

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN
TIAGO DANTAS (UNESP, UNICAMP E PUC-SP)**

**ENTRE A TEORIA E A HISTÓRIA: A POLÍTICA COMERCIAL
DOS ESTADOS UNIDOS NA DÉCADA DE 1980**

FILIPE ALMEIDA MENDONÇA

**SÃO PAULO
2009**

**Dissertação de Mestrado
FAPESP**

FILIPPE ALMEIDA MENDONÇA

**ENTRE A TEORIA E A HISTÓRIA: A POLÍTICA COMERCIAL DOS
ESTADOS UNIDOS NA DÉCADA DE 1980**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Tullo Vigevani

**SÃO PAULO
2009**

Mendonça, Filipe Almeida.

Entre a Teoria e a História: A Política Comercial dos Estados Unidos na década de 1980. São Paulo: Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), 2009.

287.; 31 cm.

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), 2009.

Orientador: Professor Doutor Tullo Vigevani.

1. Estados Unidos. 2. Fair Trade. 3. Institucionalismo. 4. Política Comercial.. I. Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). II. Vigevani, Tullo.

**Dissertação de Mestrado
FAPESP**

FILIPPE ALMEIDA MENDONÇA

**ENTRE A TEORIA E A HISTÓRIA: A POLÍTICA COMERCIAL DOS
ESTADOS UNIDOS NA DÉCADA DE 1980**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Tullo Vigevani

Banca Examinadora

Prof. Dr. Sebastião Velasco e Cruz

Prof. Dr. Ricardo Ubiraci Sennes

Prof. Dr. Flávia de Campos Mello (Suplente)

Prof. Dr. Marcelo Fernandes de Oliveira (Suplente)

São Paulo, 24 de março de 2009.

Aos meus pais, Sergio e Alda

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que colaboraram direta ou indiretamente para a realização desta pesquisa. Ao Deus verdadeiro que me concedeu esta oportunidade; Aos meus pais, Sérgio e Alda, por sempre me apoiarem independente das circunstâncias: afinal, se tenho alguma vocação para a pesquisa, certamente herdei de meu pai, incansável em suas buscas. Já a carreira acadêmica certamente foi herança de minha mãe, professora dedicada. Aos meus irmãos, Luiza, Alan e Sara, que sempre se preocuparam com o andamento dos meus estudos. Nem a distância foi suficiente para os dois últimos se esquecerem.

Agradeço muito ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) por me estimular com aulas excelentes. E foi neste Programa que tive o privilégio de conhecer a pesquisadora Débora, amor de minha vida: Débora, agradeço muito por sua paciência, comentários e companheirismo. Agradeço também a Denise, David, Daniel, Ana Paula, Sebastião e Valdene, minha família mineira.

Não poderia deixar de agradecer a minha tia Luiza e toda a sua família por me abrigar em sua casa durante praticamente toda esta pesquisa. A Giovana Vieira e Isabela Silvestre, por me darem suporte em todos os momentos. Ao Luis Felipe por seu apoio no processo de revisão desta pesquisa e por seus questionamentos sempre pertinentes. Aos meus avôs, Jacyr e Eunice Mendonça, por me apoiarem em tempos de dificuldade.

Além desses, inúmeras outras pessoas contribuíram para o meu desenvolvimento das reflexões aqui realizadas. Impossível seria dizer obrigado a todos e, por este motivo, apenas alguns serão citados, sem ordem de importância. Ao Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), com especial destaque para os amigos pesquisadores Thiago Lima, Haroldo Ramanzini, Rodrigo Lambert e Henrique Zeferino de Menezes. Aos Professores Sebastião Velasco e Cruz, Reginaldo Moraes, Tullo Vigevani, Oliveiros Ferreira, Reginaldo Nasser, Flávia Mello e Luis Fernando Ayerbe, e aos colegas de turma: Eduardo Moretti, Felipe Afonso Ortega, Helena Margarido Moreira, Janaina Marques Storti, Juliana de Paula Bigatão, Leonardo Ulian Dall Evedove, Thalia Lacerda de Azevedo, Thiago Spada Zati, Carol Ozelo, Bernardo Wahl G. de Araújo Jorge, Alberto Montoya Correa Palacios Jr., Vanessa Braga Matijascic e Flávio Augusto Lira Nascimento. Obrigado pelas horas agradáveis que passamos juntos. Agradeço ao historiador Régis Brasília pelas dicas sobre teoria da história. Agradeço também aos amigos Raphael Brasília; Diego Soares; Davi Bastos, Eduardo Almeida, Augusto Almeida, Tatiane Antunes, Diego Marciel, Henrique (Murilo) Antunes Marciel e Esmael Oliveira Neto e família. Foram estes que me sustentaram em tempos difíceis.

Devo um agradecimento especial ao Prof. Tullo Vigevani, meu orientador, por me fornecer idéias e conselhos que certamente tiveram um enorme impacto nestas reflexões, e aos professores Sebastião Velasco e Cruz e Ricardo Ubiraci Sennes que, além de me acompanharem em disciplinas e congressos, muito me ajudaram com dicas e conselhos. Também agradeço aos pesquisadores Corival do Carmo, Cristina Pecequilo e Marcelo Fernandes de Oliveira pelas longas conversas e pela amizade. Por fim, agradeço a FAPESP e a CAPES por me permitirem dedicação integral a esta pesquisa.

Os méritos são de todos estas pessoas e instituições. Já os erros são todos meus.

“Para o espírito pré-científico, a unidade é um princípio sempre desejado, sempre realizado sem esforço. Para tal, basta uma maiúscula. As diversas atividades naturais tornam-se assim manifestações variadas de uma só e única Natureza. Não é concebível que a experiência se contradiga, ou seja, compartimentada. O que é verdadeiro para o grande deve ser verdadeiro para o pequeno, e vice-versa. À mínima dualidade, desconfia-se de erro. Essa necessidade de unidade traz uma multidão de falsos problemas [...] A unidade é, assim, realizada muito depressa, a dualidade suprimida num instante! [...] Sempre se percebe a presença do orgulho na base de um saber que se afirma geral e ultrapassa a experiência, fugindo do âmbito de experiências nas quais poderia defrontar-se com a contradição”

*Gaston Bachelard,
“A formação do Espírito Científico”*

*“Já não há lembrança das coisas que precederam;
e das coisas posteriores também não haverá
memória entre os que hão de vir depois delas”*

*Salomão, Rei de Israel
Eclesiastes*

RESUMO

Busca-se compreender nesta pesquisa as mudanças nas instituições legislativas de comércio dos Estados Unidos que ocorreram na década de 1980, com especial destaque para as Instituições de *Fair Trade* presentes na *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988. Para isso, utiliza-se o Institucionalismo Histórico como abordagem e argumenta-se que tal inovação institucional foi fruto da conjunção entre os interesses de longo prazo do Executivo e as demandas revisionistas do Congresso. Para corroborar tal hipótese, afirma-se que tal mecanismo legislativo respondeu tanto às Instituições Estruturais quanto às Forças da Mudança conjunturais que atuam em dois diferentes níveis: legislativo e contextual.

Palavras-chave: Estados Unidos, Insitucionalismo, Fair Trade, Política Comercial.

ABSTRACT

This research aims to understand the changes in the legislative institutions of commerce of the United States that has occurred in the 1980s, with special prominence for the Fair Trade Institutions present in the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988. To do so, the Historical Institutionalism is used as an approach and it is argued that such institutional innovation was the result of the conjunction between the Executive's historical interests and the Congress' revisionist demands. To corroborate such hypothesis, it is argued that such legislative mechanism answers the "Structural Institutions" and "conjunctural Forces of Change" that act in two different levels: legislative and contextual.

Key-words: United States, Institucionalism, Fair Trade, Trade Policy

SUMÁRIO

Introdução	12
------------------	----

PARTE I: ENTRE A TEORIA E A HISTÓRIA: AS INSTITUIÇÕES E AS FORÇAS MOTIVADORAS DA MUDANÇA INSTITUCIONAL

CAPÍTULO 1: OS “NOVOS” INSTITUCIONALISMOS.....	19
1.1 O “Novo Institucionalismo” e as três abordagens	27
1.1.1 Escola da escolha-racional e as instituições	28
1.1.2 Escola Sociológica e as instituições	34
1.1.3 Escola Histórica e as instituições	39
CAPÍTULO 2: EM BUSCA DE UM MÉTODO PARA A MUDANÇA INSTITUCIONAL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA	47
2.1 Afastamento da História nos Estudos Sociais.....	48
2.2 Afastamento dos Estudos Sociais na História.....	51
2.3 Algumas tentativas de aproximação entre Teoria e História	54
2.4 Alguns pontos em aberto	61
2.5 As Teorias da mudança	65
2.6 Em busca de um método teórico-histórico para a análise institucional.....	67

PARTE II: AS ESPECIFICIDADES NORTE-AMERICANAS E O DESENVOLVIMENTO DAS INSTITUIÇÕES DE FAIR-TRADE NO CONGRESSO

CAPÍTULO 3: ASCENSÃO E QUEDA DO SISTEMA ANTIGO DE COMÉRCIO NOS ESTADOS UNIDOS: EM BUSCA DE INSTITUIÇÕES ESTRUTURAIS	82
3.1 A abertura unilateral e o “Sistema Antigo”	84
3.2 O Sistema Antigo	88
3.3 Incerteza e transição	98
3.4 A erosão da Sistema Antigo.....	111

CAPÍTULO 4: A DÉCADA DE 1980, AS FORÇAS DA MUDANÇA E A CONSOLIDAÇÃO DO UNILATERALISMO AGRESSIVO NOS ESTADOS UNIDOS	117
4.1 Principais especificidades da década de 1980	119
4.2 O neoliberalismo de Reagan e os desafios contextuais da década de 1980	136
CAPÍTULO 5: O UNILATERALISMO AGRESSIVO, A OMNIBUS AND TRADE COMPETITIVENESS ACT DE 1988 E AS INSTITUIÇÕES DE FAIR TRADE	155
5.1 O interesse da Câmara na elaboração de uma lei de comércio	167
5.2. Movimentação paralela no Senado	173
5.3. Os debates na Conferência e a harmonização dos interesses da Câmara e do Senado	179
5.4. A Omnibus and Trade Competitiveness Act de 1988	187
5.5. Outras Instituições Legislativas de Fair Trade presentes na Omnibus Trade and Competitive Act de 1988	198
CONSIDERAÇÕES FINAIS	201
ANEXO I: TRECHOS SELECIONADOS DA OMNIBUS TRADE AND COMPETITIVENESS ACT DE 1988	210
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	268

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustrações

Ilustração 1: Círculos Concêntricos e a explicação histórica contextual e da micro-história...	54
Ilustração 2: Dois tipos ideais de métodos que trabalham com a especificidade histórica	64
Ilustração 3: Entre a generalização a-histórica e a especificidade histórica	68
Ilustração 4: Principais forças da mudança institucional e suas intensidades	75
Ilustração 5: Tipologia Histórica de Variáveis da Mudança Institucional	77
Ilustração 6: Procedimentos Legislativos para a Seção 301	193
Ilustração 7: As Especificidades Norte-americanas na Década de 1980	208

Tabelas

Tabela 1: Votos do ITC nos casos de Escape Clause (1960-1983)	94
Tabela 2: Índice de aceitação do Presidente das decisões do ITC, <i>Escape Clause</i> , (1953-1988)	94
Tabela 3: A História do Trade Adjustment Assistance, TAA (1962-1975)	95
Tabela 4: A Deterioração do desempenho macroeconômico norte-americano (1948-1979)..	105
Tabela 5: Relação comercial por setor industrial (1967-1977).....	108
Tabela 6: Construção e erosão da rivalidade intercapitalista (1948-1979).....	110
Tabela 7: Percentual dos Gastos Militares no PNB – Países Selecionados (1977-1986).....	121
Tabela 8: Taxas de Crescimento, PNB, nos NICs Asiáticos e nas principais regiões do Terceiro Mundo (1960-1990)	127
Tabela 9: Crescimento percentual da participação das exportações no PNB, Regiões Selecionadas (1960-1990)	128
Tabela 10: Participação do Terceiro Mundo nas Exportações Mundiais (1965-1990).....	128
Tabela 11: Principais exportadores de manufaturas, percentual de participação mundial (1973- 1990).....	129
Tabela 12: Distribuição Percentual das Exportações dos NICs para os Estados Unidos por	

grupo de produtos (1966 e 1986).....	130
Tabela 13 : Principais Leis de comércio Ratificadas na década de 1980.....	159
Tabela 14 : Comitês no 100º Congresso	165
Tabela 15: Cronograma da Omnibus and Trade Competitiveness Act de 1988	185
Tabela 16: A evolução da Lei de 1988. Câmara, Senado, Conferência e Versão Final.....	186
Tabela 17: Estrutura da Omnibus and Trade Competitiveness Act de 1988.....	187
Tabela 18: Evolução da Seção 301	191
Tabela 19: Principais Instituições Legislativas de <i>Fair Trade</i> presentes na <i>Omnibus Trade and Competitive Act</i> de 1988.....	200

Gráficos

Gráfico 1: PBN Norte-Americano, Milhões de Dólares (1929–1953)	83
Gráfico 2: Média Ad Valorem nas importações norte-americanas, %, (1930-1954)	83
Gráfico 3: PNB Norte-Americano e Europeu, Milhões de Dólares, (1914-1965)	87
Gráfico 4: Número anual de casos <i>antidumping</i> (1947-1999).....	92
Gráfico 5: Balanço de Pagamentos dos Estados Unidos (1970-1990)	101
Gráfico 6: Balança Comercial dos Estados Unidos (1960-1979).....	102
Gráfico 7: Participação nas Exportações Mundiais (1948-2002)	103
Gráfico 8: Desemprego nos Estados Unidos (1948-1996)	105
Gráfico 9: Assistência para Trabalhadores sob o TAA (1975-1979)	106
Gráfico 10: Divisão da mão de obra norte-americana por setor (1960-1985).....	107
Gráfico 11: Componentes de composição salarial (1966-1986).....	110
Gráfico 12: Gastos norte-americanos com segurança e defesa (1969-1988).....	122
Gráfico 13: Desempenho Histórico do Setor Siderúrgico Norte-Americano (1969-1988)	124
Gráfico 14: Comércio de carros novos nos Estados Unidos (1979-90).....	125
Gráfico 15: Exportações e Importações norte-americanas, em bilhões de dólares (1974-1994)	131
Gráfico 16: Percentual do crescimento do PNB japonês e norte-americano (1960-1988).....	132
Gráfico 17: Comércio de Serviços norte-americano, em bilhões de dólares (1974-1994).....	133
Gráfico 18: Desemprego nos Estados Unidos, mil (1970-1988).....	134
Gráfico 19: Taxa de desemprego: Estados Unidos, Japão e Alemanha, % (1979-1996).....	135
Gráfico 20: Compensação por hora trabalhada no setor manufatureiro (1970-1994)	136

Gráfico 21: Gastos governamentais por tipo, em Bilhões de Dólares (1970-1994).....	141
Gráfico 22: Taxa de juros norte-americana (1948-2002).....	142
Gráfico 23: Taxa de Câmbio, quantidade de YEN por US\$, (1970-1996).....	144
Gráfico 24: Taxa de Câmbio, quantidade de MARCOS por US\$, (1970-1996).....	144
Gráfico 25: Balança Comercial de bens, Estados Unidos e Japão (1979-1990).....	147

Introdução

A busca pela compreensão do papel das idéias no processo de mudança institucional deu início a esta pesquisa. Acreditava-se poder utilizar a interação entre as idéias e as instituições e os reflexos desta relação para explicar a transição rumo ao Unilateralismo Agressivo da política comercial dos Estados Unidos. Baseado nisso, iniciou-se o monitoramento das demandas *pró-livre comércio*, *comércio leal*, *comércio estratégico* e o *protecionismo* no processo de elaboração da *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988 e a *Defense Authorization Act* de 1988 pelo Congresso norte-americano, leis estas consideradas como alguns dos principais marcos institucionais de defesa comercial dos Estados Unidos. Examinou-se os impactos que tais demandas tiveram no campo das idéias, e conseqüentemente nas instituições, bem como seus efeitos práticos no enfrentamento das dificuldades econômicas sofridas pelos Estados Unidos durante o final da década de 1980 e início da década de 1990.

Entretanto, ao iniciar a análise empírica e a análise teórica, notou-se que o fundamento teórico utilizado até então não possui poder explicativo para esclarecer o que aconteceu na Política Comercial dos Estados Unidos na década de 1980 e início da década de 1990. Os motivos para isso foram estes:

- 1 No caso em questão, havia outras variáveis em jogo que, além de dar mais autonomia para as instituições, enfraquecia a importância das variações materiais na dinâmica institucional;
- 2 A situação econômica, embora fosse de fato uma variável de extrema importância, não explicou sozinha as alterações que ocorreram no período estudado;
- 3 A análise empírica permitiu visualizar que as idéias, além de fazerem papel de variável interveniente, também deveriam fazer papel de variável independente.
- 4 Ao fazer isso (considerar idéias como variável independente), surge outra dificuldade: como atribuir uma racionalidade exógena aos atores? A racionalidade dos agentes deveria ser contextual.
- 5 A mudança institucional é limitada e não pode variar dentro de alguns limites pré-estabelecidos. Não considerar isso faz com que a análise perca seu poder explicativo.

O debate Institucionalista que ocorre na Economia, na Sociologia e na História foi o

que começou a responder de maneira mais eficiente os problemas que surgiam na pesquisa. Contudo, juntamente com o debate Institucionalista, algumas novas questões tomaram forma: o que são Instituições? São importantes para as relações políticas? Como elas se transformam no decorrer do tempo? Qual a melhor metodologia para analisá-las?

Desta reflexão, identificaram-se três escolas institucionalistas que merecem destaque: (1) o Institucionalismo da Escolha-Racional; (2) o Institucionalismo Sociológico e (3) o Institucionalismo Histórico. Esta divisão foi baseada no trabalho de Hall e Taylor (1996), mas não se limitou às definições destes autores. Além desses, outros fizeram divisões parecidas, como March e Olsen (1984), Kato (1996), Théret (2003) e Andrews (2005), entre outros. Todo este debate se mostrou de extrema importância, pois se relaciona com o objeto de estudo desta pesquisa diretamente: o que move os congressistas e as Instituições Legislativas nos Estados Unidos? São Interesses econômicos, ideologias ou um somatório destes elementos? Como elas mudam? O que deveria enfatizar como motor da mudança?

Esta aproximação preliminar também deixou evidente a dificuldade em se analisar a Política Comercial dos Estados Unidos utilizando somente a literatura institucionalista chamada de “Institucionalismo da Escolha-Racional”. Segundo esta perspectiva, e assim como nas Ciências Naturais, deve-se fazer um esforço para se criar formulações independentes da História, da personalidade individual ou do interesse subjetivo. Buscam-se afirmações gerais e objetivas para os fenômenos sociais, tornando-os mais conhecidos e previsíveis. Denominados aqui como teóricos da escolha-racional, este grupo de pesquisadores têm como objetivo trazer à tona regularidades por meio da *empíria* e falsificacionismo (vide ZEHFUUS, 2002:4). A racionalidade é, portanto, dada de maneira exógena e a ação, que pode ser considerada racional quando há elevação da expectativa de ganho de um determinado ator (GRAFSTEIN, 1995:64), é fruto de sua lógica instrumental. A garantia da produtividade é, para esta perspectiva, o *ethos* das instituições nos moldes de Douglas North: “*The central issue of economic history and the economic development is to account for the evolution of political and economic institutions that create an economic environment that induces increasing productivity*” (NORTH, 1991:98).

Já a abordagem sociológica pareceu um pouco mais rica e permitiria solucionar um dos problemas levantados, qual seja, a necessidade de atribuir papel de mais destaque às idéias. Segundo esta abordagem, as idéias podem ser, e frequentemente são, mais fortes ou tão fortes quanto os interesses materiais para os tomadores de decisão. Como consequência desta

formulação, a crescente importância das análises das idéias, quer sejam consideradas variáveis independentes, dependentes ou intervenientes, mas principalmente devido ao papel hoje desempenhado pelas correntes sociológicas nas Relações Internacionais, tem feito com que esse debate ganhe cada vez mais destaque nos estudos de Relações Internacionais e, conseqüentemente, nos assuntos de Economia Política Internacional. Em suma, acredita-se que não se compreende as instituições sem entendê-las como resultado e resultante do sistema de valores onde estão inseridas, pois o que o indivíduo enxerga como possibilidade é visto, na verdade, com as lentes cognitivas culturais e institucionais, formulando sua própria noção de racionalidade baseada nesta visão de mundo.

Tal ponderação deixa uma imprecisão: qual variável deve ter precedência? Se for a condição material, o Institucionalismo da Escolha-Racional deveria ser a abordagem empregada. Se forem as idéias, o Institucionalismo Sociológico deveria ser utilizado. Contudo, esta pendência pareceu um pouco simplista, além de ignorar o quinto problema levantado, ou seja, os limites existentes para qualquer tipo de mudança institucional.

A terceira escola, denominada Institucionalismo Histórico, resolveu de maneira suficiente os problemas levantados acima por possuir várias vantagens analíticas:

- 1 Dá ênfase tanto ao cálculo estratégico quanto às variáveis cognitivas, como idéias, valores, significados, entre outros. A ação é, portanto, fruto da combinação entre todas estas coisas e só é possível entendê-la levando em consideração as especificidades de cada caso.
- 2 Permite visualizar múltiplos níveis de análise. Podem existir variáveis estruturais e variáveis individuais e estas podem coexistir num determinado tempo histórico.
- 3 Possibilita visualizar com mais nitidez as desigualdades entre os atores e instituições. Com isso, evitam-se simplificações, dando aos atores a mesma capacidade de ação. As instituições contribuem para isso, pois determinado arranjo institucional pode beneficiar um grupo em detrimento de outro.
- 4 Reconhece que toda a mudança institucional é limitada por instituições estruturais, de longo-prazo. Embora as forças da mudança possam exercer peso enorme para a dinâmica institucional, estas mudam dentro de um limite estrutural, caracterizado por outras instituições, de existência prévia, que mudam mais lentamente.

Esta reflexão, exposta aqui de maneira rápida, fez com que esta pesquisa migrasse da bibliografia construtivista e do tradicional debate teórico da política comercial com ênfase no jogo político doméstico para o debate institucionalista. O Institucionalismo Histórico foi a abordagem escolhida por lidar com mais eficiência os obstáculos que surgiram, representando, portanto, uma mudança significativa no rumo desta pesquisa. Assim, para compreender a Política Comercial dos Estados Unidos, deve-se entendê-la historicamente, identificando as Instituições Estruturais, que mudam lentamente, e as Forças da mudança, que além de atuarem apenas conjunturalmente, deixam de ser soberanas, pois são limitadas pelas primeiras.

Ao solucionar o problema de teoria, como indicado acima, outro problema surgiu: como utilizar metodologicamente o Institucionalismo Histórico? Embora se coloque como uma alternativa aos problemas enfrentados entre a abordagem racional e a abordagem sociológica, o Institucionalismo Histórico não fornece um método coerente para conduzir as análises desta perspectiva, como faz o Institucionalismo da Escolha-Racional. Afinal, “*the specifically historical component of historical institutionalism has, at least until recently generally been left unclear*”, afirmou Pierson (2004:8). Como, então, conduzir a análise? Qual seria o método do Institucionalismo Histórico? Tais perguntas levaram a uma discussão metodológica que será apresentada no capítulo II desta pesquisa. Este capítulo não tem outro objetivo se não dar coerência à exposição da reflexão empírica desta pesquisa. Considerando as dificuldades em encontrar um método que reconhecesse os problemas levantados neste estudo, indentificou-se a necessidade de construir o que se chama de *Tipologia Histórica de Variáveis da Mudança Institucional*, núcleo da hipótese aqui sustentada e fio condutor dos capítulos seguintes.

Esta ferramenta é baseada em três eixos: o primeiro deles é a especificidade histórica, ou seja, busca trazer para o seio da análise as forças históricas, o contexto, as raízes, entre outras coisas. O segundo eixo, até aqui ignorado, trata-se do já antigo debate entre Teoria e História. É preciso dar coerência para a infinidade de detalhes históricos com meio de conjunções entre Teoria e História. O terceiro eixo busca garantir importância para dois tipos de variáveis que se tornaram o principal ponto de atrito entre o Institucionalismo da Escolha-Racional e o Institucionalismo Sociológico: as variáveis materiais e as variáveis cognitivas. Baseando-se nestes três eixos, propôs-se um método histórico teórico da mudança institucional. Este consiste em dois conceitos fundamentais (Instituições e Forças), dois tempos históricos (de longo prazo e curto prazo) e duas dimensões (legislativa e contextual).

As Instituições Estruturais são exemplos de fenômenos de longo prazo, enquanto as forças são exemplos de fenômenos no curto prazo. Além disso, estas duas variáveis podem atuar tanto na dimensão legislativa quanto na dimensão contextual.

Considerando a reformulação discutida acima, buscar-se-á nesta pesquisa compreender as mudanças nas instituições de comércio dos Estados Unidos que ocorreram no final da década de 1980 e início da década de 1990. Serão examinadas as demandas pró-comércio justo no processo de elaboração da *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988 pelo Congresso norte-americano. Para isso, utilizar-se-á o Institucionalismo Histórico como abordagem. Será argumentado que tais políticas foram fruto da conjunção entre Instituições Estruturais e Forças da Mudança que ocorrem em dois diferentes níveis: legislativo e contextual.

A hipótese deste trabalho é que a materialização das Instituições de *Fair Trade* em mecanismos legais é resultado das (1) Instituições Legislativas formais e estruturais (de longa duração); (2) Instituições estruturais e contextuais; (3) Forças da mudança institucionalizadas formalmente no legislativo e (4) Forças da mudança contextuais. Em outras palavras, buscar-se-á comprovar que as Instituições de *Fair Trade* são frutos de demandas que, ao serem filtradas por Instituições Estruturais, com destaque para o Executivo de acordo com seus objetivos de longo prazo, respondem a algumas Forças da Mudança tanto contextuais como congressuais. Neste último nível, dá-se destaque aos congressistas que, munidos por um “argumento político de comércio”, ou seja, a reciprocidade e a proteção, se consideram domesticamente prejudicados devido a uma lógica contextual específica.

No desenvolvimento deste estudo, buscar-se-á atingir os objetivos:

1. Sintetizar e organizar parte relevante da literatura institucionalista que trata da mudança institucional com destaque para as instituições de política comercial, utilizando o Institucionalismo Histórico;
2. Compreender como as Forças da Mudança contribuem para alterações nas instituições de comércio nos Estados, com destaque para a formulação e implementação da *Omnibus Trade and Competitive Act* de 1988;
3. Estudar como as alterações citadas acima são limitadas por outras Instituições que mudam mais lentamente (Instituições Estruturais);
4. Analisar como as Forças da Mudança e as Instituições Estruturais se relacionam

na materialização de novos mecanismos institucionais, como a seção 301 (principalmente a *Super* e *Special* 301), entre outras, identificando os meios, práticas e procedimentos de canalização dessas forças na arena política norte-americana, bem como os efeitos práticos desses mecanismos para a política comercial norte-americana.

A segunda parte desta pesquisa, intitulada “As Especificidades Norte-Americanas a o Desenvolvimento das Instituições de Fair-Trade no Congresso”, concentra as reflexões empíricas do trabalho e está dividida em três capítulos. Os dois primeiros têm como objetivo identificar as Instituições Estruturais de comércio nos Estados Unidos. O capítulo 3 resgata a política comercial deste país desde 1945 até meados da década de 1970. Nele apresenta-se o padrão institucional de comércio dos Estados Unidos em um contexto de Guerra Fria, denominado aqui “Sistema Antigo”, onde se aceitava a abertura unilateral (recipricdade assimétrica) em prol da manutenção da aliança atlântica bem como sua erosão. Já o capítulo 4 apresenta os desafios contextuais da década de 1980 com destaque para a deterioração da condição material e a ascensão de idéias revisionistas em um cenário de crise.

Por último, no capítulo 5, faz-se um monitoramento dos principais movimentos legislativos que ocorreram no Congresso norte-americano na década de 1980, com destaque para *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988. Nele busca-se compreender a relação entre as Instituições Estruturais e as Forças da Mudança no processo legislativo de comércio dos Estados Unidos. Arguemanta-se que as Instituições de Fair Trade deste período é fruto da relação entre estas duas dimensões.

PARTE I

**ENTRE A TEORIA E A HISTÓRIA: AS INSTITUIÇÕES E AS FORÇAS
MOTIVADORAS DA MUDANÇA INSTITUCIONAL**

CAPÍTULO 1: OS “NOVOS” INSTITUCIONALISMOS

O que são Instituições? São importantes para as relações políticas? Como elas se transformam no decorrer do tempo? Qual a melhor metodologia para analisá-las? Estas quatro questões estão longe de encontrar respostas simples. Grande tem sido o debate em torno delas, e não pretende-se respondê-las de maneira suficiente aqui. Diversos autores, impulsionados pelas mesmas perguntas, divergem nas interpretações, se apóiam em perspectivas distintas e, conseqüentemente, chegam a conclusões por vezes contraditórias.

Tanto a Ciência Política, quanto a Economia, a História e a Sociologia buscam refletir sobre o papel das Instituições na ação política dos indivíduos, dos grupos e dos Estados, sobre sua natureza, seus propósitos, objetivos e meios, e sobre o processo de mudança institucional. Este debate, entretanto, não se limita a estas áreas de conhecimento, pois tem refletido em outros campos, como as Relações Internacionais, onde também gera diferentes interpretações, muitas delas antagônicas. Nesta última área de estudos destacam-se os autores que buscam compreender o papel das instituições na relação entre a política doméstica e a política externa (PUTNAM, 1988; MILNER, 1996; MORAVCSIK, 1999), os autores que enfatizam o papel cooperativo das instituições internacionais (HAAS, 1975, KEOHANE & NYE, 1977; RUGGIE, 1992) e os autores que minimizam sua importância (GRIECO, 1988; MEARSHEIMER, 1994).

Embora estas questões ainda intriguem muitos pesquisadores, a reflexão sobre as Instituições não é recente. Muitos trabalharam estes temas ainda durante o século XIX, como mostra Stinchcombe (1997). Embora alguns autores contemporâneos, como Kathen Thelen e Sven Steinmo (1992)¹, Ronald H. Coase² (1998), Richard Langlois³ e Oliver Williamson⁴,

¹ Segundo estes autores, “*The 'old' institutionalism consisted mainly, though not exclusively, of detailed configurative studies of different administrative, legal, and political structures. This work was often deeply normative, and the little comparative 'analysis' then existing largely entailed juxtaposing descriptions of different institutional configurations in different countries, comparing and contrasting. This approach did not encourage the development of intermediate-level categories and concepts that would facilitate truly comparative research and advance explanatory theory*” (THELEN & STEINMO, 1992:03).

² Segundo este autor, “[*the old institutionalists*] were men of great intellectual stature, but they were anti-theoretical, and without a theory to bind together their collection of facts, they had very little that they were able to pass on” (COASE, 1998:72).

³ Richard Langlois afirmou que “*the problem with [...] many of the early Institutionalists is that they wanted an economics with institutions but without theory*” (apud Hodgson, 2004:03).

⁴ Segundo este autor, “[...] older style institutional economics as content with description, whereas newer style institutional economics holds that institutions are *susceptible to analysis*” (apud Hodgson, 2004:03)

tenham atacado o “velho institucionalismo” por entenderem que este grupo de autores não possuía teoria, esta corrente tem sido a base para o que hoje denomina-se “novo institucionalismo”⁵ (HODGSON, 2004). Autores como Thorstein B. Veblen, Clarence Ayres, Frank Knight, entre outros, formavam o “velho institucionalismo”, mas não formavam um grupo coeso e eram marginalizados por não pertencerem ao *mainstream* das pesquisas econômicas (HODGSON, 2004:04; THELEN & STEINMO, 1992:04)⁶. Segundo Rutherford (1994:02), os institucionalistas antigos tinham duas agendas de pesquisa: a primeira delas buscava relacionar as instituições e a mudança tecnológica, enquanto a segunda concentrava esforços na evolução e no impacto legal no desempenho econômico.

A virada behaviorista, nas décadas de 1950 e 1960, contribuiu ainda mais para a marginalização dos institucionalistas dadas as mesmas acusações de não fazerem teoria (MARCH & OLSEN, 1984:734; THELEN & STEINMO, 1992:03; HALL & TAYLOR, 1996:936). Goldstein (1988), voltada para os estudos da Política Comercial, afirma que até a década de 1970⁷ duas abordagens dominavam o debate: a primeira enfatizava os grupos de pressão e, conseqüentemente, sua relação com as instituições. Enquanto isso, a segunda abordagem enfatizava a estrutura e as movimentações das mesmas que causam impacto direto nas instituições. Segundo os estruturalistas, “*with the decline in American power has come a decline in interest and resources with which the U.S. can maintain a liberal trade regime*” (Goldstein, 1988:180)

Da década de 1980 em diante, entretanto, houve uma nova onda de esforços de pesquisa sobre o tema, esforços estes comumente identificados como o “Novo Institucionalismo”⁸. Tal corrente surge para trazer novamente as instituições para o centro da

⁵ O livro de Geoffrey M. Hodgson (2004), embora não seja trabalhado com o grau de detalhe que merece nesta análise, deve receber aqui destaque especial. Segundo este autor, as acusações de Coase e Richard Langlois são infundadas, pois pouco sabem sobre os trabalhos destes autores antigos.

⁶ A este respeito, Hodgson (2004:04) argumenta que “*it is widely known that the old institutionalists were hostile to the narrow vision of economics as the 'science of choice' and the utility-maximizing version of 'economic man', which have prevailed for the second half of the twentieth century. So keen to dismiss these criticisms, many mainstream economists have resorted to the dismissive tactic of describing any broader version of their discipline, or any approach that is not based on individual maximization, as 'not economics'*”. Já Thelen e Steinmo (1992:04) afirmam que “*it is equally important to recall that these theorists built their analyses around a fundamental critique of the dominant tendencies in the discipline at the time which had in fact pushed institutional variables to the side*” (Thelen e Steinmo, 1992:04)

⁷ Goldstein não faz esta divisão temporal de maneira direta, mas fica implícito em seu artigo. Este recorte é, na verdade, bastante questionável, mas será aqui empregado para facilitar na diferenciação entre “velho” e “novo institucionalismo”.

⁸ Não temos a intenção de afirmar que o novo institucionalismo representou uma ruptura com o velho institucionalismo, como Hodgson (2004) pretende refutar em seu livro. O que reconhecemos aqui é que, após a década de 1980, houve um ressurgimento do interesse pelas instituições. March e Olsen (1984:734)

análise. Contudo, este ressurgimento também não forma um grupo coeso e teve movimentações paralelas tanto na Ciência Política quanto na Economia e na História (MARCH & OLSEN, 1984; HALL & TAYLOR, 1996; THÉRET, 2003). Para melhor entender esta “virada institucionalista” e sua relação com o objeto de estudo desta análise (a mudança das instituições de comércio dos Estados Unidos), faz-se necessário fazer o seguinte questionamento: o que é Instituição? Aparentemente simples, esta pergunta tem se mostrado complexa e causadora de muito debate. São muitas as definições disponíveis.

Para um dos principais autores deste período, Douglas North (1990:3), as instituições são “*the rules of the game in a society or, more formally, the humanely devised constraints that shape human interaction*”. Em outra oportunidade, o autor afirma que “*Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction*” (NORTH, 1991:97). Baseadas nisso, são “reduzidoras de incerteza” e “definidoras da margem de manobra” da ação (NORTH, 1990,03-04)⁹. Entretanto, o autor enfatiza em sua obra a ação econômica e afirma que são as instituições as principais responsáveis pelo seu desempenho: “*Institutions provide the incentive structure of an economy; as that structure evolves, it shapes the direction of economic change toward growth, stagnation, or decline*” (NORTH, 1991:97). Dani Rodrik e Arvind Subramanian (2003:31) caminham bem próximos da definição de North. Segundo estes autores, “*what matters are the rules of the game in a society, defined by prevailing explicit and implicit behavioral norms and their ability to create appropriate incentives for desirable economic behavior*”.

Rutherford (1994) possui uma definição mais ampla. Para ele, “*an institution is a regularity of behaviors or a rule that is generally accepted by members of a social group, that specifies behavior in specific situations, and that is either self-policed or policed by external authority*” (RUTHERFORD, 1994:182). Neste sentido, a ênfase na atividade econômica cede

explicam o motivo disso quando afirmam que “*this resurgence of concern with institutions is a cumulative consequence of the modern transformation of social institutions and persistent commentary from observers of them. Social, political, and economic institutions have become larger, considerably more complex and resourceful, and prima facie more important to collective life. Most of the major actors in modern economic and political systems are formal organizations, and the institutions of law and bureaucracy occupy a dominant role in contemporary life*”

⁹ Em outra ocasião, North (1991:97) afirma que “*through history, institutions have been divided by human beings to create order and reduce uncertainty in exchange. Together with the standard constraints of economic they define the choice set and therefore determine transaction and production costs and hence profitability and feasibility of engaging in economic activity. They evolve incrementally, connecting the past with the present and the future; history in consequence is largely a story of institutional evolution in which the historical performance of economies can only be understood as a part of a sequential story. Institutions provide the incentive structure of an economy; as that structure evolves, it shapes the direction of economic change toward growth, stagnation, or decline*”.

espaço para outros tipos de instituições. Clemens e Cook (1999:445) caminham na mesma linha que Rutherford, apontando que “*institutions exert patterned higher-order effects on the actions, indeed the constitution, of individuals and organizations without requiring repeated collective mobilization or authoritative intervention to achieve these regularities*”. Jack Knight, Helen Milner, Jonh Mearsheimer e Robert Cox possuem definições semelhantes¹⁰. O que estas definições têm em comum é estipular uma relação clara entre as regras, normas e/ou procedimentos com a conduta, ação e/ou comportamento.

Outros autores buscam, em suas definições, especificar os tipos de instituições existentes. Para Garrett e Lange (1996:50), por exemplo, existem dois tipos de instituições. A primeira delas é denominada “instituições socioeconômicas”, que são organizadoras dos interesses do setor privado, e a segunda são “instituições formais”, agregadoras de interesses na arena pública e determinam a resposta do governo a estas demandas. North (1991:97) também faz algo parecido ao diferenciar instituições formais das não-formais. De acordo com ele, as instituições “*consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights)*”. Cox (2000:191) mantém uma interpretação parecida, indicando que as instituições podem “ser organizadas com maior ou menos formalidade, e as sanções que sustentam suas regras variam da lei à pressão pública”. No mesmo sentido, para Thelen e Steinmo (1992:02) as instituições incluem “*both formal organizations and informal rules and procedures that structure conduct*” (vide SEARING, 1991)¹¹.

¹⁰ Existem muitas outras definições que caminham na mesma linha. Todas elas enfatizam as regras e a sua relação com a conduta. Jack Knight (*apud* Milner, 1997:18) afirma que “*first, an institution is a set of rules that structure social interactions in particular ways. Second, for a set of rules to be an institution, knowledge of these rules must be shared by the members of the relevant community or society*”. Não muito diferente, Milner (1996:19) afirma que as instituições são importantes porque são “*socially accepted constraints of rules that shape human interaction*”. Mearsheimer (1994:8) segue uma linha semelhante quando define instituições como “*set of rules that stipulate the ways in which states should cooperate and compete with each other*”. Cox (2000:190) possui uma visão ainda mais ampla. Conforme este autor, “instituições são as formas amplamente aceitas e compreendidas de organizar esferas particulares da ação social – na nossa época, por exemplo, abrangem do matrimônio e do núcleo familiar às organizações formais como as Nações Unidas e o Fundo Monetário Internacional, passando pelo Estado, pela diplomacia e pelas normas do direito internacional. Em outras áreas e em diferentes culturas, o conjunto das instituições foi diferente. Mesmo quando as instituições têm o mesmo nome, em ordens distintas, os respectivos sentidos são diferentes – por exemplo, a família e o Estado”.

¹¹ Segundo este autor “*Before World War II, classic political views of political institutions were more widely held in political science than they are today, even now that we have brought the state back in. Political scientists and political philosophers emphasized that institutional structures greatly constrained the conduct of politics by shaping the motives and conduct of politicians. They stressed particularly the importance of formal rules such as constitutions, laws, contracts, and other institutional arrangements-stable formal rules that guided individual behavior and thereby secured order in the political world. [...] By contrast, the decades after the war, especially the 1960s and early 1970s, witnessed the rejection of this formalistic*

A definição de Robert Keohane parece resumir todos estes esforços mencionados até aqui. Segundo este autor, instituições são “*persistent and connected sets of rules (formal and informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations*” (Keohane, 1989:3). As regras formais e informais ganham espaço, bem como a relação que as instituições têm com a ação. Esta definição permite múltiplas abordagens com foco em variáveis tanto subjetivas quanto objetivas. Ainda assim, é bom ressaltar que a existência destas instituições informais é reconhecida até no economicismo de Douglas North, embora de maneira forçosa, como afirma Rutherford (1996:03)¹².

Até aqui pode-se concluir que são duas as preocupações básicas dos autores acima apresentados: a primeira delas é relacionar as instituições com a ação e a segunda é especificar com precisão os tipos de instituições existentes. Buscando sintetizar estes esforços, nesta pesquisa, as instituições serão definidas como convenções, normas, rotinas ou procedimentos, formais ou informais, enraizadas na estrutura organizacional, tanto na política quando na economia, e que podem perdurar por longos períodos ou mudarem com a conjuntura (vide HALL & TAYLOR, 1996:936)¹³. Leis, constituições, tratados, entre outros, são instituições formais, enquanto rotinas, valores, idéias, entre outros, são instituições informais¹⁴. Já livre-comércio pode ser uma instituição de longo prazo nos Estados Unidos, enquanto as idéias declinistas podem ser instituições de curto prazo. Tal definição permite contemplar diversos tipos de instituições com características distintas, alguns com aspectos quantitativos, outros com aspectos qualitativos, mas todas com capacidade de atuação na ação política e econômica

political institutionalism and its replacement by new sociological perspectives. This sociological era of research on politicians turned the discipline's attention away from formal rules and toward the informal rules of political organizations, toward norms and roles that were said to guide behavior more directly” (SEARING, 1991:1239)

¹² A este respeito North (1990:08), afirma que “*incremental change comes from the perceptions of the entrepreneurs in political and economic organizations that they could do better by altering the existing institutional framework at some margin*” e conclui dizendo que “*the actors frequently must act on incomplete information and process the information that they do receive through mental constructs that can result in persistently inefficient paths*”.

¹³ Segundo estes autores, os Institucionalistas Históricos definem instituições como “*the formal and informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy. They can range from the rules of a constitutional order or the standard operating procedures of a bureaucracy to the conventions governing trade union behavior or bank – firm relations. In general, historical institutionalists associate institutions with organizations and the rules or conventions promulgated by formal organizations*” (HALL & TAYLOR, 1996:936)

¹⁴ É interessante notar que a definição adotada aqui possui certa semelhança com a clássica definição de Regime Internacional de Krasner. (1983). Em conformidade com este autor, regimes são princípios, normas, regras, e procedimentos de tomada de decisão (formais ou informais) em torno de uma determinada área em que as expectativas convergem.

dos atores¹⁵. Em suma, as instituições podem ser concretas ou abstratas, formais ou informais e duradouras ou temporárias¹⁶.

A segunda pergunta que surge é esta: afinal, as Instituições são importantes? Existe, pelo menos na literatura intitulada de “novo institucionalismo”, certo consenso na resposta afirmativa a esta pergunta, sendo que a própria definição adotada aqui comprova tal constatação. Além disso, todas as Instituições se relacionam, uma interfere a outra, algumas convergem, outras divergem. Algumas possuem orientações políticas bem claras, fruto das forças que as geraram, enquanto outras possuem pontos de atrito, como o estudo de caso procurará mostrar. Algumas equilibram relações, outras desequilibram, enquanto outras concedem maior capacidade de ação a um grupo em detrimento de outro. Impactam diretamente na ação política e econômica ao restringir as opções disponíveis aos atores. Contudo, não permanecem sempre com a sua estrutura original, sofrem mudanças, algumas de forma mais freqüentes do que outras. Formam, portanto, uma teia complexa de convenções, normas, leis e procedimentos que se relacionam mutuamente e condicionam decisões. Toda a ação política e econômica, portanto, tem relação com algum tipo de instituição, o que demonstra sua importância.

Em suma, as instituições são importantes, mas o grau de importância pode variar de acordo com a natureza atribuída a elas. É a essência das instituições que as obrigam ou não a influenciar de maneira direta ou indireta a relação política e econômica. Não há, entretanto, consenso neste ponto. Alguns, por exemplo, enfatizam a **funcionalidade** das instituições, ou seja, elas existem para garantir eficiência em algum tipo de relação política ou econômica. Segundo esta perspectiva, o resultado é o mais importante, e não o significado, pois a natureza das instituições está em ligar uma ação a um objetivo, por isso, instrumental. Em perspectiva histórica, portanto, as instituições levam necessariamente ao progresso. Segundo March e Olsen, (1998:737), “*institutions and behaviors are thought to evolve through some form of*

¹⁵ É preciso deixar claro a diferença entre Instituições e Organizações. Estes últimos são atores, possuem seus interesses e percepções. North afirma que “*Organizations are created with purposive intent in consequence of the opportunity set resulting from the existing set of constraints (institutional ones as well as the traditional ones of economic theory) and in the course of attempts to accomplish their objectives are a major agent of institutional change*” (NORTH, 1990:05)

¹⁶ Embora esta definição ampla seja a força deste conceito, tão rico que permite múltiplas abordagens analíticas, tem sido também sua fraqueza, pois pode gerar dificuldades por não haver precisão. Dentro do arcabouço oferecido por Peter Hall e Rosemary Taylor (1996), cabe aqui, portanto, definir com mais detalhe os termos que serão empregados nesta pesquisa. As Instituições a serem analisadas são as “Instituições Formais Legislativas”, ou seja, leis geradas pelo Congresso, nos moldes dos estudos de Goldstein (1988). Mais especificamente, focaremos nas leis de comércio desenvolvidas pelo Congresso norte-americano no final da década de 1980

efficient historical process” (Vide NORTH, 1990).

Outros enfatizam a natureza institucional de forma **contextual**, ou seja, as instituições como resultado do contexto social de sua época. Segundo Charles Titly (*apud* March e Olsen, 1998:135) “*differences in the organization and ideology of social class seem to lead to predictable differences in political organization and institutions*”. As instituições respondem, portanto, ao tempo e ao espaço. Dani Rodrik e Arvind Subramanian (2003:33) apresentam algo semelhante ao afirmar que “*institutional solutions that perform well in one setting may be inappropriate in a setting without the supporting norms and complementary institutions. In other words, institutional innovations do not necessarily travel well*”. Em outras palavras, aqui a natureza das instituições não é constante, muito menos dada de maneira exógena, mas é contextual, ou seja, pode variar com as circunstâncias, de acordo com as necessidades de cada localidade ou cada tempo histórico. Esta abordagem faz excelentes críticas, por exemplo, à cartilha neoliberal apregoadada por algumas instituições internacionais, pois estas parecem ignorar as especificidades de cada caso ao aconselhar a implementação de um padrão institucional homogêneo de acordo com seus princípios pré-estabelecidos de forma atemporal. (Vide CHANG, 2004)

Outros autores enfatizam a **autonomia relativa** das instituições. Para estes autores, a natureza das instituições é perpetuar idéias, valores, visões de mundo, interesses, etc., mesmo com alterações contextuais. Para isso, as instituições são, primeiro, a materialização de algumas idéias, visões de mundo e interesses. Elas respondem ao que ocorre na sociedade ou parte dela, mas também possuem certo grau de autonomia uma vez que podem ou não continuar existindo mesmo com alterações nas forças que as geraram. Uma idéia pode se perpetuar no tempo por meio de um determinado arcabouço institucional, fazendo com que políticas já superadas e não mais apoiadas pela maioria da sociedade permaneçam. Goldstein é a principal autora a trabalhar com esta dinâmica. Para ela, “*when institutions intervene, the impact of ideas may be prolonged for decades or even generations. In this sense, ideas can have an impact even when no one genuinely believes in them as principle or causal statements*” (GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993:20). Clemens e Cook (1999:449) também afirmam algo similar ao destacar que “*the patterning of social life is not produced solely by the aggregation of individual and organizational behavior but also by institutions that structure action*”.

Em suma, autônomas ou não, progressistas ou não, contextuais ou não, a natureza das

instituições impactam diretamente nas relações políticas e econômicas e, por este motivo, são importantes para a presente análise. Alguns garantem a elas um espaço menor, como coadjuvantes, outros colocam as instituições no centro da análise, como protagonistas. Não obstante, não importa o papel garantido a elas, o fato é que não devem ser desconsideradas. Isso se torna ainda mais nítido quando se olha para as instituições de comércio dos Estados Unidos, que moldam as políticas adotadas no tema, filtram as demandas advindas de grupo de pressão, buscam conciliar interesses distintos, entre outras funções (vide DESTLER, 2005, Vigevani *et al.*, 2007).

Após definir as instituições e reconhecer sua importância, outras perguntas tomam forma: como elas mudam? E se mudam, quais são as forças que contribuem para sua mudança? Existem muitas respostas para estas questões. A lista abaixo menciona os principais fatores que contribuem para a mudança, sem ordem de importância, muito embora existam muitas outras que não foram citadas aqui devido aos limites desta pesquisa. Além disso, é tarefa difícil relacionar autores com os tópicos abaixo, pois a maioria deles se reporta a mais de uma dessas forças. Todos os itens mencionados, portanto, não necessariamente agem sozinhos, mas comumente se sobrepõem ou atuam em conjunto. As forças motivadoras da mudança são estas: (1) contradição interna, quando existem dois ou mais mecanismos institucionais antagônicos; (2) choque externo, quando um acontecimento inesperado coloca novos desafios aos arranjos institucionais; (3) crise, incomodando grupos diversos, tanto por descompassos na materialidade quanto pelo enfraquecimento da legitimidade institucional; (4) condição material, quando mudanças nos benefícios econômicos geram motivações para a mudança; (5) idéias, quando novas interpretações da condição institucional atuam como forças para mudanças. Além dessas, existem outras duas que, embora reconhecidas pela literatura, não serão aqui analisadas. São estas: (6) aprendizado, quando novas técnicas advindas de conhecimentos novos tornam viável a adaptação institucional e (7) legitimidade, quando um padrão institucional é questionado por não responder ao que é considerado justo pela sociedade. Discorrer-se-á mais sobre cada um destes itens no próximo capítulo. Por ora, bastam estas definições simples.

Antes de prosseguir, no entanto, vale a pena refletir a respeito de uma última pergunta que, conseqüentemente, gera outra divergência na literatura institucionalista: qual método de análise deve ser empregado? Autores que *ênfatizam métodos quantitativos* tendem a dar mais importância para os interesses, a variação de preços, a condição material como motor básico

da mudança. Autores que *ênfatizam métodos qualitativos* tendem a dar mais importância para as idéias, ênfatizando valores, ideologias, legitimidade, entre outros, variáveis difíceis de mensurar. Outros, como Laitin (2002), pregam uma *metodologia eclética*, integrando tanto métodos qualitativos quanto quantitativos, mais facilmente trabalhados em perspectiva histórica. Alguns são *reducionistas*, ou seja, entendem as relações políticas e econômicas como uma conseqüência agregada da ação individual. O “individualismo metodológico”, por ênfatizar o indivíduo, não garante autonomia às instituições. Estas são reflexo direto da ação individual que é racional¹⁷. Outros criticam veementemente o individualismo metodológico, chamando-o de “inimigo” a ser combatido (vide CLEMENS & COOK, 1999:444)¹⁸. Neste ponto conclui-se, tal como Collier (1994:65), que a escolha metodológica é, na verdade, uma escolha teórica. Algumas teorias se beneficiam com determinados tipos de métodos, assim como existem métodos que se beneficiam com determinados tipos de teorias. Portanto, não há como desenvolver mais a questão desvinculando-a do embate teórico.

Até aqui, viu-se que os autores divergem quanto à natureza das instituições (funcionalismo, contextualismo, autonomia relativa), identificam forças diferentes da mudança (ajustes, condição material, crise, aprendizado, entre outros), definem instituições de maneiras distintas (valores, organizações, interesses, etc) e assim por diante. O único ponto de convergência é considerar importância às instituições para a ação política e econômica. Porém, os autores divergem na intensidade, pois alguns atribuem muita importância às instituições e outros, pouca. Todas estas perguntas não são novas e já serviram de ponto de partida para muitos pesquisadores, recebendo distintas respostas. Trata-se de um campo de estudo tão denso e diversificado que permite múltiplas abordagens, com diferentes aspectos ênfatizados em cada uma delas.

1.1 O “Novo Institucionalismo” e as três abordagens

As quatro questões trabalhadas até aqui (definição, natureza, mudança e método) não recebem, como ficou evidente, nenhum tipo de resposta consensual. A saber, três escolas se dividem na resposta a estas questões: a abordagem racionalista, a abordagem sociológica e a

¹⁷ Segundo Niskanen (*apud* MARCH & OLSEN, 1998:135), “*the behavior of an organization is the consequence of the interlocking choices by individuals and subunits, each acting in terms of expectations and preferences manifested at those levels*”.

¹⁸ Segundo estes autores, “*the common 'enemy' was provided by the dominance of reductionist, behaviorist, methodologically individualist, and functionalist arguments in social science theory in the decades following World War II*” (CLEMENS & COOK, 1999:444).

abordagem histórica. Tal divisão foi baseada nos trabalhos de Hall e Taylor, mas não é limitada às definições destes autores. Além desses, outros fizeram divisões parecidas, como March e Olsen (1984), Kato (1996), Théret (2003), Andrews (2005), entre outros. Todo este debate é de extrema importância, pois afeta o objeto desta pesquisa de maneira direta: o que move os congressistas e as Instituições Legislativas? São os interesses econômicos, as ideologias ou uma conjugação de ambos elementos? Como elas mudam? O que deve-se enfatizar como motor da mudança?

Antes de prosseguir, é importante pontuar que esta divisão tem finalidade meramente didática para a argumentação aqui desenvolvida. São tipos ideais e não correspondem fielmente ao que acontece na realidade. A tarefa de rotular, delimitar fronteiras para uma ou outra perspectiva é tarefa limitada por natureza, pois alguns autores não se encaixam completamente em nenhuma das perspectivas descritas. Outros podem se identificar com duas perspectivas ao mesmo tempo, como ocorre frequentemente nesta análise. Por isso é importante dizer que aqui serão apresentadas tendências estilizadas do debate.

1.1.1 Escola da escolha-racional e as instituições

Assim como nas Ciências Naturais, muitos são os esforços nas Ciências Humanas de se criar formulações independentes da História, da personalidade individual ou do interesse subjetivo. Buscam-se afirmações gerais mais objetivas para os fenômenos sociais, tornando-os mais conhecidos e previsíveis. Denominados aqui como teóricos da escolha-racional, este grupo tem como objetivo trazer à tona regularidades por meio da *empíria e falsificacionismo* (vide ZEHFUUS, 2002:4)¹⁹. A racionalidade é, portanto, dada de maneira exógena e a ação - que pode ser considerada racional quando há elevação da expectativa de ganho de um determinado ator (GRAFSTEIN, 1995:64) - é fruto de sua lógica instrumental.

Nas Relações Internacionais esta abordagem é hegemônica. O neo-realismo e o neo-liberalismo, por exemplo, utilizam princípios parecidos e dominam o debate nos Estados Unidos (vide GILPIN, 1984; FORDE, 1995)²⁰, embora haja nos últimos anos uma elevação e

¹⁹ Segundo Zehfuus (2002:4), estes teóricos acreditam que “*the social phenomena may be explained in the same way as natural world and that facts and values may be clearly separated. Their goal is to uncover regularities. Scientific inquiry, in their view, must rely on empirical validation or falsification*”

²⁰ Desta forma, muitos relacionam a existência das Relações Internacionais com o próprio Realismo, de modo que, se tal abordagem entra em crise, às Relações Internacionais, como campo de estudo entra em crise.

intensificação de teorias divergentes. Estas correntes, independente de suas divergências teóricas, empregam a ação racional como ponto de partida para suas formulações. Segundo Goldstein e Keohane (1993), “*both realism and institutionalism assume that self-interested actors maximize their utility, subject to constraints*” (Vide KAHLER, 1998; SNIDAL, 2005).

As idéias, portanto, recebem um papel quase nulo. Ao analisar livros, tais como “*Ideas, Interests and American Trade Policy*” de Goldstein (1993) e “*Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*” de Goldstein e Keohane (1993), Jacobsen afirma que as idéias não devem ser consideradas como variáveis explicativas independentes e o máximo que conseguem provar é que elas próprias “[*are*] always a valuable supplement to interest-based, rational actor models” (JACOBSEN, 1995:285). Em suma, a lógica do benefício rege o comportamento dos atores em todos os tempos e espaços e as idéias são consideradas no máximo como variáveis intervenientes²¹.

A atemporalidade não se limita ao debate teórico das Relações Internacionais e é incorporada também às reflexões sobre metodologia. A lógica de Fisher (1988)²², a teoria dos jogos de Deutsch (1985)²³, a ação coletiva de Elinor Ostrom (1997)²⁴, bem como a abordagem

Assim, o Realismo e as Relações Internacionais se tornaram interdependentes, uma vez que “*every attempt to redefine the borders of the discipline is immediately seen as an attack of realism. Vice-versa, there has been the tendency to see many attacks of realism as attacks of the legitimate independence of the discipline as such. Important reactions by realists were needed*” (GUZZINI,2002:6).

²¹ “*Bounded Rationality*” é uma tentativa de aproximar esta escola com variáveis abstratas, mas ainda com grande ênfase nas variáveis quantitativas. Segundo Jones (1999:297), “*Bounded rationality asserts that decision makers are intendedly rational; that is, they are goal oriented and adaptive, but because of human cognitive and emotional architecture, they sometimes fail, occasionally in important decisions*”. Talvez esta seja a principal ponte que ligue a escola da escolha racional com a próxima escola, sociológica, que será abordada mais adiante. O que diferencia deste tipo ideal é sua tentativa de relativizar a racionalidade dada de maneira exógena ao acrescentar variáveis cognitivas que torna este princípio mais flexível às percepções dos atores.

²² É interessante notar que a metodologia de Fisher (1988), por exemplo, enfatiza a importância da lógica para a construção de qualquer argumento válido cientificamente. A lógica, se utilizada de forma correta, pode torná-lo um crítico conhecedor de determinado assunto sem, é bom notar, a necessidade de ser um perito. Assim, a lógica ganha um caráter metodológico soberano, espécie de seiva do conhecimento científico e, apenas pela razão que possuem os indivíduos, sem necessidade de qualquer outro conhecimento externo, torna qualquer um apto a discorrer sobre os argumentos. Isto é o que o autor chama em seu livro de *thinking things through*, que busca mostrar, em suas próprias palavras, “*the readers how to extract and evaluate such complex and important arguments and to demonstrate that one does not need to be an expert in the field to make significant progress in doing this*” (FISHER,1988:02).

²³ A teoria dos jogos de Deutsch (1985:35) busca responder estas perguntas: “*¿cómo tomar en cuenta las probables acciones de aliados y adversários posibles, y cómo actuar con prudencia en condiciones de incertidumbre y ignorancia parcial?*”? Para isso, esta teoria busca, por meio da quantificação, uma aproximação com as teorias exatas da matemática aplicadas ao mundo social onde, em caso de informações incompletas, entende-se a lógica de atuação dos jogadores independente de suas variáveis individuais. Segundo Deustch, a teoria dos jogos confia no comportamento racional dos atores diante de situações de crise, onde seu pensamento, cálculo e formulação de decisões não sofrerão nenhum tipo de oscilação, sendo os mais adequados possíveis. Além disso, as emoções e temores não afetam decisões. A ira e a frustração são igualmente impotentes. Busca-se, com isso, criar certa objetividade tornando o processo decisório menos

institucional da escola da escolha-racional, cada um do seu modo, são exemplos evidentes da atemporalidade das formulações, da minimização das idéias, dos valores e dos significados diante da razão (e/ou lógica) que está contida em todos os indivíduos, bastando apenas exercitá-las. Enquanto as mencionadas teorias das Relações Internacionais garantem aos atores uma racionalidade exógena, a metodologia de Fisher torna a lógica um instrumento de conhecimento que invade todos os campos e a racionalidade de Deutsch afirma que a ação dos jogadores será sempre baseada em cálculos estratégicos, criando resultados parecidos. Todos acreditam na validade da racionalidade, cálculo estratégico e/ou lógica. A História, para estas formulações, em nada contribui para alterar pressupostos e serve mais como um laboratório onde são testadas formulações atemporais.

Douglas North, um dos principais autores da corrente institucionalista, por exemplo, tem uma visão atemporal e instrumentalista das instituições. Um dos objetivos da obra de North, se não o principal, é compreender o subdesenvolvimento ou a ineficiência econômica nos países periféricos. A manutenção de instituições não eficientes nestas regiões é o principal motivo de resultados econômicos insatisfatórios. Instituições que não promovem a eficiência e não garantem padrões de produtividade são as causas da má performance econômica, tanto no passado quanto no presente (NORTH, 1971:125). Em outra oportunidade, North afirma que *“Institutions reduce transaction and production costs per exchange so that the potential gains from trade are realizeable. Both political and economic institutions are essential parts of an effective institutional matrix”* (NORTH, 1991:98). A garantia da produtividade é, portanto, o *ethos* das instituições: *“the central issue of economic history and the economic development is to account for the evolution of political and economic institutions that create an economic environment that induces increasing productivity”* (NORTH, 1991:98). Mas o que vem a ser produtividade? Para o autor, produtividade é o incremento da condição material. Afinal, *“in every system of exchange, economic actors have an incentive to invest their time, resources, and energy in knowledge and skills that will improve their material status”* (NORTH,

vulneráveis à percepção humana.

²⁴ Para este autor, *“the theory of collective action is the central subject of political science. It is the core of the justification for the state. Collective-action problems pervade international relations, face legislators when devising public budgets, permeate public bureaucracies, and are at the core of explanations of voting, interest group formation, and citizen control of government in a democracy. If political scientists do not have an empirically grounded theory of collective action, then we are hand-waving at our central question [...] As global relationships become even more intricately intertwined and complex, however, our survival becomes more dependent on empirically grounded scientific understanding. We have not yet developed a behavioral theory of collective action based on models of the individual consistent with empirical evidence about how individuals make decisions in social-dilemma situations”* (OLSTROM, 1998:01)

1991:98), com exceção de algumas sociedades tribais²⁵.

Assim sendo, Cruz (2003:108) resume a obra de North com as seguintes palavras:

as instituições reduzem a incerteza e os custos de transação envolvidos na atividade econômica, tornando possível a coordenação dos agentes e a operação eficiente dos mercados; a variação de preços altera marginalmente o poder de barganha dos atores e, no decurso do tempo, provoca mudanças mais ou menos pronunciadas nas instituições que moldam a economia considerada.

Há, portanto, uma sobrevalorização da atividade econômica como motor da atividade institucional. Para esta perspectiva, a Política é fruto principalmente de dilemas da ação coletiva, de adequação de interesses diversos, em um cenário onde se busca harmonização. Tal abordagem também contribuiu para a análise de processos legislativos, como mostram Przeworski (1975), Shepsle (1979) e Austen-Smith e Banks (1988). O papel das instituições, para esta corrente, é de facilitador das trocas econômicas e políticas e, enquanto for eficiente neste sentido, permanece. Este tipo de abordagem institucional racionalista tem grande força nos estudos legislativos norte-americanos. Segundo Bailey (2006:5),

rational-choice institutionalism has contributed extensively to our understanding of the effects of, for example, parliamentary systems, divided government, elections, and constitutions on political outcomes. In short, it has enabled us to understand better the exogeneity of institutions" (vide SHEPSLE & BONCHEK, 1997; LOWERY *et al.*, 2004).

Os teóricos da ação racional, antes de sua vertente institucionalista emergir, buscavam respostas para o seguinte paradoxo: como assegurar maioria estável no congresso com tantas preferências e questões em jogo? Esta é uma das questões que muito enfraquecia as abordagens da escolha-racional nos estudos legislativos. Sobre este paradoxo, Geoffrey Garrett and Peter Lange (1996:49) afirmam que *"it is assumed that the effects of*

²⁵ Douglass North cita duas formas de organização social que não buscam a produtividade. Segundo este autor, *"In every system of exchange, economic actors have an incentive to invest their time, resources, and energy in knowledge and skills that will improve their material status. But in some primitive institutional settings, the kind of knowledge and skills that will pay off will not result in institutional evolution towards more productive economies"* (NORTH, 1991:103). O autor cita três exemplos: "Suq", "Caravan Trade" e "tribal society", todos ineficientes do ponto de vista material. Neste caso, o Suq merece destaque. Segundo North, *"the central features of the Suq are (1) high measurement costs; (2) continuous effort at clientization (the development of repeat-exchange relationships with other partners, however imperfect); and (3) intensive bargaining at every margin. In essence, the name of the game is to raise the costs of transacting to the other party to exchange"* (NORTH, 1991:103). O Suq, em suma, foge do padrão instrumental da formulação de North e por isso é encarada como exceção pelo autor.

internationally generated changes in the constellation of domestic economic preferences will be quickly and faithfully reflected in changes in policies and institutional arrangements within countries". Este é, na verdade, o argumento do pluralismo econômico segundo o qual *"changes in the constellation of preferences in the private sphere will be quickly reflected in commensurate changes in public policies and institutions"* (GARRETT & LANGE, 1996:74). Segundo estes autores, existe algo faltando nesta relação causal, algo entre a preferência e a ação coletivista, ou seja, as instituições. *"Today, few would dispute that – at a given point in time – institutional conditions have a significant bearing on political process"* (GARRETT & LANGE, 1996:49). Por conseguinte, a resposta para isso se encontra em *Processos e Comitês* que limitam a ação dos Congressistas.

A solução deste paradoxo se encontra nas instituições (vide BAWN, 1993)²⁶. A variação na condição material nem sempre é respondida imediatamente pelas políticas públicas, pois existem filtros institucionais. Em outras palavras, entre os interesses e as políticas governamentais permanecem as instituições. Esta foi a forma encontrada pelos adeptos da ação racional resolverem o paradoxo mencionado acima e promoverem a estabilidade. Contudo, dar esta atribuição estabilizadora para as instituições não minimiza a visão funcionalista, na qual a maximização, a produtividade e a condição material ganham força.

Embora esta perspectiva forneça um argumento metodológico coeso e forte, tem pouco a dizer sobre a mudança institucional. Segundo os autores desta abordagem,

institutions arise to mitigate market failures, be they generated by informal needs, commitment problems, prisoners dilemmas, or cycling majorities [...] How such institutions were created is less important than the functions they perform (GARRETT & LANGE, 1996:49).

Mas como, portanto, entender a mudança? Na verdade, toda a razão de ser das instituições é material (vide FRIEDEN & ROGOWSKI, 1996:42) e a força principal para a mudança, embora possa haver filtros, é baseada na materialidade, com especial destaque para crises materiais, tanto internas (inflação, perda de rentabilidade, etc.) quanto externas (crises financeiras internacionais, crise no comércio internacional e assim por diante). A mudança institucional só faz sentido se impactar diretamente nos objetivos maximizadores dos atores. É, portanto, um subproduto da própria natureza das instituições, ou seja, garantir a eficiência

²⁶ Bawn (1993:965), ao discorrer sobre este assunto, afirma que *"Institutions enable groups of individuals with conflicting goals to reach stable policy decisions"*.

por meio de aumento de benefícios e minimização de custos.

Tal abordagem é foco de muitas críticas. Em primeiro lugar, quando se fornece uma visão funcionalista das instituições, há dificuldades para explicar a ineficiência que não pelo argumento simplista de irracionalidade e ignora outras forças que não as econômicas que podem atuar na ação política e econômica dos atores. Em segundo lugar, tal abordagem possui grande dose de intencionalismo, ou seja, os atores controlam todo o processo de criação e mudança institucional, sendo esta última apenas reflexo direto das intenções dos atores, não sendo possível atribuir as instituições nenhum tipo de caráter autônomo. Em terceiro lugar, tal abordagem atribui caráter voluntarista aos atores e, como conseqüências disto, as instituições nascem “contratualmente”, com o consentimento dos atores, sem considerar de maneira suficiente o papel das assimetrias. Em quarto lugar, tal abordagem atribui às instituições um papel de mediador de interesses – ou de potencializador de equilíbrio – não explicando bem a mudança, o desequilíbrio, ou quando uma instituição favorece mais um grupo em detrimento de outro (vide HALL & TAYLOR, 1996).

Quanto à metodologia adotada por esta escola, com ênfase na quantificação, Miller (1997) afirma que, embora estes métodos racionalista sejam extremamente úteis, possuem uma série de críticas. Em conformidade com ele, a primeira delas é que tais métodos por vezes se mostram obscuros e incompreensíveis. Em segundo lugar, muitos dados são tendenciosos e mascaram a realidade de alguma forma. Neste caso, “*si los datos cuantitativos están deteriorados, son irrelevantes e engañosos, no es probable que mejoren al ser tratados estadísticamente*” (MILLER, 1997:172). Além disso, afirma-se que o método quantitativo possui um foco “demasiado estrecho, como el de un reflector que, en una noche oscura, sólo ilumina una parte muy pequeña de la realidad” (MILLER, 1997:174 – grifos no original). A “idoneidade causal” também é questionada, ou seja, uma correlação de dados sem uma boa teoria pode se tornar apenas uma coincidência.

1.1.2 Escola Sociológica e as instituições

As idéias possuem ou não um papel determinante na ação política e econômica? Esta é uma pergunta que se relaciona diretamente às diversas áreas do conhecimento, mas com especial destaque para a Sociologia. Nas Relações Internacionais, as análises com ênfase em variáveis abstratas, como as idéias, foram negligenciadas por serem relacionadas a questões consideradas demasiadamente abstratas, principalmente após a acentuação do cientificismo que ocorreu na década de 1960 (ZAMPETTI, 2006:12), como já mostrado no item anterior²⁷. Contudo, assiste-se nos últimos anos uma intensificação relevante destas abordagens²⁸ e, na sua ala mais radical, englobando parte de correntes como os construtivistas, reflexivistas, anti-estruturalistas, etc. Nestes casos, as idéias são desvinculadas de qualquer interesse material e respondem apenas a estímulos abstratos.

A proposição fundamental dessa abordagem é que as idéias podem ser, e freqüentemente são, mais fortes do que interesses materiais para os tomadores de decisão (vide CAMPBELL, 2002; ZAMPETTI, 2006). A este respeito, Zampetti (2006:13) afirma que “*explanation of political action in terms of rational actors maximizing a utility function rooted in material interests cannot adequately account for states' observed behavior*”²⁹. Como consequência desta formulação, a crescente importância das análises das idéias, quer sejam consideradas variáveis independentes, dependentes ou intervenientes, mas principalmente devido ao papel hoje desempenhado pelas correntes sociológicas nas Relações Internacionais,

²⁷ Os Interesses (ligado ao benefício material) recebem maior destaque nas teorias das Relações Internacionais. A resposta das correntes sociológicas para isso, principalmente a ala menos radical, é a seguinte: as idéias desempenham um papel importante na definição e mudança nas ações dos interesses dos atores (vide WENDT, 1987; WOODS, 1995; ADLER, 1999; ZEHFUUS, 2002). “*The point is that the identities of political actors shape how they perceive their interests and therefore which policies and institutions they favor*” (CAMPBELL, 2002:24-5). “*Thus identities are significant because they provide the basis for interests. Interests, in turn, develop in the process of defining situations. An institution, such as self-help in the international realm, is a 'relative stable set of structure of identities and interests'*” (ZEHFUUS, 2002:40).

²⁸ Muito embora “as idéias” como variável explicativa tenham ganhado cada vez mais importância nas últimas décadas, nunca foram completamente ignoradas pelos pesquisadores. Vale ressaltar a famosa citação de J. M. Keynes (em “*The General Theory of Employment, Interest and Money*”, 1936, 183-4), ainda em 1936, quando afirma que “*the ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed the world is ruled by little else*”, e conclui argumentando que “*it is ideas, not vested interests, which are dangerous for good or evil*” (KEYNES *apud* ZAMPETTI, 2006:12).

²⁹ Este autor destaca também que “*ideas have an independent causal effect on policy 'even when human beings behave rationally to achieve their end'*” (ZAMPETTI, 2006:13)

tem feito com que esse debate ganhe cada vez mais destaque nos estudos de Relações Internacionais e, conseqüentemente, nos assuntos de Economia Política Internacional (vide GOLDSTEIN, 1988; GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993; IKENBERRY, 1993; PHILPOTT, 2001)³⁰. As idéias acabam por adquirir um papel de vetor de criação e mudança institucional, moldando relações e criando comportamentos (vide WENDT, 1987; GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993; IKENBERRY, 1993; WOODS, 1995; ADLER, 1999).

Em vários sistemas (quer seja econômico, político ou internacional) pode-se encontrar competição de idéias, como no campo das políticas macroeconômicas, onde ora os keynesianos, ora os neoclássicos, foram superiores, como destacou Biersteker (2000). Tal dinâmica também teve impacto nas análises sobre instituições, mas não de maneira consensual. Existem basicamente duas formas distintas de relacionar as idéias com a dinâmica institucional: a primeira delas prioriza o individualismo metodológico, enquanto a segunda prioriza o holismo metodológico (Vide SOBER, 1980)³¹.

Para o primeiro grupo, são as idéias que surgem nos indivíduos ou grupos de indivíduos (elites) que merecem destaque. Este processo, de baixo para cima, cria os significados disponíveis para a maioria. O problema é que a mudança institucional fica muito ligada à movimentação do indivíduo ou grupo, se tornando freqüente quando não são legítimas para o pensamento dominante³². Dentro desta corrente, vale citar os trabalhos de Salant (1989:29). Segundo este autor, as mudanças que ocorrem nas idéias e, conseqüentemente, nas instituições, se baseiam em um processo de aprendizagem ou adaptação (vide MANTZAVINOS, NORTH & SHARIQ, 2004)³³.

Outros entendem o papel das idéias baseados no holismo metodológico, com menor ou nenhum espaço para os agentes. A este respeito, Legro (2000:420) afirma que

these ideas are social and holistic - they are not simply individual conceptions that are shared or added together. Collective ideas have an intersubjective existence that stands above individual minds and is typically embodied in symbols, discourse and institutions.

³⁰ Philpott (2001) atribui enorme força ao papel das idéias ao afirmar que foi a ascensão das idéias protestantes que permitiu a criação do que se convencionou chamar Sistema de Westphalia.

³¹ Segundo Sober (1980:93), “holists and individualists disagree over whether social wholes are more than the sum of their parts. Holists say they are and individualists say they are not”.

³² Não há aqui, portanto, uma ruptura com o individualismo metodológico, mas o que diferencia esta sub-abordagem com o item anterior é a ênfase nas variáveis abstratas. Para uma discussão crítica a respeito desta abordagem, vale a pena citar o trabalho de March e Olson (1984) que consideram tal abordagem uma forma de reducionismo.

³³ Mantzavinos, North e Shariq (2004), embora trabalhem com a noção de aprendizado tanto no nível individual quanto no nível coletivo, não abandonam a visão funcionalista e instrumental das instituições.

Portanto, as idéias e as instituições que as refletem não respondem diretamente às variações de percepções individuais porque são autônomas. Mas a adoção de tal abordagem não explica a mudança e nem a origem das instituições. Em suma, o holismo metodológico explica a continuidade muito bem, mas não explica a mudança, enquanto o individualismo metodológico explica a mudança, mas não a continuidade.

Alguns autores das Relações Internacionais, tais como Cox (1987), Gill (1990), entre outros, se aproximam desta perspectiva, pois afirmam que as idéias que prevalecem são aquelas que expressam a posição do Estado na hierarquia do Sistema Internacional, portanto, analisam as idéias de maneira holística³⁴. A mudança, aqui, responderia diretamente à estrutura de poder. Desta forma, as idéias dominantes são aquelas favorecidas pelos Estados dominantes e/ou aquelas que melhor incorporam o interesse nacional desses Estados, sendo as instituições um reflexo disso.

Estas diferenças metodológicas geram outras teóricas. O debate atual entre os métodos racionalista e construtivista, por exemplo, tem se voltado crescentemente para essa questão (Vide WENDT, 1987; ADLER, 1999)³⁵. Alguns têm afirmado que vivemos num período de “virada cognitiva” (THAGARD, 1989) enquanto outros falam de “virada construtivista” (CHECKEL, 1998). Análises que destacam conhecimentos, significados e a construção social das práticas comportamentais ganham força em detrimento das explicações empíricas e quantitativas, com seus mecanismos exógenos e atemporais. Tudo é, portanto, construído e deve ser descrito ao invés de testado por pressupostos pré-definidos.

Para os autores desta perspectiva, as instituições não buscam ser apenas eficientes, como pressupõem os autores da escolha-racional, mas respondem também a práticas culturais, valores, idéias e identidades³⁶. Trata-se, portanto, de uma visão mais ampla de Instituição:

³⁴ Outra forma de abordar esta questão é tentar relacionar a ação individual com as idéias estruturais (vide WENDT, 1987). Contudo, a relação entre estas coisas fica difícil de determinar. Mais sobre isso será discutido no próximo capítulo.

³⁵ Segundo Zehfuus (2002:4), “*Constructivism [...] challenges the assumptions of rationalism, particularly the notion of an unchanging reality of international politics. [...] the social world is seen as constructed, not given. States may be self-interested but they continuously (re)define what than means*”. O autor também afirma que “*their identities may change. Norms help define situations and hence influence international practice in a significant way. In order to appreciate this influence of identities and/or norms it is necessary to explore intersubjective meaning*”.

³⁶ Para os autores desta perspectiva, a identidade é um dos vetores que moldam a ação e, portanto, o arcabouço institucional. Segundo Wendt, identidade é “*relatively stable, role-specific understanding and expectations about self*” (apud ZEHFUUS, 2002:40). Campbell, não muito diferente, afirma que “*identities may also affect policy making. Identities are the historically constructed ideas that individuals or organizations have about*

além de normas, procedimentos e regras, lidam com símbolos, cognições, moral e cultura. Todos influenciam, direta ou indiretamente, na ação política e econômica (Vide SWIDLER, 1986; ZUCKER, 1991)³⁷. As idéias e a interpretação de mundo devem estar no centro da análise.

Não se pode compreender as instituições sem entendê-la como resultado do sistema de valores onde estão inseridas. Existe uma interdependência entre o padrão institucional e a cultura. Trata-se de duas coisas muito próximas que, embora diferentes, estão intimamente ligadas, e o que as ligam são as variáveis cognitivas, fornecendo significados, encurtando a análise e aumentando a importância de informações pré-concebidas. O que o indivíduo enxerga como possibilidade, enxerga na verdade com as lentes cognitivas culturais e institucionais e formula sua própria noção de racionalidade baseado nesta visão de mundo. Como consequência disso, a política deixa de ser definida como a luta por recursos escassos e recebe uma nova definição. March e Olsen (1984:741) ajudam neste sentido ao afirmarem que

Politics is regarded as education, as a place for discovering, elaborating, and expressing meanings, establishing shared (or opposing) conceptions of experience, values, and the nature of existence. It is symbolic, not in the recent sense of symbols as devices of the powerful for confusing the weak, but more in the sense of symbols as the instruments of interpretive order.

Outro ponto a ser destacado é que, neste emaranhado de forças sociais, as instituições são moldadas pelas idéias. “*Ethical concerns and ideas play an important role in the emergence of cooperative behavior and the creation of regimes, and it is through legal rules that such concerns and ideas are predominantly expressed*”, conclui Zampetti (2006:18). Entretanto, as instituições, além de serem moldadas pelas idéias, também influenciam na própria dinâmica cognitiva, criando o ambiente comportamental por meio da elaboração de um espaço cognitivo motivador da ação. Em outras palavras, as instituições moldam o que o indivíduo imagina como ação legítima, ação eficiente ou ação necessária, além de definir as margens do que é considerado justo e injusto. Uma das formas que isso pode ocorrer é por

who they are vis-a-vis others” (CAMPBELL, 2002:24)

³⁷ Segundo Swidler (1986:284), “*strategies of action are cultural products; the symbolic experiences, mythic lore, and ritual practices of a group or society create moods and motivations, ways of organizing experience and evaluating reality, modes of regulating conduct, and ways of forming social bonds, which provide resources for constructing strategies of action. When we notice cultural differences we recognize that people do not all go about their business in the same ways; how they approach life is shaped by their culture*”. Zucker (1991) caminha na mesma direção, atestando que as instituições são importantes para a compreensão da permanência de culturas no tempo. “[...] *the more institutionalized, the greater the [cultural] maintenance without direct control*”, conclui o autor (ZUCKER, 1991:102).

meio do que Hall e Taylor (1966:948) chamaram de “internalização das normas institucionais”, ou seja, a dimensão normativa do impacto institucional na ação política e econômica³⁸. Assim, podem influenciar na conduta, não mais baseado no princípio de funcionalidade, instrumentalidade, entre outros, mas fornecendo aos atores princípios cognitivos que são, de certo modo, colocados em prática pelos atores.

Para esta perspectiva a legitimidade é a ponte entre as variáveis cognitivas e os padrões institucionais existentes numa sociedade (Vide STILLMAN, 1974:39). Quer isso dizer que uma instituição é legítima se os resultados de suas decisões forem compatíveis com as percepções cognitivas dos atores presentes na sociedade (Vide GIBSON, 1989:472). Quando as instituições deixam de representar este padrão cognitivo, o descompasso que daí surge pode ser um importante vetor para a mudança. O que é importante destacar neste ponto é que as instituições são criadas ou mudam não por variações na materialidade, como pretendem provar os teóricos da escolha-racional, mas por variações cognitivas. O próximo capítulo trará mais informações a respeito.

Nessa direção, todas estas considerações afastam estes autores dos teóricos da ação racional, mencionados no tópico anterior. A corrente em questão, contudo, não pretende afirmar que os atores agem de maneira irracional. Muito pelo contrário, os atores são racionais, capazes de fazer cálculos de custo e benefícios. O que acontece é que os benefícios e custos não podem ser mensurados apenas por variáveis quantitativas, como ganho econômico e/ou político. O ganho pode ser abstrato, baseado em princípios éticos ou valores portados por cada indivíduo. Vale lembrar a idéia de “*Bounded Rationality*” na qual se busca relativizar a racionalidade dada de maneira exógena ao acrescentar variáveis cognitivas que torna este princípio mais flexível às percepções dos atores (JONES, 1999)³⁹.

Além disso, esta abordagem é alvo de algumas críticas. Em primeiro lugar, vale destacar que a origem das idéias, percepções ou visões de mundo não é clara. De onde elas vêm? Onde são formadas? Como fazer para idéias individuais se tornarem idéias coletivas? Em segundo lugar, embora esta perspectiva seja extremamente útil ao trazer variáveis

³⁸ As instituições, por serem frutos de idéias, estruturam as relações sociais fazendo com que as idéias que as geraram sejam internalizadas pelos tomadores de decisões. Neste sentido, Hall e Taylor (1996:948) afirmam que “*In this view, individuals who have been socialized into particular institutional roles internalize the norms associated with these roles, and in this way institutions are said to affect behaviour. We might think of this as the 'normative' dimension of institutional impact*”. O texto de Zucker (1991:83) também é útil neste tipo de questão. Segundo este autor, “*for cultural persistence, transmission from one generation to the next must occur, with the degree of generational uniformity directly related to the degree of institutionalization*”.

³⁹ Já tratamos deste assunto na nota de rodapé 20.

cognitivas para o centro da análise e, portanto, quebrar o padrão instrumentalista das instituições, como apregoado pelos adeptos da escolha racional, esta escola perde força explicativa ao olhar as instituições de maneira extremamente dinâmica, principalmente na sua abordagem individualista. E é no movimento institucional que outras questões emergem: como elas mudam? Quais são as principais forças que geram a mudança? Estas perguntas ainda recebem respostas insatisfatórias. Em terceiro lugar, na sua vertente holística, justamente por fornecerem análises estáticas, esta perspectiva dá pouco destaque à assimetria.

1.1.3 Escola Histórica e as instituições

É possível combinar os interesses materiais com variáveis cognitivas? Do ponto de vista teórico, estas são perspectivas antagônicas, e transformá-las em um único corpo teórico atemporal seria tarefa no mínimo complexa. E levando em consideração a busca pela parcimônia e acurácia por trás destes projetos, explicações muito complexas perdem espaço, portanto é mais “natural” focar em apenas um destes dois tipos de variáveis. Mas a escola histórica pretende contribuir para a solução deste dilema tornando o objeto de análise histórico. Segundo Campbell (2002:22), “*the new literature is more open to the possibility of interplay between ideas and interests*” e isso só se faz possível quando trabalhado de maneira dinâmica. Enquanto alguns são motivados mais pelos interesses, outros são motivados por predisposições ideológicas, e apenas a análise de caso por caso nos permitirá visualizar estas nuances (vide BAILEY, 2006:7). Além disso, tal abordagem permite relacionar estes dois grupos de conceitos.

Em outras palavras, a escola histórica⁴⁰ se diferencia da escola da escolha-racional por evitar a atemporalidade e por trazer à tona a especificidade histórica. Segundo Thelen e Steinmo (1992:27) “*a simple search for regularities and lawful relationships among variables – a strategy that has led to tremendous successes in the physical sciences – will not explain social outcomes, but only some of the conditions affecting those outcomes*”. Para evitar estas simplificações, a escola histórica dá ênfase ao método indutivo, ou seja, escolha metodológica no qual o objeto fala por si próprio e o caso é o principal responsável pelas formulações

⁴⁰ Ethington (1995:467) resume assim a escola histórica: “*hallmarks of the new institutionalism include a portrayal of institutions as semiautonomous actors; a contextualization of institutions within sociohistorical processes (and vice versa); a recognition of inefficiency, contingency, and accident in history; and a recognition of the relative autonomy of ideas and symbolic action in historical development.*”

teóricas, diferente das deduções das outras escolas mencionadas. Thelen e Steinmo (1992:12) chegam a afirmar que *“rather than deducing hypotheses on the basis of global assumptions and prior to the analysis, historical institutionalists generally develop their hypotheses more inductively, in the course of interpreting the empirical material itself”*. Segundo estes autores, a dedução não permite visualizar a complexidade humana de maneira suficiente e por isso deve ser evitada⁴¹. Ainda sobre este assunto, Smith e Lux (1993:507) apontam que

while recognizing the validity of law like generalization in allied disciplines such as economics, political science, or sociology, ‘historians remain sensitive to individual peculiarities and to special circumstances, and wary of supposed rules of human behavior’”.

Ao se desvincular do objetivo de fazer generalizações teóricas universais, a escola histórica, a princípio, não entende as instituições como algo que deve levar necessariamente à eficiência material. As instituições são frutos do seu tempo e por vários motivos podem não levar a eficiência, mas nem por isso devem ser consideradas irracionais como afirmariam os teóricos da escolha-racional com sua visão instrumental da história⁴². *“History cannot be guaranteed to be efficient. An equilibrium may not exist”*, concluem March e Olsen (1984:738)⁴³. Lecours (2000:514) pontua similarmente que *“[...] history [is not] a coherent sequence of events resulting from the behaviour of rational self-interested maximizers but rather [history is] the contingent product of the interactions of a diversity of actors and institutions”*. A realidade é complexa, muitas variáveis estão em jogo, e ao destacar apenas uma e ignorar as outras, pode-se perder de vista os principais fatores explicativos. Por isso, *“[...] in order to understand the New Institutionalism, we need to historicize it”* (KLOPPENBERG, 1995:126).

Todas as instituições respondem à condição material e ao sistema cognitivo de seu contexto. É por meio da compreensão desta relação que pode-se aproximar da essência institucional e, destarte, entender as principais causas da continuidade e mudança. Várias escolas afirmam coisas parecidas. A escola contextualista da história (vide DIGGINS, 1984;

⁴¹ *“The suspicion here is that in modeling themselves on the physical sciences, political scientists are inviting reductionism and ignoring the inherent complexity of human political action in favor of elegant but unrealistic laws”* (THELEN & STEINMO, 1992:26)”

⁴² Segundo March e Olsen (1984:737), *“An efficient historical process, in these terms, is one that moves rapidly to one unique solution, this independent of the historical path”*.

⁴³ Estes autores (March e Olsen 1984:738) continuam afirmando que *“even if there is an equilibrium, historical process can easily be slow enough relative to the rate of change in the environment that the equilibrium of the process is unlikely to be achieved before the environment, and thus the equilibrium, changes”*

SKINNER, 2007)⁴⁴ e a lógica da situação de Karl Popper⁴⁵ (vide MARZNER & BHADURI, 1998; KERSTENETZKY, 2006) merecem destaque. A este respeito, Thelen e Steinmo (1992:13) afirmam que

*the emphasis on institutions as patterned relations that lies at the core of an institutional approach does not replace attention to other variables – the players, their interests and strategies, and the distribution of power among them. On the contrary, it puts these factors in context, showing how they relate to one another by drawing attention to the way political situations are structured*⁴⁶.

Theda Skocpol (1995:106), uma das principais autoras desta corrente, também considera de extrema importância a compreensão do contexto. “*Historical institutionalists are more likely to trace sequences of outcomes over time, showing how earlier outcomes change the parameters for subsequent developments*”. “*Politics mirrors its context*”, concluem March e Olsen (1984:735). “*Historical propositions are always contextual*”, afirma Smith (1993:595).

Para “historicizar” as instituições, não basta apenas descrever uma seqüência de fatos. É preciso entender as raízes históricas que estão por trás dos fatos e, deste modo, das instituições (vide TESCHKE, 2003). Assim, os autores desta perspectiva acreditam ser mais fácil identificar o verdadeiro motor das mudanças⁴⁷. “*Historical method furnishes an important interpretative research approach that, unlike other approaches, aims specifically at investigating the causal motors that drive change through time*”, afirmam Smith e Lux

⁴⁴ Segundo os contextualistas, toda idéia é fruto de sua época. Segundo Diggins (1984:151), “*such terminology suggests that the life of the mind is to be understood not necessarily by what thinkers may have been contemplating as a result of their own idle curiosity, but instead by the external factors that had influenced their thought, consciously or otherwise. The growing conviction today is that one should avoid treating ideas outside of their respective historical contexts, for an idea owes its historical significance to the specific purposes to which it was addressed in a specific circumstance in the past. The claims of conceptualism are particularly relevant to the discipline of intellectual history, and as such their theoretical presuppositions should be scrutinized in light of practice as well as theory*”.

⁴⁵ “*The method of applying a situational logic to the social sciences is not based on any psychological assumption concerning the rationality (or otherwise) of ‘human nature’.* On the contrary: when we speak of ‘rational behavior’ or of ‘irrational behavior’ then we mean behavior which is, or which is not, in accordance with the logic of that situation. In fact, the psychological analysis of an action in terms of its (rational or irrational) motives presupposes that we have previously developed some standard of what is to be considered as rational in the situation in question” (POPPER, 1971 apud KERSTENETZKY, 2006).

⁴⁶ “*By taking the goals, strategies, and preferences as something to be explained, historical institutionalists show that, unless something is known about the context, broad assumptions about ‘self-interested behaviour’ are empty*” (THELEN & STEINMO, 1992:09).

⁴⁷ “*Although conventional wisdom and popular mythology hold that all historians merely seek to reconstruct the past ‘as it really was,’ professional historical analysis very often moves far beyond just describing what happened and seeks to untangle the complexity of causes that move human events*”. (SMITH & LUX, 1993:595).

(1993:595). Ao fazer isso, a complexidade não é algo que deve ser ignorado e se configura, na verdade, como sua riqueza, enquanto as demais escolas buscam propor generalizações que evitam a complexidade histórica. Smith e Lux (1993:595) chamam esta segunda perspectiva de “simplista” ou “reducionista”

Além de fruto de sua época, as instituições também são autônomas. “*Without denying the importance of both social context of politics and the motives of individual actors, the new institutionalism insists on a more autonomous role for political institutions*”, argumenta Peters (1998:566)⁴⁸. A principal prova disso é seu papel mediador entre a ação individual e as políticas públicas (vide ETHINGTON & McDONAGH, 1995). Podem moldar preferências, ditar quais são as possibilidades aceitáveis, constranger algumas alternativas políticas, entre outras funções. Ao mesmo tempo, são limitadas uma vez que respondem a outras instituições, interesses e idéias (vide BAWN, 1993:965)⁴⁹. Quando existe legitimidade, significa que as instituições respondem de certa maneira às preferências da sociedade. Quando não há legitimidade, abre-se o leque para a mudança institucional buscando torná-la legítima. A este respeito, Kloppenberg (1995:125) destaca que as instituições

[...] persist only if they are able to sustain their legitimacy. If challengers to any institutional arrangement, whether in the law, the economic sphere, politics, or the academic world, succeed in undermining the legitimacy of existing ways of thinking and behaving, then a new institution emerges to replace the old.

Em suma, embora as instituições sejam autônomas, moldando relações, também é moldada por meio, principalmente, de sua legitimidade perante a sociedade.

⁴⁸ O autor também afirma que “*the argument that institutions can be treated as political actors is a claim of institutional coherence and autonomy [...] Any attempt to comprehend behavior independent of structure is doomed to provide only a partial description of the individuals' motives and the values they pursue through the political process. Individuals and their values are altered by the institutions within which they are embedded and with which they come into contact* (PETERS, 1998:566).

⁴⁹ Portanto, existem dois tipos de instituições: as instituições estruturantes e as instituições intermediárias. Este primeiro tipo está próximo do conceito de estrutura, impactando de maneira semelhante diferentes localidades em diferentes tempos, e, portanto, portador de certo grau de determinismo. Não explica bem, por exemplo, a mudança e nem a razão de algumas forças comuns impactar de maneira tão diferente algumas localidades. O segundo tipo, instituições intermediárias, são as instituições menos amplas, mediadoras entre a ação política e econômica individual e as políticas públicas em âmbito nacional. Estas instituições não são tão difíceis de mudar e estão mais próximas das preferências domésticas. Estas instituições são destacadas pela escola histórica, pois são elas as principais responsáveis pelos resultados distintos obtidos nas diversas localidades. A este respeito, Thelen e Steinmo (1992:12) afirmam que “*thus, another of the strengths of historical institutionalism is that it has carved out an important theoretical niche at the middle range that can help us integrate an understanding of general patterns of political history with explanation of the contingent nature of political and economic development, and especially the role of political agency, conflict, and choice, in shaping development*”.

Nessa direção, enquanto a escola da escolha-racional e a escola sociológica, embora com pressupostos fortes, têm dificuldades para explicar a mudança, o método histórico promete contribuir com tal questão por considerar as instituições sempre de forma histórica. Ao visualizar o objeto em movimento, traçando suas raízes, a continuidade e a mudança institucional acabam sendo naturais. Portanto, a maneira como lida com o dinamismo institucional é um dos principais fatores que diferenciam a escola histórica das demais, pois ela busca ser um meio termo entre análises estáticas e extremamente dinâmicas. Tal escola “*address the often neglected issue of dynamism in institutional analysis*”, concluem Thelen e Steinmo (1992:13). Idéias, liderança, procedimentos, entre outros condicionantes, podem contribuir para a mudança institucional. Como identificar isso se não de maneira histórica? A este respeito, Bailey (2006:5) afirma que “*a core focus of historical institutionalism is the rise and decline of institutions, and as such, the approach claims to ‘take time seriously’ by studying institutional development in the long run*”. Benno Teschke, ao descrever seu método para reconstruir historicamente as instituições do Estado, também chama atenção para a importância do dinamismo. O autor destaca que é preciso “*a dynamic perspective that attempts to identify and theorize the major agents and processes of systemic geopolitical transformations*” (TESCHKE, 2003:04 – grifos no original). Faz-se necessário, então, traçar as raízes históricas das instituições e entender como elas responderam às variações dos diferentes contextos que estavam inseridas.

Outro ponto importante a ser mencionado é a racionalidade do ator. Como pôde ser vislumbrado, a escola da escolha-racional atribui uma racionalidade exógena aos atores, instrumental, eficiente e estratégica. Para a escola histórica, a racionalidade do ator é um conjunto de fatores que envolve tanto variáveis materiais quanto cognitivas. Segundo March e Olsen (1984:735), “[...] *the structure and process of politics [is] a function of physical environment, geography, and climate; of ethnicity, language, and culture; or of demography, technology, ideology, or rebellion*”. Os autores também argumentam que “[...] *preferences and meanings developed in politics, as in the rest of life, through a combination of education, indoctrination, and experience. They are neither stable nor exogenous*” (MARCH & OLSEN, 1984:739)⁵⁰. A ação racional deixa, portanto, de ter características atemporais e passa a ser contextual, isto porque não existe apenas uma variável que explica tudo. Existem

⁵⁰ “*If political preferences are molded through political experiences, or by political institutions, it is awkward to picture the political system as strictly dependent on the society associated with it*” (MARCH & OLSEN, 1984:739)

múltiplas variáveis que se relacionam e esta diversidade está mais próxima do que encontra-se na realidade, sendo a essência da situação política⁵¹ e podendo ser, por vezes, até mesmo contraditórias (vide BAILEY, 2006:4). “*We need a historically based analysis to tell us what they are trying to maximize and why they emphasize certain goals over others*”, concluem Thelen e Steinmo (1992:09). Lecours (2000:513) chega a conclusão semelhante ao afirmar que “*for historical institutionalists, preferences, goals, interests and even identities are politically constructed. They are not 'givens' but represent something to be explained*”. Já Kloppenberg (1995:125) atesta que “*institutions do not fall from the sky. Neither do so-called rational actors. Both institutions and individuals are historical phenomena; if we wish to understand them, we must see where they come from and why they develop as they do*”.

Em suma, o Institucionalismo Histórico tem outros três pontos fundamentais: ecletismo ontológico, a possibilidade de utilização de múltiplos níveis de análise e o reconhecimento da desigualdade dos atores e instituições. Em primeiro lugar, o institucionalismo histórico dá ênfase tanto ao cálculo estratégico quanto às variáveis cognitivas, como idéias, valores, significados, entre outros. A ação é, portanto, fruto da combinação entre todas estas coisas e só é possível entendê-la levando em consideração as especificidades de cada caso. Trata-se de uma escola eclética, que não objetiva fazer formulações atemporais que se aplicam em diversos momentos da história sem levar em consideração variações no tempo e no espaço. A relação entre indivíduo e instituições é, portanto, dada de maneira ampla, podem responder tanto à lógica instrumental dos teóricos da escolha racional quanto à abordagem cultural da escola sociológica.

Em segundo lugar, esta escola visualiza múltiplos níveis de análise. Ao fazer isso, há um deslocamento das divisões tão aceitas pela ciência política, como indivíduo, Estado e estrutura, e passa a considerar todas em conjunto, uma influenciando a outra mutuamente. Em outras palavras, tal abordagem foge da divisão analítica tradicional, onde alguns enfatizam apenas as variáveis estruturais e acabam não visualizando a ação individual como algo importante, enquanto outros enfatizam a ação humana de maneira demasiada, sem se importar com as restrições que existem. Mas estas divisões metodológicas não cessam aqui. Ao analisar

⁵¹ Este autor também afirma que “*particular people, operating at a particular historical moment, with particular ideas, and funding from particular sources, were able to create their own informal institution, which we now call the New Institutionalism* (KLOPPENBERG,1995:125). Em outro momento, indica que “[...] *No abstract rational actor, whose preferences are simply given, and who acts simply according to interest, has ever existed. The concept of rationality is itself a social and historical construct*” (KLOPPENBERG,1995:126)

as ferramentas analíticas disponíveis que lidam com questões de formulação de política comercial e instituições de comércio, por exemplo, atribui-se o protagonismo ao Estado unitário (onde o Estado é considerado como um ator autônomo) ou ao jogo político doméstico (onde o Estado não é considerado como um ator autônomo). Dentro deste contexto, o institucionalismo histórico pode ser uma abordagem interessante, pois é capaz de transcender esta divisão e contribuir com novas perspectivas. Reconhece, ao mesmo tempo, as instituições como fruto do jogo político doméstico e como estruturas estruturantes. Bo Rothstein define de forma clara tal perspectiva ao pontuar que as instituições são a “*bridge between 'men [who] make history' and the 'circumstances' under which they are able to do so*” (ROTHSTEIN,1992:33)

Em terceiro lugar, a escola histórica visualiza com mais nitidez as desigualdades entre os atores e instituições. “*This approach stresses the idea that power is at the centre of politics, and that power relationships are a key engine of social and political outcomes*”, afirma Lecours (2000:514). Com isso, evitam-se simplificações dando aos atores a mesma capacidade de ação. As instituições contribuem para isso, pois determinado arranjo institucional pode beneficiar um grupo em detrimento de outro (vide GOLDSTEIN, 1988). “*A central preoccupation of historical institutionalists has been to show how institutional designs favour some groups at the expense of others while paying particular attention to cross-national and historical variations*”, afirma Lecours (2000:514). Mais interessante é notar que as instituições também são desiguais. Uma possui mais capacidade de ação do que outras, e em um contexto de contradições, a instituição com mais peso terá suas demandas respondidas em detrimento das demais. Em suma, as instituições em perspectiva histórica respondem às desigualdades, ajudam a criar e manter as desigualdades e estão inseridas em um ambiente de desigualdades institucionais.

Embora não forme um grupo coeso, o Institucionalismo Histórico tem grande poder explicativo principalmente quando trabalha-se com continuidade e mudança justamente por ser dinâmico. Portanto, uma das preocupações básicas desta escola é localizar o objeto no tempo e, com isso, traçar as percepções, reações e interesses dos atores. “*The historical-structural branch of the new institutionalism is directly concerned with intertemporal issues, and it is avowedly antifunctionalist*”, afirmam Garrett e Lange (1996:49). São as instituições que ligam o passado com o presente. Elas fazem as idéias e interesses dos antigos influenciarem os recentes.

Em resumo, as vantagens do Institucionalismo Histórico são basicamente três. Primeiramente, permite contemplar múltiplos níveis de análise. Assim, os cenários doméstico e internacional coexistem, sendo duas arenas explicativas importantes. Além disso, ao garantir racionalidade contextual aos atores, permite que o analista se distancie de interpretações ideológicas, minimizando conceitos normativos como eficiência, instrumentalidade e cooperação. Por último, tal abordagem abre a possibilidade de visualizar com precisão a posição relacional dos atores em perspectiva histórica. Tal instrumento analítico é de vital importância quando se reconhece a desigualdade, alguns com poder de ação muito mais volumoso do que outros. Contudo, tal abordagem deixa uma lacuna ao não definir claramente um método. Como conduzir uma pesquisa fundamentada neste tipo de abordagem? Este será o tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 2: EM BUSCA DE UM MÉTODO PARA A MUDANÇA INSTITUCIONAL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

O Institucionalismo Histórico, como visto no capítulo anterior, possui algumas vantagens: garante uma abordagem mais ampla, sem atribuir de maneira exógena nenhum tipo de função aos atores e reconhece a especificidade de tempo e de espaço, além de reconhecer a desigualdade entre os atores. Embora se coloque como uma alternativa aos problemas enfrentados pelo institucionalismo, não fornece um método coerente para conduzir as análises desta perspectiva, como faz o institucionalismo da escolha-racional. “*The specifically historical component of historical institutionalism has, at least until recently generally been left unclear*”, afirma Pierson (2004:8). Como, então, conduzir a análise? Qual seria o método do Institucionalismo Histórico?

As tipificações metodológicas aqui realizadas são bastante superficiais e, por isso, representam uma parcela pequena do que já se produziu sobre este tema que se encontra em diversos tipos distintos de bibliografia, passando pela História, Ciência Política e Sociologia. Trata-se, portanto, de um esforço multidisciplinar. Contudo, elas são importantes à medida que contribuem para a proposta de um método teórico para o Institucionalismo Histórico. A reflexão metodológica realizada neste capítulo, é bom ressaltar, não tem pretensões maiores ao de dar lógica investigativa para esta pesquisa.

Antes de prosseguir, vale a pena destacar de início os três principais eixos que qualquer método histórico do institucionalismo precisa considerar. O primeiro deles é a especificidade histórica, ou seja, trazer para o seio da análise as forças históricas, o contexto, as raízes, entre outras coisas. Não se pode, portanto, atribuir funcionalidade atemporal a qualquer instituição uma vez que esta é fruto do seu tempo e espaço. Cada instituição é única, não repetível, embora possa haver alguns traços de regularidade, como será visto adiante.

O segundo eixo, até aqui ignorado, se refere ao antigo debate entre Teoria e História. É preciso dar coerência para a infinitude de detalhes históricos. Claude Lévi-Strauss (1976:39) chega a afirmar que “uma História verdadeiramente total neutralizar-se-ia a si própria: o seu produto seria igual a zero”⁵². Como trabalhar então com a riqueza da especificidade histórica?

⁵² Segundo Lévi-Strauss (1976:39) “o historiador e o agente histórico escolhem, cortam e recortam, pois uma História verdadeiramente total os levaria ao caos. Cada canto do espaço contém uma multidão de indivíduos cada um dos quais totaliza o devir histórico de uma maneira que não se pode comparar às outras; para um só destes indivíduos, cada momento do tempo é inesgotavelmente rico de incidentes físicos e psíquicos que desempenham todo o seu papel na sua totalização. Mesmo uma História que se diz universal não passa ainda

Na impossibilidade de fazê-lo, como saber quais variáveis são importantes e devem ser destacadas? Estas perguntas remetem esta pesquisa a um debate de longa data e que vale a pena receber destaque, pois é um dos principais temas que deve ser abordado pelo Institucionalismo Histórico.

O terceiro eixo, já trabalhado no capítulo anterior, é garantir importância para dois tipos de variáveis que se tornaram o principal ponto de atrito entre o institucionalismo da escolha-racional e o Institucionalismo Sociológico: as variáveis materiais e as variáveis cognitivas. O Institucionalismo Histórico promete dar cabo a esta problemática dando igual peso para estes dois tipos de variável. O que vai determinar, dentro desta perspectiva, a preponderância de uma ou outra variável, ou até mesmo a maneira como se relacionam, é a especificidade contextual, retomando o primeiro eixo mencionado acima.

Neste capítulo focar-se-á nos dois primeiros eixos. Para isso, este será dividido nas seguintes partes; (1) procurar-se-á mostrar como alguns métodos das ciências humanas se distanciaram da História (3) e vice-versa; (2) buscar-se-á mostrar algumas tentativas metodológicas de aproximação entre generalização e especificidade histórica; (3) depois buscar-se-á inserir este debate dentro de outro, a saber, estrutura-agente e longo-curto prazo; (4) discorrer-se-á sobre as Teorias da mudança e por último (5) buscar-se-á propor um método histórico teórico da mudança institucional. É importante ressaltar que os métodos aqui trabalhados não estão dispostos de maneira cronológica e foram trabalhados na medida em que contribuem logicamente para a argumentação aqui apresentada. Todo este debate, embora aparentemente fuja do tema proposto, é de vital importância para dar coerência a esta pesquisa além de buscar contribuir com o para o Institucionalismo Histórico por meio de reflexões metodológicas.

2.1 Afastamento da História nos Estudos Sociais

Durante o Século XX assistiu-se a um afastamento em grande parte do *mainstream* das Ciências Humanas dos métodos históricos. As Ciências Nomotéticas, inspiradas pelos avanços da Física, se tornaram o padrão metodológico a ser seguido. No pós-II Guerra, o positivismo, o empirismo, o quantitativismo, entre outros métodos, se tornaram predominantes, primeiro nos Estados Unidos e depois em grande parte do ocidente. Skocpol (1984) caracteriza este

de uma justaposição de algumas Histórias locais, no interior das quais (e entre as quais) os vazios são muito mais numerosos do que os plenos”.

período como “*antihistoricism of grand theory*”. Por meio de suas conjecturas abstratas, “[...] *all aspects of social life, regardless of times and places, could be classified and supposedly explained in the same, universal theoretical terms*” (SKOCPOL, 1984:4)

As Teoria de Relações Internacionais também responderam a estas tendências. Segundo Pfaltzgraff (1971), este campo de estudo viveu três fases: uma primeira fase idealista, uma segunda fase realista e uma terceira fase behaviorista. Embora o Realismo Clássico seja alicerçado nas análises históricas (vide CARR, 1981)⁵³, o debate entre os Neo-realistas e Neoliberais não se deu em torno de divergências metodológicas. Neste ponto, eram bastante semelhantes: as duas correntes se afastaram da História e utilizam de pressupostos gerais para fundamentar suas formulações.

Na Economia, a História também perde valor no século XX. Adam Smith (2001), ainda no século XVIII, tratou sua Teoria da organização produtiva e do crescimento econômico caminhando nesta direção, embora os economistas do século XIX fizessem formulações bastante distintas, como será visto a seguir⁵⁴. Já no século XX, o que se fez da “Teoria Geral” de Keynes⁵⁵ merece destaque: “*Consequently, the manner and locations of the Keynesian triumph helped to obliterate the memories of historicism and institutionalism on a global scale*” (HODGSON, 2001:225-6). A Microeconomia também é formulada por princípios atemporais, caracterizando uma preponderância destes métodos neste campo de estudo.

No campo da Ciência Política, Aron (1985:375) afirma que

os cientistas políticos sentem provavelmente que sua disciplina parece subdesenvolvida, quando comparada à economia política – para não falar das ciências naturais. Parece mais importante fazer do que saber o que se faz. A acumulação do conhecimento parece mais relevante do

⁵³ Edward Hallet Carr, analisando o período do entre-guerras, divide os internacionalistas em dois grupos: um, denominado utópicos, desconsidera a História e fazem formulações abstratas onde a realidade deve se adequar. Já os realistas estão no extremo oposto: consideram estas formulações atemporais irrelevante para a realidade internacional, e por isso se focam na História, no conhecimento adquirido pelos fatos. “Os dois métodos de abordagem – a tendência a ignorar o que foi e do que é, e a tendência a deduzir o que deveria ser partindo do que foi e do que é – determinam atitudes opostas com relação a todo o problema político” (CARR, 1981:17)

⁵⁴ “List and others argued that Smithian economic principles were appropriate for a relatively developed and dominant socio-economic system, such as the British, but less so for an emerging nation such as Germany at an earlier stage of industrial and political development” (Hodgson, 2001:61)

⁵⁵ O Keynesianismo é diferente de Keynes. Este autor não parece ter desconsiderado a especificidade histórica. “I have called this book the General Theory of Employment, Interest and Money, placing the emphasis on the prefix general [...] I shall argue that the postulates of the classical theory are applicable to a special case only and not to the general case, the situation which it assumes being a characteristics of the special case assumed by the classical theory happen to be those of the economic society in which we actually live, with the result that its teaching is misleading and disastrous if we attempt to apply it to the facts of experience” (Keynes *apud* Hodgson, 2001:219)

que a consciência crítica deste saber.

Aron critica esta posição e busca dar mais ênfase ao papel da História, se opondo àqueles que não o fazem.

ao refutar a “teoria” (no sentido de “explicação causal”) demográfica ou econômica das guerras, faz-se uma contribuição positiva ao saber: põem-se em evidência os dados constantes da sociedade internacional, talvez mesmo da natureza humana ou social, os quais constituem condições estruturais de belicosidade; dissipam-se as ilusões dos que esperam pôr fim às guerras modificando *uma só variável*: a população, o estatuto da propriedade, o regime político. Acima de tudo, passa-se a compreender em profundidade a diversidade histórica dos sistemas internacionais, graças à discriminação entre as variáveis que têm significação distinta em cada época e aqueles que, pelo menos provisoriamente, sobrevivem intactas às transformações técnicas (ARON, 1985:390).

No campo da Sociologia também há um afastamento da História (vide MERTON, 1948)⁵⁶. É interessante notar como Isajiw (1998:I) inicia seu livro:

there is agreement among philosophers of science that scientific explanation of phenomena consist in deducing propositions from other more general propositions [...] the objective of science is establishment of systems of general laws.

Fararo (2001:107) parece concordar com Isajiw, afirmando que esta nova geração de sociólogos “*stressed the necessity of abstraction in scientific theory, emphasizing the role of frames of reference or conceptual schemes*”. Para Peter Burke, se referindo a este mesmo fenômeno, a década de 1920 assistiu a um *Turning Point* na sociologia no qual se esquece a História: “explicações de costumes e instituições sociais através do passado, em termos de evolução e difusão social, foram substituídas por explicações das funções sociais destes costumes e instituições no presente” (BURKE, 1980:18). Talcott Parsons talvez seja o principal destaque desta corrente⁵⁷. Para Malinowski, o passado estava “‘morto e enterrado’ e apenas a imagem do passado interessava, já que tal imagem fazia parte da 'realidade social de

⁵⁶ “Recent sociological discussions have assigned but one major function to empirical research: ‘testing’ or ‘verification’ of hypotheses. [...] The investigator begins with a hunch or hypothesis, from this he draws various inferences and these, in turn, are subjected to empirical test which confirms or refutes the hypothesis. But this is a logical model, and so fails, of course, to describe much of what actually occurs in fruitful investigation. [...] Like other such models, it abstracts from the temporal sequence of events. It exaggerates the creative role of explicit theory just as it minimizes the creative role of observation” (MERTON, 1948: 506)

⁵⁷ Segundo Hodgson (2001:178), uma das principais contribuições de Parson fora “its neglect of the problem of historical specificity [...] Parsosn achieved distinction by its creation of an ahistorical school of sociology, partly by rummaging selected material from a historically-oriented intellectual tradion”

hoje” (*apud* Burke, 1980:18)⁵⁸.

Até aqui viu-se como houve uma tendência quase que generalizada no século XX, em diversos campos da ciência (Relações Internacionais, Economia e Sociologia), de afastamento das análises históricas. Para Pierson (2004), a História é usada por estas perspectivas de duas maneiras distintas. A primeira delas é o que o autor chama de “*history as the hunt for illustrative material*”. Isso significa que “*comb the past for examples of credible commitment mechanisms or for solutions to a particular class of collective action problems*”. Em outras palavras, estas análises “*say little or nothing about the temporal dimensions of social processes. The motivation for going back in time is simply to get at examples that may not be available in the present*” (PIERSON, 2004:5). Esta prática é muito comum na primeira escola institucionalista, da escolha-racional, como visto no capítulo 1. A segunda maneira é denominada pelo autor como “*history as a site for generating more cases*”. Neste caso, a História se torna um amontoado de dados, especialmente sobre fenômenos que não são reproduzíveis no presente (PIERSON, 2004:5). A História seria o laboratório do cientista social, onde ele submete os testes de suas hipóteses feitas de maneira atemporal. A este respeito Merton (1948:506) enfatiza que “*empirical research goes far beyond the passive role of verifying and testing theory: it does more than confirm or refute hypotheses*”. Contudo, este parecia ser o sentimento da época.

2.2 Afastamento dos Estudos Sociais na História

Além do afastamento da História, há também uma segunda tendência. Trata-se do afastamento da Teoria pelas Ciências Históricas, complicando ainda mais a busca por um método para o Institucionalismo Histórico. A busca de formulações atemporais para se fazer análises históricas, ou lei históricas, fora ignorada por alguns pesquisadores, andando na contramão dos teóricos trabalhos acima (vide VIGEZZI, 2002)⁵⁹. Típico dos historiadores, este movimento lida com uma metodologia da História bem mais dinâmica, mais preocupada com o curto prazo e com a especificidade e sem qualquer pretensão a generalizações. Se a

⁵⁸ Segundo Burke (1980), esta tendência ocorria no *mainstream*, mas havia autores que andavam na contramão, como Karl Mannheim.

⁵⁹ No campo da História das Relações Internacionais, “a história [...], diz-se normalmente, tem pouca coisa a tirar da teoria – e vice-versa. Historiadores e teóricos continuam a trabalhar em territórios diferentes, salvo quando fazem, sobretudo os teóricos, rápidas incursões no outro campo, a fim de recolher qualquer resultado útil” (VIGEZZI, 2002:461). Vigezzi, a este respeito, conclui que “as relações entre os pesquisadores das duas disciplinas estagnaram em linhas rígidas de dois 'estereótipos' negativos, que foram construídos por razões teóricas e práticas bastante complexas” (VIGEZZI, 2002:474)

História cuida do singular, não deve haver repetições. Dentro desta perspectiva, não há, portanto, espaço para a regularidade, pois a repetição foge do objeto de estudo do historiador. Cinco métodos se destacam dentro desta abordagem: O “método histórico tradicional”, “método indiciário”, o “método da descrição densa”, o “método contextual” e o “método da micro-História”. Estes métodos não são excludentes, por vezes se misturam, mas vale a pena destacá-los brevemente para o desenvolvimento desta pesquisa.

Quanto ao método histórico tradicional, nas palavras do Braudel (1990:9), atenta-se “ao tempo breve, ao indivíduo e ao acontecimento”. Este autor tem uma visão crítica deste método, o que chama de “precipitada” e de “pouco fôlego”. A narração, a tradição oral, até mesmo a literatura, são fontes de pesquisa consideradas importantes para este tipo de abordagem. Quanto ao paradigma indiciário, trata-se de um tipo de abordagem que lida com o único, com o singular. Segundo Ginzburg (1990:156-7), quanto ao historiador, “a sua estratégia cognoscitiva assim como os seus códigos expressivos permanecem intrinsecamente individualizantes (mesmo que o indivíduo seja um grupo social ou uma sociedade inteira)”. Ainda se referindo ao específico, o autor afirma que “o historiador é comparável ao médico, que utiliza os quadros nosográficos para analisar o mal específico de cada doente. E, como o do médico, o conhecimento histórico é indireto, indiciário, conjetural” (GINZBURG, 1990,156-7). Para Barros, este paradigma pode ser definido de tal forma: “para empreender uma análise intensiva de suas fontes, o historiador deve estar atento a tudo, sobretudo aos pequenos detalhes” (BARROS, 2004:169). Já a descrição densa tem muitos pontos semelhantes ao método indiciário. De acordo com Barros (2004:177), para se trabalhar a História, faz-se necessário descrever de maneira “intensiva, incisiva, atenta tanto aos pequenos pormenores como às grandes conexões. Trabalha-se ao nível das contradições e ambigüidades – não contra estas ambigüidades, mas sim tirando partido delas”⁶⁰.

Quanto ao método contextual, um fenômeno é explicado de acordo com o reconhecimento do contexto histórico que se insere, portanto, específico, semelhante à escola contextualista, como já mencionado no capítulo anterior (vide SKINNER, 2007). Em outras palavras, um determinado fenômeno é fruto de círculos contextuais que determinam a sua

⁶⁰ Em outro trecho, Barros afirma que a tarefa do historiador “certamente, não será a de julgar um crime, mas avaliar representações, expectativas, motivações produtoras de versões diferenciadas, condições de produção destas versões, além de captar a partir da documentação detalhes que serão reveladores do cotidiano, do imaginário, das peculiaridades de um grupo social, das suas resistências, das suas práticas e modos de vida” (BARROS, 2004:175)

causalidade (vide FARNHAM, 2004)⁶¹. Aqui o movimento é de cima para baixo, “significa que você examina um problema relacionando-o com uma realidade mais ampla que o envolve. Contextualizar é, grosso modo, inserir o seu texto específico em um 'texto' maior”, conclui Barros (2004:162). Assim sendo,

os historiadores procedem do seguinte modo: se pretendem examinar uma pequena aldeia italiana do século XVI, introduzem o seu trabalho com um capítulo inicial onde será descrito de forma sintética o 'contexto' histórico, discutindo por exemplo os aspectos mais amplos relacionados à Itália daquela época: a fragmentação política, a instabilidade dos pequenos estados autônomos, certos aspectos econômicos, os traços culturais do Renascimento, as especificidades da Contra-Reforma [...] e assim por diante. Só depois de delimitar esta realidade mais ampla, que funcionará como uma espécie de moldura de sustentação, é que o historiador começará a construir o seu quadro específico (BARROS, 2004:162).

A micro-História parece obedecer a um movimento inverso, ou seja, de baixo para cima. “*When we examine something in great detail and at close range, do we understand it better?*”, questiona Gregory (1999:100). Para autores como Carlo Ginzburg e Giovanni Levi, dois nomes que se destacam dentro desta perspectiva, a resposta parece ser afirmativa. “*Using tools derived from cultural and social anthropology, they endeavor to reconstruct and explain the reciprocal relationship between individual actions and experiences on the one hand, and material life, institutions, and processes on the other*” (Gregory, 1999:101). Segundo Guimarães, o método da micro-História pode ser definido como “escala de observação reduzida, exploração exaustiva de fontes, descrição etnográfica e preocupação com a narrativa literária”⁶². Também garante o poder de agência aos indivíduos: “*At the same time, meticulous attention to human interaction on the micro-scale preserves the agency of ordinary people*” (Gregory, 1999:101)⁶³.

⁶¹ “Decision-making behavior cannot be understood without specifying the situation to which the decision-maker is responding – and for political decision-makers that includes not only substantive policy problems, but also the political context within which they must be addressed” (FARNHAM, 2004:443)

⁶² A autora continua afirmando que “neste sentido, contempla, sobretudo, temáticas ligadas ao cotidiano de comunidades específicas — referidas geográfica ou sociologicamente —, às situações-limite e às biografias ligadas à reconstituição de microcontextos ou dedicadas a personagens extremos, geralmente vultos anônimos, figuras que por certo passariam despercebidas na multidão. (GUIMARÃES, 2003)”.

⁶³ Barros afirma que a micro-História tem feito críticas importantes aos historiadores universais, que trabalham com longa duração, como veremos. Esta escola generalizante “tende a apresentar as suas interpretações sob a forma de uma verdade que é enunciada objetivamente e de fora, ou pelo menos esta tem sido uma crítica muito presente entre os micro-historiadores ao modelo tradicional” (BARROS, 2004:167). Neste caso, analisa-se o fenômeno de baixo para cima, ou seja, do fenômeno para o contexto.

Ilustração 1: Círculos Concêntricos e a explicação histórica contextual e da micro-história

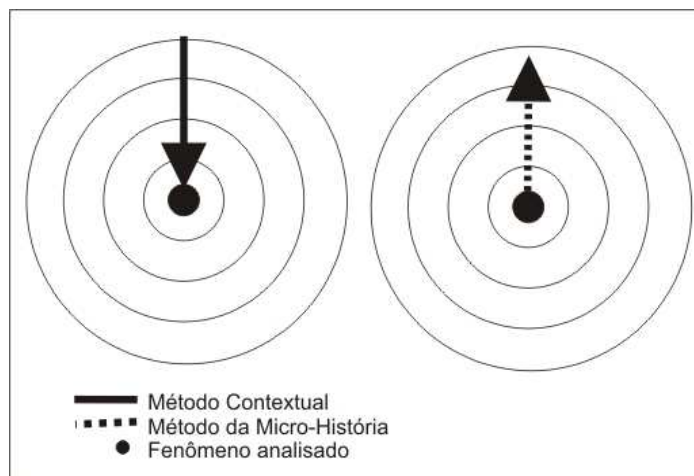


Gráfico feito pelo autor a partir de reflexões realizadas por Barros (2004)

O que estes métodos têm em comum, (o “método tradicional da História”, o “método indiciário”, o “método da descrição densa”, o “método contextual” e o “método da micro-História”) é a especificidade histórica. Todo fenômeno é específico, isolado no tempo, e não repetível. Toda narração é, portanto, o olhar de uma época que é única. Como consequência disso, pode-se visualizar outra característica comum entre estes métodos que é a rejeição às proposições atemporais, ou seja, às Teorias. Estas não fazem sentido dentro dessas análises uma vez que a especificidade tem prioridade em detrimento da regularidade. Utilizar estes métodos remeteria à narrativa pura e simples. Com isso, fugir-se-ia do segundo eixo (é preciso relacionar Teoria e História) e, por isso, acredita-se não ser neste debate que o Institucionalismo Histórico encontrará um padrão metodológico suficiente.

2.3 Algumas tentativas de aproximação entre Teoria e História

As tentativas de aproximação entre os estudos históricos e os esforços teóricos tampouco são recentes. Talvez os principais sejam frutos do século XIX, com a escola alemã antiga. Outros perpassam todo o século XX. Quanto à escola alemã, embora houvesse diferenças importantes quanto ao problema da duração, da relação entre agente e estrutura, entre outras coisas, todos os seus membros reconheciam o problema da especificidade histórica (HODGSON, 2001:59). Friedrich List, Max Weber e Karl Marx são os principais nomes, mas existem outros. Roscher, por exemplo, afirma que “*for us history is not a means,*

but the object of our investigation” (apud HODGSON, 2001:59)

A História Materialista de Karl Marx geralmente é um dos primeiros métodos citados quando se trata dos problemas de conjunção entre Teoria e História, como diz Jean Bouvier (1976). Para este autor, o primeiro encontro de expressão entre estas duas coisas foi desenvolvido por Marx: “o que o marxismo traz, em matéria de núcleo racional, é que pretende manejar ao mesmo tempo a análise abstrata, a abstração metodológica, e a observação concreta, a 'narrativa', a tomada do real”, (BOUVIER, 1976:136), sem confundir os instrumentos conceituais com a explicação histórica. Neste mesmo sentido, Peter Burke (1980:16) diz que não havia diferenciação entre História e Sociologia na obra de Marx. A condição material e as relações de produção são os vetores básicos da dinâmica histórica sem, é bom ressaltar, ignorar a especificidade. É só por meio da análise histórica que se compreendem as características básicas de um sistema como o modo capitalista de produção (Vide HODGSON, 2001:46).

Já Weber, mesmo quando trabalhava com a organização social e econômica, não desconsiderou a História. “Weber não desistiu do estudo do passado”, afirma Burke (1980:16). O livro “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo” (WEBER, 2004) estabelece, por exemplo, relação entre os valores puritanos e a ascensão do capitalismo, e não poderia ser assim sem considerar a História. Quanto ao método de “causação adequada”, termo cunhado por Weber, tem recebido destaque. Segundo este método,

where an actual result was brought about by a complex of antecedent conditions that made it ‘objectively probable’, ‘the cause’ is termed ‘adequate’ in relation to the “effect” [...]. Where a causal factor contributed to a historically interesting aspect of an outcome without being “adequate” in this sense, it may be considered its “accidental cause” (RINGER, 2002:165).

Reconhece-se, portanto, o problema da especificidade histórica, além de não ignorar as generalizações e, por este motivo, se afasta da idéia de Ciência Ideográfica⁶⁴.

Veblen, embora norte-americano, manteve a tradição alemã no início do Século XX. Segundo Almeida (1983, IX), Veblen

⁶⁴ “The other consequence was that he undercut the rhetoric of ‘uniqueness’ that often accompanied the defense of ‘idiographic’ knowledge in the German historical tradition. To substantiate individual causal claims at all, Weber pointed out, both ‘causes’ and ‘effects’ must be described at a level of generality that will permit them to be related to ‘rules of experience’ (Erfahrungsregeln). In Weber’s account, such rules resemble imperfect empirical generalizations; they are incompletely universal and less rigorously delimited than full-fledged scientific laws. Often expressed in the language of common sense, they are subject to modification by various ‘outside’ influences. Even so, Weber considered them forms of nomological knowledge, and he thus really excluded the illusion of a radically ‘idiographic’ historiography” (RINGER, 2002:167).

opunha-se, também, à psicologia subjacente às explicações marginalistas e clássicas, que pressupunha uma natureza humana e hedonista; negava que o comportamento econômico pudesse ser entendido como uma ação racional e inteligente de indivíduos guiados pela disposição de obter prazer e evitar a dor.

Além de negar a atribuição de um comportamento atemporal aos atores, Veblen busca mesclar a História e a Teoria por meio de uma visão evolutiva, utilizando conceitos tais como necessidade seletiva, ambiente e atividade predatória como vetores básicos para a análise histórica (vide VEBLEN, 1983; HODGSON, 2004)⁶⁵

Além de Karl Marx, Max Weber e Thorstein Veblen, Carl Menger, Alfred Marshall, Karl Polanyi, Arnold Toynbee, entre outros, cada um a seu modo, consideravam a especificidade histórica⁶⁶. Não será possível aqui alongar neste debate. Assim, serão vislumbrados esforços mais atuais.

Robert Merton merece um destaque inicial, já que este autor defende um meio termo entre grandes generalizações e a especificidade. As Teorias totalizantes ou gerais estão longe de ser uma realidade para Merton e comumente fazem promessas que não possuem capacidade de cumprir (vide MERTON, 1945 MERTON, 1965). Nessa direção, para ele é possível criar teorias de alcance médio (*middle range theories*):

complete sociological system today [...] must give way to less imposing but better grounded theories of the middle range. We cannot expect any individual to create an architectonic system of theory providing a manual for the solution of problems, social and sociological. Science, even sociological science, isn't that simple (MERTON, 1965:7)⁶⁷.

⁶⁵ Segundo Veblen (1983:31), “o homem por necessidade seletiva é um agente. Ele se vê a si próprio como o centro do desenrolar de uma atividade impulsiva, de uma atividade ‘teleológica’. Ele é um agente que em cada ato procura a realização de algum fim concreto, objetivo, impessoal”. Quanto ao papel do ambiente, Veblen (1983:34) afirma que “esta mudança de atitude espiritual é o resultado de mudanças nos fatos materiais da vida do grupo; ela se opera gradualmente à medida que surgem as circunstâncias materiais favoráveis à atitude predatória”.

⁶⁶ Vale lembrar a conclusão de Hodgson sobre este período. Segundo este autor, a “antiga escola” não se fez mais eficiente por acreditar que a realidade poderia ser analisada sem a ajuda de conceitos e teorias atemporais. Segundo este autor, era necessário haver mais Teoria. “*Despite their achievements, the arguments of the pre-1883 historical school – in Germany, Britain and elsewhere – were fatally flawed in methodological terms. Part of the problem was their belief that theory could be built on mere data, and that facts could be ascertained independently of concepts or theories. Today, philosophers of science almost universally reject this view. But only in the latter half of the century, with the decline of positivism, did it become widely recognized by philosophers that all descriptions of facts are theory-laden, and all descriptions are dependent on prior theories and conceptual frameworks. In short, no fact can be identified, nor given any meaning whatsoever without some pre-existing conceptual framework*” (HODGSON, 2001:75)

⁶⁷ Para Merton (1965:06), “*throughout I attempt to focus attention on what might be called theories of the middle range: theories intermediate to the minor working hypotheses evolved in abundance during the day-by-day routines of research, and the all-inclusive speculations comprising a master conceptual scheme from which it is hoped to derive a very large number of empirically observed uniformities of social behavior*”.

Elster (1989:viii *apud* Pierson, 2004:06)⁶⁸ e Aron (1985:390)⁶⁹ reconhecem este esforço de Merton. Além disso, este último acredita que os esforços empíricos têm muito a contribuir caso bem articulado com os esforços teóricos iniciando⁷⁰, reformulando⁷¹, refutando⁷² e clarificando⁷³ as Teorias (MERTON, 1948). Uma, portanto, não pode viver sem a outra. Embora Merton deixe transparecer neste texto aquilo que Pierson (2004) chamou de “*history as the hunt for illustrative material*”, Merton não pode ser assim analisado porque dá muito destaque à especificidade quando afirma que as hipóteses devem ser criadas e alteradas após a análise histórica. “*An unexpected and anomalous finding elicited the investigator's curiosity, and conducted him along an unmediated by-path which led to a fresh hypothesis*”, conclui Merton (1948: 509)

A Sociologia Histórica de Theda Skocpol, Peter Burke, Philip Abrams, Charles Tilly e Immanuel Wallerstein, entre outros, também merece destaque. Estes autores buscaram, cada um ao seu modo, regressar à História⁷⁴, além de buscar pontos de convergência entre Teoria e História. Segundo Burke, um dos principais motivos para a ascensão deste tipo de análise foi o declínio das abordagens funcionalistas:

Merton (1965:09) conclui afirmando que “*I believe that our major task today is to develop special theories applicable to limited ranges of data [...] rather than to seek at once the ‘integrated’ conceptual structure adequate to derive all these and other theories*”.

⁶⁸ O autor destaca que “[*The*] social sciences are light years away from the stage at which it will be possible to formulate general-law-like regularities about human behavior. Instead, we should concentrate on specifying small and medium-sized mechanisms for human action and interaction”.

⁶⁹ Aron (1985:390) chega a afirmar que “dentro de um sistema internacional historicamente singular pode-se estabelecer modelos [...]; e alguns não distinguem os modelos das teorias. Há lugar também para o equivalente do que Robert K. Merton chamou de *middle-range theory* (teoria de alcance médio). [...] São previsões que a experiência histórica poderá confirmar, infirmar, ou mais provavelmente, retificar.

⁷⁰ “*Fruitful empirical research not only tests theoretically derived hypotheses; it also originates new hypotheses. This might be termed the ‘serendipity’ component of research, i.e., the discovery, by chance or sagacity, of valid results which were not sought for*” (MERTON, 1948: 506).

⁷¹ “*When an existing conceptual scheme commonly applied to a given subject-matter does not adequately take these facts into account, research presses insistently for its reformulation. It leads to the introduction of variables which have not been systematically included in the scheme of analysis. Here, be it noted, it is not that the data are anomalous or unexpected or incompatible with existing theory; it is merely that they have not been considered pertinent. [...] the reformulation pattern centers in the hitherto neglected but relevant fact which presses for an extension of the conceptual scheme*” (MERTON, 1948:509)

⁷² “*But empirical research also affects more general trends in the development of theory. This occurs chiefly through the invention of research procedures which tend to shift the foci of theoretic interest to the growing points of research*” (MERTON, 1948:511).

⁷³ “*A good part of the work called ‘theorizing’ is taken up with the clarification of concepts - and rightly so. It is in this matter of clearly defined concepts that social science research activated by a major interest in methodology may be centered on the design of establishing causal relations without due regard for analyzing the variables involved in the inquiry. This methodological empiricism, as the design of inquiry without correlative concern with the clarification of substantive variables may be called, characterizes a large part of current research*” (MERTON, 1948:513)

⁷⁴ “Há razões evidentes para este regresso à História. Uma mudança social acelerada impôs-se definitivamente à atenção dos sociólogos” (BURKE, 1980:24)

desde o seu aparecimento nos anos 20, houve também tempo de aperfeiçoar a abordagem funcionalista e de descobrir as suas falhas, tais como o perigo de estudar a vida social de fora, sem levar em conta as intenções dos ‘atores’ ou as suas avaliações da situação (BURKE, 1980:24).

Theda Skocpol (1984:17), uma das principais autoras desta corrente, no seu livro *“Vision and Method in Historical Sociology”*, informa que o objetivo principal da Sociologia Histórica é *“to make sense of historical patterns, using in the process whatever theoretical resources seem useful and valid”*. Em suma, a Sociologia Histórica original possui quatro características inerentes: a primeira delas é reconhecer o tempo e o espaço como duas variáveis centrais para qualquer estudo; a segunda é atribuir importância aos processos e a sequência temporal; o terceiro relega relevância ao contexto histórico; e por último, dá-se importância à especificidade (SKOCPOL, 1984:01-2)⁷⁵.

O método de *“Path Dependence”*, que tem alguns pontos de convergência com os teóricos da sociologia histórica, também se insere neste debate. Paul Pierson (2004:44) é um dos principais autores que reconhecem esta abordagem: *“path-dependent arguments point to the significance of sequencing – the temporal order in which social events or processes unfold”*. Em suma, tal método afirma que alguns eventos, dependendo de quanto eles acontecem, têm mais ou menos chances de produzir algum impacto duradouro. *“Thus, when a particular event in a sequence occurs will make a big difference”* (PIERSON, 2004:45). Philip Abrams e Theda Skocpol parecem concordar. O primeiro autor indica que *“what we choose to do and what we have to do are shaped by the historically given possibilities among which we find ourselves”* (ABRAMS, 1982:03). Já Skocpol (1984:01-2) afirma que *“earlier ‘choices’, in turn, both limit and open up alternative possibilities for further change, leading toward no predetermined end”*.

Quanto a Popper, o que ele chama de “doutrinas naturalísticas do historicismo” também tem como pano de fundo garantir uma aproximação entre Teoria e História. Segundo esta abordagem, alguns termos qualitativos, tais como “choque de culturas, prosperidade, solidariedade, urbanização, utilidade”, entre outros, são conceitos que devem ser utilizados,

⁷⁵ Quanto ao tempo e espaço, Skocpol aponta que *“truly historical sociological studies [...] ask questions about social structures or processes understood to be concertedly situated in time and space”*. Sobre a importância do contexto, Skocpol deixa este ponto claro: *“most historical analyses attend to the interplay of meaningful actions and structural contexts, in order to make sense of the unfolding of unintended as well as intended outcomes in individual lives and social transformations”*. Por último, sobre a especificidade, a autora nos diz que *“historical sociological studies highlight the particular and varying features of specific kinds of social structures and patterns of change. Along with temporal processes and contexts, social and cultural differences are intrinsically of interest to historically oriented sociologists”*(SKOCPOL, 1984:01-2)

pois ajudam a fazer generalizações no longo prazo, tal como a Astronomia⁷⁶. A busca de “leis históricas” é um tipo de método que visa aproximar Teoria e História. Para este grupo, “as antecipações científicas devem basear-se em leis e, tratando-se de antecipações históricas, antecipações de transformação social, essas leis não de ser leis históricas”, conclui Popper (1980:34). Trata-se de algumas “grandes propensões”, que advindas da História, podem inclusive prever o futuro⁷⁷.

A “Lógica da Situação” de Popper é um dos modelos que, embora pouco comentado, se refere a uma tentativa de juntar a Teoria e a especificidade histórica. Este modelo, segundo Kerstenetzky, (2006:190), busca “identificar o ingrediente metodológico comum que permite a integração da explicação econômica e da sociológica no continente mais abrangente das ciências sociais”. Com efeito, para se compreender qualquer fenômeno social, é preciso compreender tanto a intenção do agente quanto o contexto institucional onde este se insere. Desta análise surge a “lógica da situação”. Sobre isso Popper afirma que “*situational logic explanations are explanations set in institutional contexts in terms of beliefs, aims, and rationality of the actors, and the unintended consequences of their actions*” (POPPER *apud* KERSTENETZKY, 2006:194). A ação, portanto, só faz sentido quando se compreende a situação, trazendo então para a análise uma noção de racionalidade contextual⁷⁸. Para conduzir esta análise, o método sugere a divisão da pesquisa em três etapas:

- (i) formulação de um modelo situacional (a situação) e seu princípio de racionalidade (como é racional agir na situação, ou lógica da situação); (ii) a identificação de condições iniciais; e (iii) o *explicandum* – ou seja, a explicação do evento em termos do modelo e do princípio de racionalidade (KERSTENETZKY, 2006:196).

⁷⁶ “Historicistas modernos muito se impressionaram com o êxito da teoria newtoniana e particularmente com sua capacidade de prever, com grande antecedência, a posição dos planetas. A possibilidade dessas antecipações a longo termo, afirmam eles, fica assim estabelecida, mostrando que o velho sonho de profetizar o futuro distante não se coloca para além dos limites atingidos pelo espírito humano. As Ciências Sociais devem situar suas ambições na mesma altura. *Se a Astronomia pode prever eclipses, por que não poderá a Sociologia prever revoluções?*” (POPPER, 1980:31)

⁷⁷ Popper nos fala de dois tipos de previsão. O primeiro deles o autor chama de “profecia”: são alguns fenômenos que os instrumentos históricos nos ajudam a prever, mas que são inevitáveis. O segundo tipo é denominado “tecnológico”, mais no nível do curto prazo e mais ao alcance da ação humana.

⁷⁸ “É somente a partir da compreensão da situação que é possível formular um princípio de racionalidade, isto é, formar uma idéia sobre o que é racional – isto é adequado, apropriado – fazer naquele contexto” (KERSTENETZKY, 2006:197). Segundo o próprio Popper, “*the method of applying a situational logic to the social sciences is not based on any psychological assumption concerning the rationality (or otherwise) of ‘human nature’. On the contrary: when we speak of ‘rational behavior’ or of ‘irrational behavior’ then we mean behavior which is, or which is not, in accordance with the logic of that situation. In fact, the psychological analysis of an action in terms of its (rational or irrational) motives presupposes that we have previously developed some standard of what is to be considered as rational in the situation in question*” (*apud* KERSTENETZKY, 2006:197)

Dá-se, agora, um salto para o campo das Relações Internacionais. Como já visto, o *mainstream* deste campo de estudo ignora a especificidade histórica, mas algumas abordagens denominadas “históricas” não seguiram esta tendência. A escola francesa, com Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle, merece destaque. Segundo Duroselle (2002:19-21) “o Historiador, contrariamente ao que crêem muitos dos nossos contemporâneos, não há por que se humilhar diante do científico”, e conclui que “é melhor, de uma vez por todas, compreender que as ciências humanas *não devem seguir* o modelo das ciências naturais; e que se deve procurar para elas um método próprio”. Duroselle se refere às generalizações, principalmente realizadas nos Estados Unidos, como “castelo de cartas, varrido pelo mais fraco dos ventos” (DUROSELLE, 2002:24), isso por desconsiderar a complexidade dos fenômenos humanos. “Que o homem procura explicações simples não quer dizer que elas o sejam necessariamente [...] e os que estão em melhor posição para descobrir essa complexidade são precisamente os historiadores, com a condição bem segura de que eles saibam eliminar os fantasmas”. (DUROSELLE, 2002:36). Duroselle busca um meio termo, sendo que sua proposta é,

“ *expor [a] própria teoria, cuja característica é ser baseada na História, fundada sobre a coletânea de acontecimentos concretos – logo empírica -, sobre suas sucessões – logo evolutiva – e sobre as analogias e as regularidades – logo metódica*” (DUROSELLE, 2002:40).

Nesse sentido, os conceitos de Forças profundas e Homens de Estado ganham espaço.

Outros historiadores seguiram esta mesma tendência de aproximação com a Teoria sem desconsiderar a especificidade. “O motor da evolução recente da História foi, pois – e continua a sê-lo – o contato com as demais ciências do homem; menos estruturada, a História também se mostra mais aberta, menos rígida, menos resistente à mudança do que as outras disciplinas” (CARDOSO & BRIGNOLI, 1983:24). Segundo os autores, alguns termos tais como quantificação, conjuntura, estrutura, modelo, entre outros, são exemplos disso, das importações da História de outras Ciências humanas.

“Toda a concepção da História tradicional desmoronou, pois seu objeto, o ‘fato singular’, deixou de dominar o horizonte do historiador: esta se interessava, agora, em captar as pulsações, os ciclos de longa ou curta duração da vida econômica, seus efeitos sociais ou outros” (CARDOSO & BRIGNOLI, 1983:25).

A História Serial é um exemplo disso, utilizando-se de fontes estruturalmente numéricas e de métodos quantitativos, permitindo assim a comparação de períodos distintos

(CARDOSO & BRIGNOLI, 1983:34-5)⁷⁹. Trata-se de uma História matematizante, sem perder de vista os aspectos qualitativos, como ensina Linhares (2001)⁸⁰.

Além destes, existem outros métodos que poderiam ser analisados, mas fugiria dos objetivos propostos. O que se pode notar até aqui, entretanto, é a tentativa de aproximação, expostas aqui de maneira superficial, que demonstram o quão limitador é desvincular Teoria da História (Vide HODGSON, 2001; HODGSON, 2004; PIERSON, 2004:4). Portanto, um método para o Institucionalismo Histórico não pode desconsiderar estas questões: deve ser uma “História teórica” das instituições. Isso porque não se pode utilizar a História como método sem alguns instrumentos analíticos, ou seja, teóricos.

2.4 Alguns pontos em aberto

Até aqui, buscou-se problematizar as Teorias que não reconhecem a especificidade histórica, ou trabalham com a História como um laboratório de testes de formulações atemporais. Estas Teorias, tão comum no *mainstream* de Relações Internacionais, Economia e Sociologia, não são tão eficientes na compreensão da especificidade, desigualdade, contextualidade, entre outras questões. Percebeu-se também que alguns métodos advindo dos historiadores, por desconsiderarem as teorias, são igualmente ineficientes. Feito isso, discorreu-se muito brevemente sobre algumas tentativas de aproximação entre Teoria e História, versando sobre métodos que buscavam sanar este problema. Os autores da escola alemã antiga foram os precursores neste tipo de análise que perdura até hoje, embora em alguns momentos estes trabalhos possam ter sido ignorados por não pertencerem ao *mainstream*.

Contudo, todos estes esforços ainda deixam algumas outras questões em aberto. Reconhecer apenas a especificidade histórica e a importância dos instrumentos teóricos não é suficiente para a construção de um método. Enquanto alguns priorizam as análises estruturais,

⁷⁹ Utilizam fontes “estruturalmente numéricas” ou “fontes não estruturalmente numéricas, mas que o historiador trata de utilizar de modo quantitativo, mediante um procedimento duplamente substitutivo; é necessário que ele lhes atribua uma significação unívoca, relativamente à questão colocada, mas, também que possa organizá-la em série, quer dizer, em unidades cronológicas comparáveis, à custa de um trabalho de padronização” (CARDOSO & BRIGNOLI, 1983:34-5)

⁸⁰ Sobre a História Serial, Linhares (2001:17) ressalta que tal método “procurava discernir o social, sem perder o contexto histórico em que se desenrola a análise, e utilizar o arsenal da quantificação, mas atenta ao que é particular, sem se descartar dos aspectos qualitativos, particulares, da sociedade em estudo, sabendo-se não ser possível matematizar o que não é matematizável”.

outros fazem o mesmo com as análises conjunturais ou factuais. Enquanto alguns trabalham com períodos longos, outros trabalham com períodos curtos. Enquanto para alguns as instituições são difíceis de mudar, outros entendem as instituições como objeto em constante movimento. Enquanto alguns ignoram os grupos domésticos ou o indivíduo, outros constroem análises inteiras baseados nestas unidades de análise. Enquanto uns explicam bem a continuidade, outros explicam bem a mudança. Enquanto alguns atribuem um caráter determinista para a História, outros imputam aos atores poder de agentes. Existe, portanto, um abismo enorme, por exemplo, entre o materialismo histórico de Marx e a lógica da situação de Popper. Enquanto um enfatiza a estrutura, o outro enfatiza o indivíduo.

Dentro dos limites deste trabalho, o foco recairá agora em duas destas questões: a estrutura, como análise do longo-prazo; e a dinâmica, como análise do curto-prazo. O termo “estrutura” é extremamente amplo: tem impacto em diversos campos das ciências humanas, como na Sociologia, na História, na Economia e nas Relações Internacionais. Neste último campo de estudo, Waltz ganha destaque por sua definição extremada tem como principal característica a reclusão dos agentes. Para este autor, estrutura “é o amplo sistema componente que torna possível pensar em um sistema como um todo” (WALTZ, 2002:79), portanto, as unidades perdem importância nas análises explicativas⁸¹. O autor também afirma que “o conceito de estrutura é baseado no fato de que as unidades diferentemente justapostas e combinadas comportam-se diferentemente e em interação produzem resultados diferentes” (WALTZ, 2002:81). Tal definição traz à tona a noção de holismo de Popper (1980:17) quando ele afirma que “o grupo social é mais que a mera soma de seus elementos e é também mais do que a simples soma das relações puramente pessoais que, em dado momento, existem entre quaisquer de seus elementos”⁸². Já para alguns historiadores, como François Dosse (1992:231), dá-se ênfase ao determinismo, como prioridade ao *status quo*⁸³. Quando se fala

⁸¹ “Abstrair atributos das unidades significa deixar de lado questões sobre tipos de líderes políticos, instituições econômicas e sociais e acordos ideológicos que os Estados podem ter” (WALTZ, 2002:80). Algumas páginas depois o autor afirma que “as três partes definidoras de estruturas incluem somente o que é requerido para mostrar como as unidades de um sistema são posicionadas ou arrumadas. Todo o resto é omitido. Preocupações com a tradição e a cultura, análises das características e personalidade dos atores, considerações de conflitos e acomodações de processos políticos, descrição de formulação e execução de políticas — tudo isso é deixado de lado. A omissão não implica sua falta de importância. Isso é omitido porque nós queremos descobrir os efeitos esperados da estrutura sobre os processos e dos processos sobre a estrutura. O que pode ser feito somente se a estrutura e os processos forem distintamente definidos” (WALTZ, 2002:82).

⁸² “As personalidades dos membros exercem profunda influência sobre a história e a estrutura do grupo, mas esse fato não impede o grupo de ter história e estrutura próprias, nem impede o grupo de influenciar poderosamente as personalidades de seus membros” (POPPER, 1980:17).

⁸³ “O estruturalismo é a ideologia do equilíbrio [...] é a ideologia do *status quo*” (DOSSE, 1992:232).

em estrutura “o tempo imutável é assim privilegiado para destacar a estrutura inconsciente de cada instituição”⁸⁴.

Como pode-se notar, o termo possui múltiplas dimensões. Neste trabalho, estrutura será entendida apenas como “análise do longo-prazo”, reconhecendo, entretanto, as limitações de tal significado⁸⁵. Tal definição aproxima-se das formulações de Duroselle (2002:357), pois para ele estrutura “é uma das fases de evolução lenta que o mundo conheceu historicamente”. Bouvier⁸⁶ e François Dosse⁸⁷ parecem concordar. Dinâmica é o extremo oposto, mais próxima da noção de movimento, muda com mais facilidade dentro de um período geralmente curto.

Desde os Anales de Lucien Febvre e Marc Bloch (vide BURKE, 1980; BRAUDEL, 1990; DOSSE, 1992) e depois em sua segunda geração, com Braudel, dá-se destaque para a lentidão da duração⁸⁸. Segundo Burke (1980:22), esta escola buscava “uma história que incluísse todas as atividades humanas e estivesse menos ligada à narrativa de acontecimentos e mais ligada à análise de ‘estruturas’”. Nas palavras do próprio Braudel (1990:14),

“para nós, historiadores, uma estrutura é, indubitavelmente, um agrupamento, uma arquitetura; mais ainda, uma realidade que o tempo demora imenso a desgastar e a transportar. Certas estruturas são dotadas de uma vida tão longa que se convertem em elementos estáveis de uma infinidade de gerações: obstruem a história, entorpecem-na e, portanto, determinam o seu decorrer. Outras, pelo contrário, desintegram-se mais rapidamente. Mas todas elas constituem, ao mesmo tempo, apoios e obstáculos, apresentam-se como limites (*envolventes*, no sentido matemático) dos quais o homem e as suas experiências não se podem emancipar”.

No outro extremo, existe a História do curto-prazo. Esta é muito mais dinâmica, entende a mudança com mais facilidade. Para Braudel (1990:10), este tipo de temporalidade é explosivo: “faz tanto fumo que enche a consciência dos contemporâneos; mas dura um momento apenas, apenas se vê a sua chama”. O tempo breve, o tempo do dia-a-dia, dos

⁸⁴ A este respeito, o autor diz que “uma série de regras combinatórias são empregadas como meio de inteligibilidade do real: a exclusão, a inversão de sinais, a pertinência, que permitem ao sistema instalado a auto-regulação pela reabsorção daquilo que se apresenta como novo ou contraditório, conforme as operações lógicas e internas. Então, a mudança, a ruptura não são mais significativas” (DOSSE, 1992:231).

⁸⁵ Para saber mais sobre as diversas formas que este conceito tem sido utilizado, ver François Dosse “História do Estruturalismo” (1994).

⁸⁶ “As estruturas referem-se ao mesmo tempo às permanências econômicas, ou, mais exatamente, àquilo que muda com lentidão, e às proporções entre fenômenos econômicos” (BOUVIER, 1976:143-4).

⁸⁷ “O tempo das estruturas não tem o mesmo ritmo que o tempo da história na escala humana, ele pertence à longa duração”. A regularidade ganha, portanto, mais destaque (DOSSE, 1992:233).

⁸⁸ “Um dos incidentes essenciais dessa orientação do discurso dos Annales para o econômico, para a vida material e para a geografia, é a lentidão da duração. O tempo breve dos regimes e dos reinos foi substituído pelo tempo longo. O historiador tende a privilegiar aquilo que dura, aquilo que se repete para poder estabelecer os ciclos longos, as tendências seculares” (DOSSE, 1992:82).

indivíduos, do cotidiano, das paixões, são o tempo, segundo Braudel (1990:10), “das nossas rápidas tomadas de consciência; o tempo, por excelência, do cronista, do jornalista”, afirma. Neste nível temporal, o passado é a conjunção de infinitos pequenos fatos como esses⁸⁹.

Popper reconhece a diferença entre estes dois tempos históricos. O primeiro, de longo prazo, é mais difícil de ser controlado. Falando sobre previsão, este autor denomina este tipo de temporalidade como “profecia”, ou seja, o que se extrai deste nível é algo determinado e não importa o que os homens façam, não deixará de ser. O segundo tipo, acontecimentos de curto prazo, recebem características diferentes. No campo da previsão, este tipo é denominado “tecnológico”, mais no nível do curto prazo e mais próximo do alcance da ação humana. Portanto, previsões neste nível se tornam mais difíceis. A este respeito Popper afirma que, dentro das teses defendidas pelos historiadores naturalistas, as “previsões a curto prazo, em ciência social, são afetadas por grandes falhas. A falta de exatidão as atinge consideravelmente, pois, em razão de sua própria natureza, só podem referir-se a minúcias, a traços menores da vida social, de vez que são restritas a breves períodos” (POPPER, 1980:32).

Ilustração 2: Dois tipos ideais de métodos que trabalham com a especificidade histórica

<u>Métodos estruturais</u>	<u>Métodos dinâmicos</u>
<ul style="list-style-type: none"> - Reconhecimento da especificidade histórica; - Ênfase nas análises estruturais; - O ciclo temporal geralmente é longo (longo-prazo); - As instituições são mais estáticas, difíceis de mudar; - Os indivíduos ou grupos de pressão ganham pouco destaque; - Melhor explicação da continuidade (<i>status quo</i>); - Idéia de “Profecia” de Popper. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconhecimento da especificidade histórica - Ênfase nas análises conjunturais ou factuais; - A temporalidade geralmente é de curto (médio ou curto-prazo); - As instituições mudam com mais facilidade; - Os indivíduos ou grupos ganham mais destaque; - Melhor explicação da mudança; - Idéia de “tecnologia” de Popper.

O grande desafio parece ser a conjunção destes dois movimentos históricos: o de longa e o de curta duração ou, dentro da terminologia empregada neste trabalho, estrutura e dinâmica. Os institucionalistas se deparam com uma grande dificuldade de entrosar estes dois movimentos (vide BOUVIER, 1976:146). Este problema remete a outro, já bastante

⁸⁹ É importante destacar que este autor tem uma visão crítica a respeito de concentrar os esforços analíticos neste nível temporal, chamando estes acontecimentos por vezes de “mediócras”. Para ele, “A Ciência Social tem quase o horror do acontecimento. Não sem razão: o tempo breve é a mais caprichosa, a mais enganadora das durações” (BRAUDEL, 1990:11).

conhecido e debatido nas Relações Internacionais: o problema estrutura-agente⁹⁰, como já se referiu no capítulo precedente. Em suma, o Institucionalismo Histórico, embora teoricamente apresente uma solução para este problema, metodologicamente não propôs algo minimamente coerente. Para fins didáticos, a tabela acima faz duas tipificações ideais dentro das escolas que trabalham com a conjunção entre Teoria e História. Vale, contudo, fazer a ressalva padrão de todo processo de tipificação: a maioria dos autores não pode ser classificada integralmente a um destes grupos. Esta tipificação não tem, contudo, a função de rotular autores, mas agrupar idéias para facilitar a busca por um método para as análises de mudança institucional.

2.5 As Teorias da mudança

Até aqui, notou-se que isolar Teoria da História e vice-versa produz métodos limitados. Discorreu-se também sobre algumas tentativas de aproximação destes dois procedimentos e, no tópico anterior, percebeu-se que não existe consenso entre os autores que trabalham com este tipo de junção. As diferenças dos dois tipos ideais metodológicos mencionados acima (métodos estruturais e métodos dinâmicos) deixam ainda incerto qual o melhor procedimento a ser utilizado pelo Institucionalismo Histórico.

As Teorias da mudança, com principal fôlego na Sociologia, apontam para um caminho interessante produzindo muitos esforços metodológicos que buscam atacar diretamente este problema, ou seja, de conjunção entre Longo e Curto prazo. Aqui serão trabalhados somente dois deles: o “método das tendências” e o “método das leis condicionais”.

Quanto ao método das tendências, a análise deve ser conduzida por meio de uma descrição cronológica, portanto histórica, na tentativa de demonstrar a existência de tendências (*trends*) que perduram e, logo, se tornam quase irreversíveis. Estas tendências são importantes vetores explicativos da inércia institucional (tanto da continuidade como da mudança) e se aplicam a todos os tempos históricos, tanto o longo como o curto, como atesta Boudon (1984:22): “Estatisticamente falando, após eliminarem-se de uma série cronológicos ciclos de todas as durações, permanece uma tendência”. Freymond (1992:439) resume bem os

⁹⁰ Wendt assim define este problema: “*The agent-structure problem has its origins in two truisms about social life which underlie most social scientific inquiry: 1) human beings and their organizations are purposeful actors whose actions help reproduce or transform the society in which they live; and 2) society is made up of social relationships, which structure the interactions between these purposeful actors. Taken together these truisms suggest that human agents and social structures are, in one way or another, theoretically interdependent or mutually implicating entities*” (WENDT, 1987:337-8).

procedimentos deste método:

A história, com efeito, não se deixará destrinchar facilmente. Ela nos informa e forma nosso julgamento à medida que nos damos ao trabalho de abraçá-la em sua dinâmica e em sua continuidade. O que nos preocupa, quando procuramos compreender a evolução das sociedades e avaliar dados como a geografia das fronteiras, os povoamentos, a demografia, os recursos, as estruturas econômicas e mesmo sociais, são as tendências, as cadências ou, mais precisamente, as mudanças de cadência. A enumeração de fatores de uma política que apenas satisfaz pela metade. O que nos interessa é a identificação dos vetores, quer se trate de motivações individuais ou de mentalidade coletiva, de impulsos contínuos ou de emoções momentâneas, de tensões latentes, de ‘contradições em repouso’ ou de engrenagens em movimento.

O segundo método desta perspectiva que merece destaque é o “método das leis condicionais”. Aqui se busca encontrar algumas causalidades que, embora não pretendam atingir a universalidade, são gerais dentro de um “espaço de validade”. Este espaço “transcende o quadro do processo datado e localizado que a inspirou” e demonstra uma certa “ambição de generalidade”, como diz Boudon (1984:29). Em outras palavras, se existe repetição de condição, a probabilidade de existência de repetição, seja em qual tempo for (longo ou curto), é maior. A variável independente, ou seja, a condição não é única, e sim um sistema de variáveis. Contudo, como as variáveis condicionais, por serem múltiplas, são mais difíceis de mudar, tal método parece se aplicar melhor às análises de longo prazo (vide BOUDON, 1984).

Estes dois métodos são interessantes por trabalhar bem dois problemas levantados até aqui: a especificidade histórica e as dificuldades de conjunção entre longo e curto prazo, além de aparentemente solucionar o problema estrutura-agente. Mas é interessante notar que assim fazem sem deixar de refletir os já mencionados problemas do ajuntamento entre Teoria e História. Portanto, ao que tudo indica, quando se fecha uma lacuna, abre-se outra uma vez que parecem tornar-se muito mais teóricos do que históricos. O debate entre Nisbet e Lenski é ilustrativo neste sentido. Segundo Boudon (1984), Nisbet defendia que “as teorias da mudança social e a própria noção de mudança social afirmam a existência de uma orientação de pesquisa e de reflexão original em relação à História”, e conclui afirmando que “a história existe enquanto disciplina legítima, mas não as teorias da mudança social” (BOUDON, 1984:16). Já Lenski, portador de uma visão evolutiva da História, afirmava que “os caminhos são variados, o objetivo é pouco preciso, mas o rumo [da História] mantém-se perceptível,

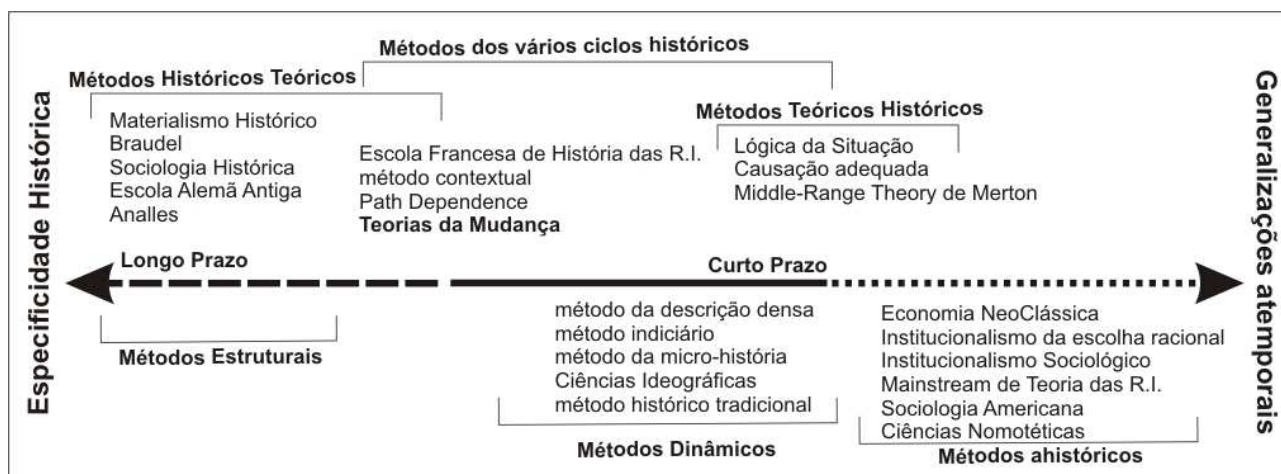
ainda que não se possa definir com a exactidão do grau de longitude”. Boudon (1984:18) afirma que, na visão de Lenski, tem-se uma “existência incontestável de mudanças parciais orientadas” e, portanto, defende “a legitimidade de uma teoria da mudança social distinta da história” bem como “a existência de proposições cuja validade não é limitada por um contexto espaço-temporal determinado, mas tem um alcance mais geral” (BOUDON, 1984:22). Nisbet desconsidera a regularidade na mudança social, Lenski reconhece sua existência.

Encerra-se, pois, este tópico, voltando ao primeiro, ou seja, a divisão entre Ciência Ideográfica e Nomotética. Enquanto Nisbet claramente se aproxima do primeiro grupo, Lenski se aproxima do segundo. A dificuldade de se encontrar um método para trabalhar o Institucionalismo Histórico parece ser um dos motivos que contribuem para fazer do individualismo um método tão tentador, principalmente em assuntos relacionados ao comércio, mesmo que para isso sejam desconsideradas variáveis tão importantes para a compreensão da realidade, excluindo, por exemplo, todas as variáveis cognitivas e as substituindo por elementos objetivos, além de ignorar a especificidade histórica.

2.6 Em busca de um método teórico-histórico para a análise institucional

Expôs-se que existem vários esforços, tanto na Sociologia, como na História e na Economia, de solucionar os problemas da especificidade histórica. Nesta parte da análise, procurar-se-á elencar as principais características metodológicas necessárias para o presente estudo: a análise do Institucionalismo Histórico, com ênfase para as instituições de comércio nos Estados Unidos em perspectiva dinâmica. O gráfico abaixo faz uma revisão simples do debate realizado até aqui. Buscar-se-á, neste último tópico, caminhar próximo aos métodos históricos teóricos que lidam com os vários ciclos, como as Teorias da mudança.

**Ilustração 3: Entre a generalização a-histórica e a especificidade histórica
uma síntese metodológica**



Um dos principais problemas do Institucionalismo Histórico, como visto, é a utilização da História como uma abordagem sem um método claramente definido. Pode-se correr o risco, por exemplo, de cair na descrição. Como, portanto, utilizar a História como método sem cair no que aqui se convencionou chamar de métodos dinâmicos, atribuindo voluntarismo extremado aos agentes? Utilizar a História como um método explicativo, e não como pressuposto teórico, permite olhar para o passado com alguns instrumentos analíticos (ou Teorias). Tampouco isso quer dizer que estes instrumentos analíticos devam ter precedência. O que se busca aqui é um meio termo entre a Teoria e a História. Reconhecer isso faz com que a História ganhe novos ares que não a mera narrativa.

Um método para o Institucionalismo Histórico tem, portanto, que lidar com três questões básicas. A primeira delas já foi largamente debatida no capítulo anterior. Trata-se do ajustamento entre idéias (variáveis cognitivas) e benefícios materiais (variáveis objetivas). Como percebido, o método histórico visualiza estes dois tipos de variáveis ao mesmo tempo, diferente da escola sociológica das instituições, que enfatiza as variáveis cognitivas, e a escola da escolha-racional, que enfatiza as variáveis duras, ambas aqui definidas nos moldes do capítulo 1.

Em segundo lugar, um método para o Institucionalismo Histórico deve lidar com a questão da especificidade histórica e buscar solucionar seus atritos com a regularidade, tema este já discutido no presente capítulo. Notou-se que os métodos históricos teóricos deram importantes passos neste sentido. Deve-se destacar que estes métodos lidam com a

especificidade histórica sem ignorar os pressupostos teóricos. Contudo, estes pressupostos não devem ter a ambição de universalidade.

Em terceiro lugar, um método para o Institucionalismo Histórico deve lidar com os atritos entre os enfoques estruturais, de longo-prazo, portanto com menos movimento, e os enfoques dinâmicos, de curto-prazo, logo com menos continuidades. Visualizou-se que as “Teorias históricas” não lidam tão bem com a relação entre longo e curto prazo quanto as “Teorias da mudança”, mas estas últimas assim o fazem voltando ao problema original que as “Teorias históricas” buscam solucionar: a relação entre especificidade e regularidade, como exposto pelo debate realizado entre Nisbet e Lenski (vide BOUDON, 1984).

Para propor um meio termo entre métodos históricos teóricos e as teorias da mudança, acredita-se que os seguintes itens devam ser contemplados: (1) tempo não progressivo; a especificidade em seus dois níveis, o (2) espacial e o (3) temporal; (4) as forças da mudança e; (5) as limitações das mudanças.

Um método para o Institucionalismo Histórico deve ser linear e não progressivo. Por linear quer-se dizer que um evento pode ou não se repetir, afastando a investigação dos historiadores das Teorias cíclicas, como Braudel. Isso não significa que existam preconceitos com relação à regularidade, mas estas podem ou não serem regulares. Por não progressivo (ou não funcional)⁹¹ quer-se evitar “algumas tentações no sentido de negligenciar a mudança social, os conflitos sociais e as motivações individuais” (BURKE, 1980:45). Esta abordagem costuma suprimir e negar que “*the more profound concern of historical sociology, the concern to explain the relationship of social action and social structure as a genuinely two-sided relationship*” (ABRAMS, 1982:5-6), ou seja, atribuindo papel tanto ao holismo quanto aos agentes. Assim, procura-se aproximar das intenções de Abrams (1982:7) quando este destaca que “*we are forced to recognize here that it is not social structure as a timeless world of facts or social action as a timeless world of meanings but history that is the proper subject matter of sociology – that structure and meaning are related through action in time*”. Não há, portanto, por que atribuir às instituições uma “função positiva, sem custos (ou ‘disfunções’)”, e nem se deve “partir do princípio de que uma dada instituição é indispensável ao desempenho

⁹¹ Pretende-se, com isso, distanciar-se da noção de História de Burgess. Para este autor, “*historical wisdom is the true basis of progress, and it is comparatively worthless, is, in fact, not historical wisdom, unless it produces the spirit of true progress*”. Discorrendo sobre o mesmo tema, o autor também diz que “*History, in the making, is, therefore, the progressive realization of the ideals of the human spirit in all of the objective forms of their manifestation, in language, tradition and literature, in customs, manners, laws and institutions, and in opinion and belief. And History, in the writing, is the true and faithful record of these progressive revelations of the human reason, as they mark the line and stages of advance made by the human race toward its ultimate perfection*” (BURGESS, 1897:403)

de uma determinada função” como ressalta Peter Burke (1980:45).

Outro ponto que não pode ser ignorado é a especificidade espacial. Cada localidade tem instituições formais e informais específicas e, portanto, um arranjo pode não produzir resultados semelhantes em territórios diferentes. Em outras palavras, a transposição espacial de um modelo institucional não deve produzir resultados igualitários sem se considerar as características únicas de cada localidade (vide CHANG, 2002). Hodgson (2002:32), por exemplo, parece concordar quando se refere à política livre-cambista norte-americana:

A particular version of this free-market ideology is to assume that the ensemble of institutions in American capitalism is the ideal. When economies elsewhere experienced recession, such as in Japan and East Asia, it is then exclaimed that the reason for this suboptimal performance is that the free and competitive economic institutions of American capitalism are not adequately replicated in these economies. Again this gives an excuse for ignoring the specific institutions and structures involved.

A especificidade temporal também deve estar no seio de qualquer análise do Institucionalismo Histórico. Um tipo de preferência institucional pode ser única, pode existir de maneira nunca vista, numa situação específica, e depois nunca mais tornar a ser. A ação dos agentes também deve obedecer a este mesmo princípio: a racionalidade deixa de ser dada de maneira exógena: “*The agent was a subject of an evolutionary process, he or she could not be taken as fixed or given*” (HODGSON, 2002:143). A racionalidade do agente é moldada pelas instituições contextuais, mas também considera a subjetividade de cada agente que pode, muitas vezes, agir de maneiras divergentes do que as tendências previstas pelas instituições. A conjunção entre instituições contextuais e variáveis subjetivas dos agentes deve se dar, portanto, incorporando a especificidade ao método. Tal abordagem ajudaria a considerar outro ponto importante, até aqui não mencionado com detalhes: permitiria abarcar a desigualdade, atribuindo peso desigual aos atores baseado não a um princípio atemporal qualquer, mas num contexto institucional específico⁹².

Outro ponto que não pode ser ignorado é a dinamismo metodológico. Deve-se atribuir um espaço importante para as forças que iniciam a mudança. Uma força, conforme Duroselle (2002:163) “existe, porém isso não pode ser visto; sentem-se apenas seus efeitos”. Popper

⁹² Pierson (2004:02-3) chama nossa atenção para este tema: “*the literature argues that congressional ‘principals’ have substantial political resources to assure that their bureaucratic ‘agents’ largely comply with their preferences. Yet Carpenter persuasively demonstrates how these analyses substantially underestimate the potential for bureaucratic autonomy because they adopt cross-sectional approach to studying what should be understood as a long-term causal chain*”.

(1980:34) também reconhece a importância das forças quando diz que “de modo análogo, o historicismo exige o reconhecimento da importância básica das forças históricas, sejam espirituais ou materiais, como, por exemplo, idéias religiosas, convicções éticas ou interesses econômicos”. Existem, portanto, múltiplas forças que contribuem para a mudança institucional. Nenhuma delas age de maneira isolada e o mais comum é haver um grupo de forças atuando ao mesmo tempo. As principais forças são estas:

1) Contradição interna. As instituições mudam como fruto de conflitos existentes dentro das próprias instituições. Segundo Clemens e Cook (1999:449), “*change is determined by the character of prior arrangements, specifically by their internal contradictions [...] And, like capitalism, institutions may produce their own grave-diggers*”. Ainda neste sentido, Seo e Creed (2002:202) afirmam que

ongoing social construction produces a complex array of contradictions, continually generating tensions and conflicts within and across social systems, which may, under some circumstances, shape consciousness and action to change the present order.

Para estes autores, quatro contradições têm impactos importantes na mudança institucional: “(1) *legitimacy that undermines functional inefficiency*, (2) *adaptation that undermines adaptability*, (3) *intrainstitutional conformity that creates interinstitutional incompatibilities*, and (4) *isomorphism that conflicts with divergent interests*”. (SEO & CREED, 2002:226).

2) Choque Externo. Aqui as instituições mudam como reflexo de choque externos. As mudanças importantes são exógenas e as instituições apenas refletem seus efeitos. Segundo Clemens e Cook (1999:443) “*change is most easily understood as the product of some sort of exogenous shock that disrupts an established order*” (vide KRASNER, 1984; THELEN & STEINMO, 1992). Hermann, embora seu foco seja a Política Externa, ajuda neste ponto. Segundo este autor, “*external shocks are sources of foreign policy change that result from dramatic international events. [...] Normally these events are hardly traumatic*”. Este autor também afirma que os choques externos “*are large events in terms of visibility and immediate impact on the recipient. They cannot be ignored, and they can trigger major foreign policy change*” (HERMANN, 1990:12).

3) Crise. Ainda relacionado com o item anterior, mas talvez em menor escala, um dos principais eventos motivadores para a mudança é a crise, tanto econômica quanto social e política. Segundo Campbell (2002:23), “*shifts occur when policy makers suddenly find themselves faced with unusual political economic problems for which the current paradigm offers no clear-cut solutions*”. Krasner (1984, 234) afirma que “*Institutional change is episodic and dramatic rather than continuous and incremental. Crises are of central importance*”. John Ikenberry (*apud* CORTEL & PETERSON, 1999:178) argumenta que “*change is likely to be episodic and occur at moments of crisis (war or depression), when existing institutions break down or are discredited and when struggles over basic rules of the game emerge*”⁹³. Ikenberry também reconhece a especificidade dos momentos de crise. Segundo o autor,

a critical turning points, such the end of a major war, structures of power and interests matter – just as they always do. But at these turning points, uncertainties about power structures and unhappiness with past or current definitions of interests provide openings for rethinking (IKENBERRY, 1993:59).

Ainda discorrendo sobre o mesmo assunto, o autor afirma que “*particular historical moments can provide expert groups wielding new policy approaches and philosophies with opportunities to decisively shape a government’s conception of the national interest*” (IKENBERRY, 1993:60).

4) Condição Material. Aqui a mudança ocorre baseada em alterações na materialidade. A variação de preços, por exemplo, pode redesenhar a distribuição dos benefícios econômicos, fornecendo assim o impulso necessário para a mudança. O argumento de Frieden e Rogowski é um exemplo disso. Segundo estes autores, “*the greater the exogenous easing of trade, the likelier it becomes in every country – including particularly, e reiterate, those previously most closed to the world economy – that liberalization, and where necessary liberalization-favoring institutional reform, will occur*” (Frieden e Rogowski, 1996:42). Também neste sentido, Douglas North (1971:122) pontua que

⁹³ Vale a pena citar o trabalho de Gasiorowski (1995:884). Segundo este autor, “*economic crisis can undermine the legitimacy not only of democratic regimes but also of authoritarian regimes, thus triggering not only democratic breakdown but more generally regime change, regardless of what type of regime currently exists*”

our model is predicated on profit maximization in which the guiding force in the innovation of an institutional arrangement is the private profitability to the primary action group and the model also assumes that individuals will acquire the necessary information to act 'rationally' as long as it is profitable for them to do so.

Becker⁹⁴, por exemplo, afirma que “*the economic approach to political behavior assumes that actual political choices are determined by the efforts of individuals and groups to further their own interests* (BECKER, 1983:371)⁹⁵.”

5) Idéias: Aqui as instituições mudam como resposta a uma nova interpretação das circunstâncias. Geralmente esta nova interpretação, ou idéias, é criada por comunidades epistêmicas. Estas são definidas por Zampetti (2006:14) como “*network[s] of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within the domain or issue area*”. Por meio de ação e influência em políticas públicas, universidades, mídia, entre outros lugares, possuem um papel fundamental na mudança institucional. Segundo Goldstein e Keohane (1993), idéias podem ser definidas como “*causal beliefs*”, “*principled beliefs*” ou “*world views*” portadas por indivíduos que são compartilhadas com outros. Segundo estes autores, em alguns casos, principalmente quando as informações são confusas ou incompletas, as idéias podem servir como mapa que colabora para a definição do próprio interesse de um ator (vide JACOBSEN, 1995; WOODS, 1995; LEGRO, 2000; CAMBPELL, 2002; LIEBERMAN, 2002; PARSONS, 2002).

Além destas cinco forças, existem outras duas. Embora estas não sejam foco do debate aqui realizado, vale mencionar pois são reconhecidas pela literatura institucionalista. São estas:

6) Aprendizado. Aqui as instituições mudam com o tempo impulsionadas por um

⁹⁴ O argumento de Becker. “Political protection against changes in the private sector is likely to be incomplete and temporary. Incomplete because the marginal deadweight cost of protection rises as the degree of protection increases; temporary because supply (and demand) becomes more elastic over time as specific investments depreciate. Therefore, one explanation for periodic efforts at deregulation, such as the recent deregulation of airlines and securities markets, and to a lesser extent of trucking, is that deadweight costs rise as the duration of regulations increases.” (Becker, 1983:383).

⁹⁵ E estes interesses são sempre diretamente relacionados à condição material. “Individuals belong to particular groups-defined by occupation, industry, income, geography, age, and other characteristics-that are assumed to use political influence to enhance the well-being of their members” (Becker, 1983:372)

processo de aprendizagem. Segundo Mantzavinos, North e Shariq (2004:75), *“the ability to learn is the main reason for the observed plasticity of human behavior, and the interaction of learning individuals gives rise to change in society, polity, economy, and organization”* e, por isso, este vetor não pode ser ignorado. Já segundo Eder (2001:23) “em situações de incerteza, as pessoas, organizações e instituições têm que reorganizar suas regras”. Neste sentido, a mudança institucional é uma reação natural à incerteza, pois nessas situações faz-se necessário “o aprendizado de novas regras e a produção de novas certezas por meio de novas regras de comunicar evidência sobre o mundo ao redor”. Salant (1989:29) afirma que as mudanças que ocorrem se baseiam em um processo de aprendizagem ou adaptação⁹⁶.

7) Legitimidade. A legitimidade é o que sedimenta as instituições com cognição, idéias e percepções de mundo. Segundo Stillman (1974:39), *“a government is legitimate if and only if the results of governmental output are compatible with the value pattern of the society”*. Parafrazeando o autor, uma instituição é legítima se, e apenas se, os resultados das decisões institucionais forem compatíveis com o padrão de valores da sociedade. Contudo, este conceito é palco de muito debate⁹⁷. O que importa dizer aqui é que a legitimidade, não importando sua condição, é um importante vetor para a mudança institucional, pois *“institutions perceived as making decisions fairly are more effective at generating compliance than are institutions not perceived as fair”* (GIBSON, 1989:472). Quando as instituições deixam de representar o sistema de valores onde estão inseridas, passa a haver um

⁹⁶ Um problema inerente desta abordagem é que ela não explica por que idéias existentes por muito tempo assumem a liderança na hierarquia das idéias, nem por que circunstâncias diferentes geram soluções diferentes (WOODS, 1995:168).

⁹⁷ Existe um grande debate em torno da “legitimidade” como conceito. Como nos informa Lucio Levi, (1995:675), “na linguagem comum, o termo Legitimidade possui dois significados, um genérico e um específico. No seu significado genérico, Legitimidade tem, aproximadamente, o sentido de justiça ou de racionalidade (fala-se na Legitimidade de uma decisão, de uma atitude, etc.). É na linguagem política que aparece o significado específico. Neste contexto, o Estado é o ente a que mais se refere o conceito de Legitimidade”. Nesta pesquisa caminharemos mais próximos da primeira definição mencionada por Levi, relacionado à percepção de justiça. Contudo, a segunda definição também nos é útil, pois a ilegitimidade (e as variáveis cognitivas possuem papel importante na determinação disso) de um governo é um importante fator para a mudança do status quo para outra condição considerada legítima. Gibson (1989:470) nos é útil neste sentido. Segundo este autor, *“unpopular decisions by institutions considered to be legitimate are more likely to be accepted as authoritative than are those made by political institutions of lesser legitimacy”*. O autor também afirma que *“Citizens’ compliance with the law and acceptance of new government policies is [sic] not based solely on reward and punishment considerations, but also on judgments about the fairness of rules and policies and of the process by which these policies were arrived at”*. (GIBSON, 1989:471). A legitimidade também pode ter uma conotação situacional ou valorativa. Levi (1995:678) também é útil aqui ao afirmar que “o termo Legitimidade designa, ao mesmo tempo, uma situação e um valor de convivência social. A situação a que o termo se refere é a aceitação do Estado por um seguimento relevante da população; o valor é o consenso livremente manifestado por uma comunidade de homens autônomos e conscientes”.

descompasso entre instituições e a sociedade. O resultado disso é a perda de legitimidade institucional, podendo acarretar tanto em extinção das instituições já não mais legítimas ou em mudança como tentativa de readequação ao que é considerado justo. Em outras palavras, as instituições são criadas ou mudam não por variações na materialidade, como pretendem provar os teóricos da escolha-racional, mas por variações de legitimidade.

Estas forças nunca atuam isoladamente, como a escola da escolha racional parece concordar. Além disso, estas forças parecem gerar tipos de mudança com intensidades diferentes. Embora seu foco seja a política governamental, Charles Hermann (1990) é útil neste ponto ao analisar a formação e modificação através de basicamente três níveis de alterações: 1) *modificações quantitativas*: seriam “ajustes” pontuais que não alteram de forma significativa as instituições; 2) *modificações dos objetivos e programas*: estas estão concentradas em alterações qualitativas das instituições já existentes. 3) Por último estariam as *alterações fundamentais*: são extremamente densas e interferem diretamente no comportamento institucional de um determinado Estado. Assim, os itens levantados até aqui, embora contribuam para a mudança de maneira semelhante, variam na intensidade, como pode ser visualizado na tabela abaixo. Entretanto, com exceção da relação entre choque externo e alterações fundamentais, não há consenso na literatura sobre as intensidades de cada força. Vale destacar também a proximidade entre as forças “crise”, “choque externo” e “condição material”.

Ilustração 4: Principais forças da mudança institucional e suas intensidades

	Modificações Quantitativas	Modificações dos objetivos	Alterações fundamentais
Contradição interna	x	x	
Choque Externo		x	x
Crise	x	x	x
Condição Material	x	x	x
Aprendizado	x	x	
Idéias		x	x
Legitimidade		x	

Outro ponto vital para qualquer método do Institucionalismo Histórico deve ser o reconhecimento de que toda a mudança é limitada por instituições estruturais, de longo-prazo, como já discutido. Embora as forças da mudança possam exercer peso enorme para a dinâmica institucional, estas mudam dentro de um limite estrutural, caracterizado por outras instituições, de existência prévia, que mudam mais lentamente. Estas instituições somente serão identificadas por meio da análise histórica. As instituições são, portanto, demandantes e

demandas: as primeiras são mais longas, e geralmente difíceis de mudar; as segundas são mais curtas, e estas são demandadas, mais fáceis de mudar. Em suma, somos criadores e criaturas, construtores e prisioneiros, ou seja, vivemos num mundo que construímos e que, ao mesmo tempo, nos constrange. “A mudança é estruturada e as estruturas mudam” (BURKE, 1980:9). A abordagem histórica é a melhor maneira de abordar esta relação em duas vias. “*When we refer to the two-sidedness of society we are referring to the ways in which, in time, actions become institutions and institutions are in turn changed by actions*” (ABRAMS, 1982:2). Em suma, como ensina Veblen, “*humans mould their circumstantiates just as they are molded by them*” (apud HODGSON, 2004:133)⁹⁸.

A tabela abaixo busca sintetizar estas cinco dimensões metodológicas que serão aqui consideradas. Divide-se em duas durações (longa e curta) e duas dimensões (legislativa e contextual). Instituições podem ser: força (terceiro quadrante), legislações (primeiro quadrante) e podem ser contexto (segundo quadrante) e também podem ser curtas (terceiro quadrante) ou longas (primeiro quadrante). Aqui vale retomar duas diferenciações já mencionadas no capítulo anterior. Endende-se, aqui, como “**Instituições Legislativas**”, as instituições formais no âmbito do legislativo.

A dimensão contextual é holística, não é fruto da ação de algum agente isolado, e é composta tanto por forças de curto prazo (quarto quadrante) quanto por instituições de longo prazo (segundo quadrante). O contexto, além de condicionar as instituições legislativas e as forças da mudança institucionalizadas formalmente no legislativo (terceiro quadrante), é específico no tempo e no espaço. Tal constatação nos leva a conclusões do tipo: (1) não se pode atribuir um mesmo resultado a fenômenos semelhantes mas em contextos diferentes; (2) não se pode atribuir resultados semelhantes em localidades diferentes que, conseqüentemente, possuem suas especificidades locais.

As forças são os motores da mudança e geralmente são curtas, muito embora possa haver forças de longo prazo, o que se aproxima do método das tendências, uma das vertentes da Teoria da Mudança. Nesta pesquisa, estas últimas serão ignoradas e as forças consideradas serão as de curto prazo. Isso não quer dizer que não haja constrangimentos no longo prazo,

⁹⁸ “*Although Veblen rejected explanations exclusively in terms of systemic wholes, he did not replace this doctrine with methodological individualism, and thereby attempt to explain socio-economic phenomena exclusively in terms of individuals. Hence Veblen did not deny that a human is 'a social being' or 'a medium for the transmission of social laws and changes'. He simply rejected an explosive stress on social determination, and asserted that the human agent is 'also an individual, acting out his own life as such'*” (HODGSON, 2004:133)

mas nesta análise esta função é assumida pelas instituições. As forças podem ser contextuais ou podem existir no Congresso, talvez influenciadas por forças protecionistas⁹⁹. Já as instituições estruturais são as responsáveis pela continuidade e podem ser formais (no presente estudo de caso, dá-se ênfase às instituições legislativas) e informais.

Ilustração 5: Tipologia Histórica de Variáveis da Mudança Institucional

	Instituições estruturais (longa duração)	Forças da Mudança (curta duração)
Dimensão institucional formal legislativa	(1) Instituições Legislativas formais e estruturais (de longa duração)	(3) Forças da mudança institucionalizadas formalmente no legislativo.
Dimensão contextual (holismo)	(2) Instituições estruturais e contextuais	(4) Forças da mudança contextuais

A mudança institucional ocorre como fruto de demandas diversas (forças da mudança), mas são limitadas e podem variar dentro de um padrão pré-estabelecido e difícil de mudar (instituições estruturantes). Em suma, as instituições podem sofrer variações demandas, mas variam dentro de um certo limite que é demandante

Este tipologia busca conciliar os três eixos básicos citados no início deste capítulo e parece dar coerência metodológica para a condução desta pesquisa que utilizará o Institucionalismo Histórico como abordagem:

(1) Pretende-se, com ele, considerar a especificidade histórica (por meio da dimensão contextual) sem, portanto, ignorar o papel da teoria e dos instrumentos analíticos (os quatro conceitos aqui criados são exemplos disso: “instituições estruturais”, “forças da mudança”, “instituições legislativas” e “contexto holístico”). Busca-se com isso considerar a especificidade temporal e espacial sem nos perder na infinitude de dados históricos.

(2) Pretende-se considerar tanto os movimentos de longo prazo quanto os de curto prazo. As forças são geralmente de curto prazo, enquanto as instituições estruturais são de longo. As instituições legislativas podem ser longas ou curtas e o contexto pode ser longo (quando materializado em instituições) ou curto (quando força). Mas instituições estruturais de curto prazo, se existirem, não parece ter importância para esta pesquisa, além de fugirem da definição de estrutura empregada neste trabalho, deixando clara sua relação com movimentos de longo prazo. A relação entre as Instituições Estruturais e as Forças da mudança, tanto na dimensão legislativa quanto na dimensão contextual, lidam com o problema dos diferentes

⁹⁹ Será dito mais sobre isso no próximo capítulo

tempos históricos.

(3) Pretende-se com este *Tipologia Histórica de Variáveis da Mudança Institucional* contemplar tanto as variáveis duras, como a condição material e as instituições legislativas, quanto as variáveis cognitivas, como as idéias, valores, entre outros. Como consequência disso, tanto análises qualitativas quanto quantitativas parecem trazer contribuições.

Vale destacar também que esta ferramenta analítica não atribui nenhuma funcionalidade à História. Não é linear nem cíclica, mas contextual, portanto, específico. Não pode ser explicada nem pelo individualismo metodológico, por desconsiderar a autonomia das instituições e do contexto, e nem pelo determinismo holístico, por desconsiderar as forças, que são, principalmente na dimensão legislativa, fruto de grupos de pressão (terceiro quadrante). No próximo capítulo, buscar-se-á empregar esta tipologia ao objeto desta pesquisa.

PARTE II

**AS ESPECIFICIDADES NORTE-AMERICANAS E O DESENVOLVIMENTO DAS
INSTITUIÇÕES DE *FAIR-TRADE* NO CONGRESSO**

Todas as localidades e todos os tempos históricos possuem suas características singulares e, para os estudos que consideram as especificidades, é através da compreensão destes traços únicos que se permite a construção de hipóteses com validade histórica. Portanto, não se pode deixar de fazer agora uma breve reflexão sobre as especificidades dos Estados Unidos. Este tema, por si só, já daria uma pesquisa. Não pretende-se dar aqui a profundidade que o assunto merece. Será feita apenas uma breve reflexão dos traços gerais que aparecem de maneira quase consensual na literatura.

As Instituições de Comércio dos Estados Unidos sofreram importantes variações de 1945 até 1988. Mudanças no sistema econômico internacional somadas as forças da mudança conjunturais, bem como a maneira que as forças domésticas se equilibravam, impactavam diretamente as instituições de comércio. Entretanto, nem todas as instituições mudam com facilidade, algumas permanecem intactas durante longos períodos. Por mudar lentamente e perdurar em contextos históricos tão diferentes, estas instituições se aproximam do que aqui se define por instituições estruturais.

Na segunda parte desta pesquisa, procurar-se-á refletir historicamente sobre Comércio dos Estados Unidos. Tal recuo histórico tem como objetivo identificar os padrões institucionais neste, diferenciando instituições estruturais, que mudam mais lentamente, de forças da mudança, mais suscetíveis a alterações.

É possível identificar no período aqui analisado três padrões institucionais, conforme sustentado por Vigevani *et al.* (2007)¹⁰⁰: do pós-II Guerra até meados da década de 1960; da década de 1970 até meados de 1980; e de 1979 até 1988. O primeiro padrão (do pós-II Guerra até meados da década de 1960) é caracterizado por um posicionamento liberalizante onde se aceitavam perdas no cenário econômico para garantir benefícios no cenário político internacional. Assim, a manutenção da Aliança Atlântica e a aliança com o Japão tornaram a política comercial secundária no conjunto maior da política externa devido à ênfase inicial da Guerra Fria em questões militares e estratégicas. No cenário doméstico norte-americano, o posicionamento internacionalista foi viabilizado politicamente pela situação econômica favorável, que permitia que os norte-americanos arcassem com os custos advindos da liderança deste país no plano internacional, e por um arranjo institucional que esquivava o

¹⁰⁰ É importante dizer desde já que grande parte da reflexão abaixo é fruto de uma pesquisa em conjunto com outros pesquisadores dentro do projeto temático “Reformas Liberalizantes e Países em Desenvolvimento” apoiado pela FAPESP e coordenado pelo Professor Doutor Sebastião Velasco e Cruz. As descobertas e conclusões deste capítulo são frutos de um trabalho maior, onde participaram pesquisadores tais como Tullo Vigevani, Thiago Lima, Gabriel Cepaluni e Marcelo Fernandes de Oliveira (vide VIGEVANI *et al.*, 2007), a quem se deve grande parte das conclusões aqui realizadas.

Congresso de demandas protecionistas.

O segundo padrão (da década de 1970 até meados de 1980) foi caracterizado por questionamentos da posição liberalizante norte-americana. Com o arrefecimento da Guerra Fria e a ascensão de novos pólos industriais, principalmente o alemão e o japonês, estímulos para proteção tinham impacto direto no Congresso. Deste cenário, duas tendências merecem destaque: a primeira delas é que a política econômica e, mais especificamente, a política comercial deixavam de ser apenas instrumentos dos objetivos mais gerais de política externa e ganhavam cada vez mais autonomia. A segunda, diretamente relacionada à primeira, fez com que a perda de competitividade sofrida pelas indústrias norte-americanas intensificasse as demandas de grupos de interesses protecionistas, contribuindo para alterações importantes no *design* institucional norte-americano.

O terceiro padrão (de 1979 até 1988), foco desta pesquisa, foi caracterizado por uma nova concepção de política comercial, onde se utilizavam medidas unilaterais por parte dos Estados Unidos contra os seus principais competidores econômicos. Há, contudo, uma tensão entre o desejo de acesso de grupos protecionistas ao processo de formulação de política comercial e os obstáculos impostos pelo Executivo pró-livre comércio. Em 1988, com a implantação do *Omnibus Trade and Competitive Act*, a “passividade norte-americana” cedeu lugar à necessidade de abertura de novos mercados por meio de medidas unilaterais.

CAPÍTULO 3: ASCENSÃO E QUEDA DO SISTEMA ANTIGO DE COMÉRCIO NOS ESTADOS UNIDOS: EM BUSCA DE INSTITUIÇÕES ESTRUTURAIS

Do pós II-Guerra em diante, os Estados Unidos lideraram a implantação de um sistema liberal de comércio em praticamente todo o sistema internacional, com especial destaque para os países ocidentais. Embora os princípios liberalizantes tenham sido criticados, tanto por parceiros comerciais dos Estados Unidos como no ambiente interno deste país, estes continuaram a materializar tal princípio de comércio em Instituições Legislativas e arranjos internacionais. Goldstein (1988:187) afirma que as críticas não foram suficientes para minar a trajetória liberalizante do comércio dos Estados Unidos: *“Support for liberalism has only minimally eroded among American central decision makers. Liberalism still holds a social position not unlike a 'sacred cow' in the policymaking community”*.

O livre comércio começou a se institucionalizar nos Estados Unidos em 1934 após o fracasso da *Smoot-Hawley tariff*¹⁰¹, ratificada no dia 19 de junho de 1930, como forma de proteção às crises econômicas da década de 1930. Não existe consenso sobre as causas e os efeitos desta lei para as relações comerciais dos Estados Unidos, mas parece haver fortes relações causais entre as elevações tarifárias que ocorreram no início da década de 1930 e a grande depressão (vide FRIEDEN, 1999:48), como mostram os gráficos 1 e 2. Ao analisar estes dois gráficos, nota-se que as altas tarifas patrocinadas pela Smoot-Hawley tiveram impacto negativo no PNB norte-americano. Por este motivo, alguns autores chegam a demonizar tal experiência institucional. Shoch (2001:4), por exemplo, afirma que *“the persisting 'lessons' of the infamous Smoot-Hawley Tariff Act of 1930 [is that] protectionism produces trade wars, economic collapse, and the repudiation of the party it is associated with”*. Na mesma linha, em artigo publicado em 1935 por Abraham Berglund, a relação entre o protecionismo e as dificuldades econômicas já estava clara: *“It is reasonable, however, to assume that the role played by high tariff barriers and other trade restrictions was an important one, and still acts as an impediment to trade recovery”*.

¹⁰¹ Para saber mais sobre a Smooth-Hawley, veja Irwin (1998).

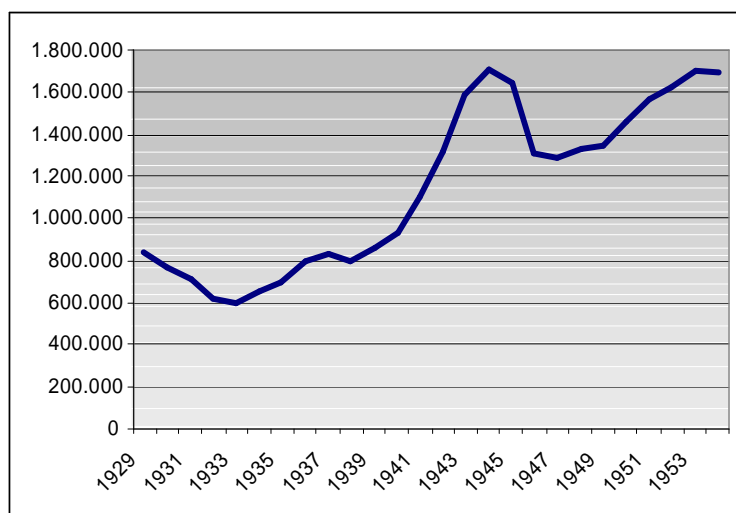
Gráfico 1: PBN Norte-Americano, Milhões de Dólares (1929–1953)

Gráfico elaborado pelo autor a partir dos dados extraídos de Maddison (2008)

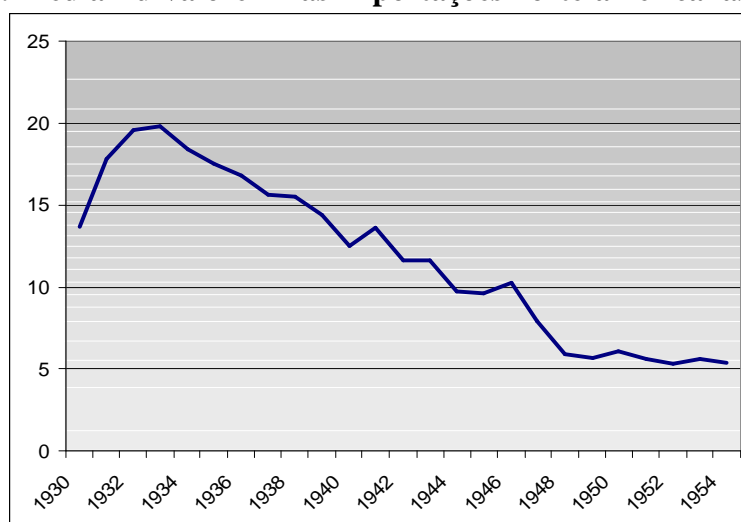
Gráfico 2: Média Ad Valorem nas importações norte-americanas, %, (1930-1954)

Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de Congressional Report (1955)

Como resposta a estas idéias que se tornavam dominantes, a ratificação do projeto de lei intitulado *Reciprocal Trade Agreement Act*¹⁰², em 1934, liderado pelo Secretário de Estado Cordell Hull, já demonstrava o tom que os Estados Unidos adotariam logo após a Segunda Guerra Mundial. O Acordo de 1934 proporcionou a ascensão de um novo tipo de padrão institucional que minimizava as premissas nacionalistas e que seria intensificado no pós-Segunda Guerra, perdurando até 1988: a opção pela liberalização e a participação ativa do Executivo. A atitude de repúdio ao protecionismo, afirma Berglund (1935:415), “*was the one*

¹⁰² Para saber mais sobre o processo de ratificação da *Reciprocal Trade Agreement Act* (1934) veja Berlund (1935). Para saber mais sobre Cordell Hull e seu papel nas negociações deste projeto de lei, veja , veja Dam (2004).

taken by Congress which passed the Reciprocal Trade Agreements act of 1934”.

3.1 A abertura unilateral e o “Sistema Antigo”

Algumas razões históricas consolidaram tais padrões legislativos: (1) o contexto da Guerra Fria, (2) as idéias, (3) a superioridade do poder político e estratégico norte-americano; (4) a superioridade industrial e comercial dos Estados Unidos e; (5) as instituições internas. A relação destes fatores, alguns conjunturais e outros estruturais, criaram um ambiente propício para a propagação do livre-comércio.

A compreensão da Guerra Fria é de extrema importância para entender as instituições de comércio dos Estados Unidos. A estratégia política empregada durante todo o conflito, com especial destaque para as décadas de 1950 e 1960, foi influenciada pela lógica da contenção¹⁰³, enraizadas na doutrina Truman, que determinava a política econômica, ainda que os custos econômicos fossem altos. *“The real question is not whether we can reduce our deficit but how much we ought to reduce it and how we can make this reduction without sacrificing policies which are vital for the achievement of our national aims”*, dizia Gardner (1960:433). Em um artigo escrito por Raymond Vernon (1960) - um dos colaboradores na elaboração do Plano Marshall e formulador de estratégias para a reconstrução da infraestrutura e economia da Europa depois da II Guerra Mundial, além de colaborador na formulação do FMI e do GATT – para a *Foreign Affairs* em 1960, esta idéia fica clara:

First, we need to reestablish unequivocally the fact that there is a clear direction in our long-run policy – a long-run commitment to the continuous reduction of our trade barriers for as long as other developed countries will agree and as rapidly as the problems of internal adjustment permit. [...] If the President can cut United States tariffs considerably, it may be possible for a time to ensure that the two rival trading blocs of Europe [...] will also hold down their external trade barriers.

Vernon entendia o protecionismo Europeu como uma fase de ajuste e transição. Esta

¹⁰³ George Frost Kennan, utilizando o cognome “Mr. X”, escreveu um artigo intitulado *“The Sources of Soviet Conduct”* em 1947 que fora de extrema importância para a compreensão da Guerra Fria. Segundo este autor, existia um antagonismo profundo entre o capitalismo e socialismo enraizado nas instituições soviéticas. “Isto tem implicações profundas na conduta Russa como membro da sociedade internacional. Significa que nunca poderá haver por parte de Moscou qualquer movimento de comunidade sincero entre a União Soviética e outras potências consideradas capitalistas. Em Moscou, deve ser assumido invariavelmente que os objetivos do mundo capitalista são antagonísticos ao Regime Soviético, e conseqüentemente aos interesses das pessoas em seu território. Se o governo soviético assinar ocasionalmente algum documento que demonstre o contrário, este fato deve ser entendido como uma manobra tática para combater o inimigo capitalista (que não possui nenhuma honra) [...]”, conclui o autor. (KENNAN, 1947).

seria a única participação do Estado para alcançar o *laissez-faire*, elaborando políticas de ajuste, protegendo alguns setores e dando tempo para adaptação, realocando aqueles que perderam empregos etc. Para atingir este estágio, Vernon defendia a concessão pelo Congresso de uma autorização comercial para o presidente Kennedy, permitindo que este reduzisse as tarifas em até 50%. Dentro desta lógica, os Estados Unidos toleravam o protecionismo japonês e a discriminação contra seus produtos na Europa uma vez que entendiam tais movimentos como políticas de ajustamento. Somando-se a isso, dentro da lógica da Guerra Fria, esta vantagem relativa dos aliados norte-americanos era desejada, buscando com isso conter o avanço soviético.

Mesmo com a coexistência pacífica e até o fim do conflito em 1989, o livre-comércio continua a ser defendido pelo Executivo pelos motivos mencionados acima. As décadas de 1970 e 1980, como será visualizado a seguir, assistiram a um forte questionamento desta política por grupos de pressão representados no Congresso, mas nem com isso a postura livre-cambista do Executivo mudou. Mesmo no cenário Pós-Guerra Fria esta tendência permanece: agora, como principal potência do Sistema Internacional, a necessidade de manter a saúde do sistema de comércio mundial existe com intensidade parecida.

Quanto às idéias, no imediato pós-guerra, acreditava-se que o protecionismo tivera sido um dos principais motivos para os conflitos mundiais. Depois da grande depressão da década de 1930, por exemplo, o liberalismo dominou o debate político econômico nos principais centros acadêmicos norte-americanos (BERLUND, 1935). As causas da depressão e as causas da guerra foram relacionadas diretamente com as práticas mercantilistas adotadas na década de 1930 (EICHENGREEN, 2000). A reconstrução da Europa “seria impossível se os países voltassem a cometer os erros da década de 1930, cada um procurando vender o máximo e comprar o mínimo”, aponta Aron (2002:567). Com isso, o liberalismo no pós-guerra ganhou um status “incontestável” e seria o principal remédio para evitar dois “grandes traumas” do século XX (HOBSBAWM, 1995). Além disso, o crescimento “espetacular” no imediato pós-guerra fortaleceu esta idéia, colocando os Estados Unidos na liderança do Sistema Internacional.

Em suma, era preciso evitar práticas restritivas de comércio: “*Spreading the gospel of free trade around the globe became the overarching objective of U.S. international economic policy*”, indica Dryden (1995:06). Isto ficou claro em um dos discursos do presidente Kennedy quando ele afirmou que “*if we are to bring about World Peace [...] and prevent World War III [...] the effort must be based primarily on economic collaboration*” (apud DRYDEN,

1995:34). Para evitar a repetição desses “acontecimentos catastróficos”, afirmava-se que não havia mais espaço para manter o isolacionismo da política externa norte-americana em relação à Europa. Era preciso um novo conjunto de propostas para o comércio internacional. Assim, os Estados Unidos passaram a liderar a construção de um regime de comércio liberal, o qual teria como consequência a promoção da paz e um ambiente propício aos seus interesses (GOLDSTEIN, 1993; O’ SHEA, 1993).

A posição que os Estados Unidos passaram a ocupar logo após a II Guerra Mundial também merece destaque e é uma das principais especificidades históricas do país. Após 1945, com a Europa em reconstrução, este país assumiu o papel de grande potência ocidental¹⁰⁴. Tal superioridade do poder político e estratégico contribuiu para a intensificação das políticas liberalizantes. “*The regime of freer trade had strong domestic support*”, afirmou Destler (1995:06), pois, num ambiente de Guerra Fria, o comércio era usado para conter avanços comunistas. “*What really mattered, however, was that trade was not high on the list of public concerns. So governmental leaders had the leeway to press the policies they felt were needed*” (DESTLER, 1995:06). Ikenberry ajuda a entender isso. Segundo este autor, embora tenham sido convidados pelos europeus, “*the United States was clearly hegemonic and used its economic and military position to construct a postwar order*” (IKENBERRY, 2006:22)¹⁰⁵.

Em suma, diante do papel que os Estados Unidos visavam adotar no Sistema Internacional, o livre-comércio parecia ser a melhor opção, mesmo com os custos econômicos inerentes a tal decisão. As outras opções disponíveis restringiriam a liderança política dos Estados Unidos e por este motivo não foram colocadas em prática. A partir desta percepção, políticas multilaterais e bilaterais foram adotadas. Conforme afirmaram Gowa e Goldstein (2002:155), “*it was in the interest of a hegemon – that is, one, very powerful state – to create a free trade regime, even if it alone had to bear the entire cost. It was not an accident, he argued, that international free trade coincided with [...] US hegemony*”. Em outro trecho, os mesmos autores atestam que “*when the distribution of power is skewed and markets do not conform to the world of standard trade theory, [...] open international markets require the disproportionately powerful state to make a credible commitment to free trade*” (GOWA &

¹⁰⁴ Este ponto é de vital importância: a posição diferenciada ocupada pelos Estados Unidos gerava políticas bastante específicas, refletindo na política comercial deste país que passou a ser baseada em uma idéia predominante: o livre-comércio.

¹⁰⁵ Esse parágrafo remete à discussão sobre a Teoria da Estabilidade Hegemônica, contestada por uns e endossada por outros (GILPIN, 1981; KEOHANE, 1988). Se aceita a teoria como útil para explicar o período em tela. Além disso, ela possui uma importância endógena na medida em que os atores domésticos relevantes dão credibilidade a seus argumentos, aderindo-os ou refutando-os (ANDERSON, 1960; GARDNER, 1960; AUBREY, 1961).

GOLDSTEIN, 2002:154). Embora tais políticas pudessem proporcionar altos custos para os Estados Unidos, este país adotou esta postura para manter sua liderança econômica e política: era preciso implantar o livre comércio nos países aliados, e posteriormente, em todo o globo.

Quanto à superioridade econômica e industrial dos Estados Unidos, consequência direta das duas grandes guerras que aconteceram no seio da Europa, está passando a ser sentida já nas discussões sobre o reordenamento econômico que ocorreram em Teerã (1943), Yalta (1945) e Potsdam (1945). O Plano Marshall, formulado de junho a setembro de 1947, é outra demonstração da superioridade econômica deste país.

A liderança econômica norte-americana, ainda que intensamente questionada e modificada nas décadas seguintes, teve significado na explicação das causas da continuidade do país em posição sistêmica central (vide DOBSON & MARSH, 1994). O gráfico abaixo, baseado na série histórica de estatísticas compiladas por Maddison (2008), ajuda a perceber a ascensão dos Estados Unidos, ultrapassando a Europa Ocidental em PNB no decorrer das duas grandes guerras, se distanciando consideravelmente nas primeiras décadas. Também aqui acreditava-se que a opção liberalizante criaria um caminho necessário para o contínuo crescimento do poder econômico norte-americano. A medida que os Estados Unidos cresciam, tais idéias ganhavam força. *“By the early 1970s, liberalism had become more than a policy option, it was a policy bias and a policy constraint”*, conclui Goldstein (1988:188).

Gráfico 3: PNB Norte-Americano e Europeu, Milhões de Dólares, (1914-1965)

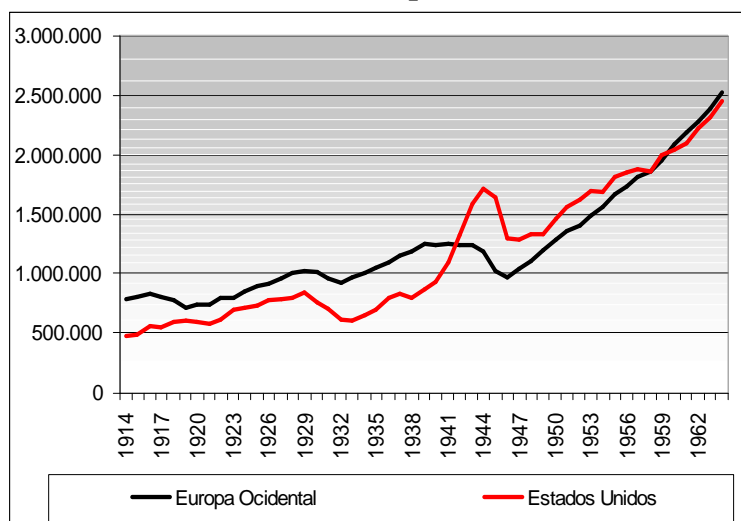


Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de Maddison (2008)

Além disso, a liberalização do pós-segunda guerra foi possível devido ao arranjo

institucional existente nos Estados Unidos naquela época. Este arranjo era constituído por contrapesos anti-protecionistas, peças fundamentais para o que aqui se denomina como “Sistema Antigo de Comércio”, basicamente impulsionados pela prosperidade econômica dos Estados Unidos bem como sua nova posição preponderante no sistema internacional. Estes contrapesos entraram em vigor no imediato pós II Guerra e favoreceram a manutenção de diretrizes liberalizantes mesmo com mudanças nas preferências internas. Em outras palavras, o “sistema antigo” pode ser entendido como uma espécie de blindagem que protegia os congressistas das demandas protecionistas, abrindo caminho para políticas de abertura comercial. Em conjunto, o arranjo institucional tinha o efeito de minar grupos locais protecionistas, desestimulando este paroquialismo em favor de uma política nacional liberalizante (DESTLER, 1995; ECKES, 1999).

Segundo Destler (1995:08),

All of these factors – the “lessons” of Smoot-Hawley, the Cold War imperative, US economic predominance, and prosperity – contributed to one crucial underpinning of the American trade policymaking system: the fact that trade barriers were not a major source of conflict between the Republican and Democratic parties during the postwar period.

Tal fato, é importante dizer, criou uma estrutura institucional que possibilitou a continuidade de políticas liberais independente do partido do presidente eleito. Este é um dos pilares do Sistema Antigo.

3.2 O Sistema Antigo

O Sistema Antigo foi o arranjo institucional legislativo de comércio que vigorou nos Estados Unidos de 1945 até meados da década de 1960. Era formado por contrapesos e válvulas de escape, permitindo a canalização por parte dos congressistas de demandas protecionistas, transferindo esta responsabilidade para a administração, ao mesmo tempo em que argumentavam estar agindo no interesse do seu eleitorado. Era composto pelos seguintes contrapesos: (1) as negociações econômicas internacionais, (2) o papel preponderante do Executivo, (3) os Comitês Congressuais, (4) os remédios administrativos e *Escape Clause* e (5) o *Trade Adjustment Assistance* – TAA (DESTLER, 1995).

(1) As negociações econômicas internacionais foram importantes para o processo de blindagem do Congresso norte-americano no período em questão. A necessidade de

centralização das políticas tarifárias para aperfeiçoar os processos negociadores fez com que o Congresso delegasse tais funções ao Executivo norte-americano. “*The ‘bargaining tariff’ was an essential ingredient in the emerging American trade policymaking system*”, ressalta Destler (1995:17). Após o fracasso da Carta de Havana, a assinatura de um Acordo Provisório em 1947 entre 23 países, entre eles os Estados Unidos, as tarifas e regras sobre o comércio internacional passaram a ser negociadas no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade, GATT*)¹⁰⁶, contribuindo ainda mais para este processo.

O GATT tinha como objetivo a abolição do uso de cotas no comércio internacional, assim como de restrições quantitativas ou quaisquer outras barreiras. Tais regras, além de internacionalizarem alguns princípios jurídicos tipicamente norte-americanos, corresponderam à aceitação internacional dos critérios liberais defendidos pelos Estados Unidos no período final da II Guerra e nos anos seguintes (vide ABREU, 2001). Como resultado disso, o Congresso se sentia menos responsável pelos assuntos de Comércio e, conseqüentemente, o Executivo ampliou seu espaço de atuação na política comercial norte-americana.

(2) O papel preponderante do Executivo nos Estados Unidos, outro importante contrapeso do “Sistema Antigo”, começou a ser desenhado em 1934 com a *Reciprocal Trade Agreement Act*. Depois da implantação desta lei, o Executivo norte-americano assumiu um novo papel, passando a ser responsável pela condução das políticas tarifárias. Embora pela constituição caiba ao Congresso regular o comércio exterior e ao Presidente negociá-lo, ao delegar autoridade ao Executivo, este ganha sinal verde para atuar tanto nacional quanto internacionalmente nas rodadas do GATT, embora o Congresso mantivesse papel importante ao determinar limites à ação do Executivo.

Em outras palavras, além de institucionalizar princípios que vigoram até hoje, como a Cláusula da Nação Mais Favorecida¹⁰⁷, o que vale notar aqui é que o *Trade Agreement Act* de 1934 delegou poderes à administração que até então eram típicos do Congresso. Na parte III – seção 350 deste projeto de lei, afirma-se que:

for the purpose of expanding foreign markets for the products of the United States (as a means of assisting in the present emergency in

¹⁰⁶ Depois de 1947, segundo Abreu (2001), o GATT tornou-se um órgão internacional, com sede em Genebra, fornecendo sistematicamente a base institucional para a consolidação de diversas rodadas de negociações multilaterais sobre comércio internacional.

¹⁰⁷ A cláusula de nação mais favorecida é o princípio jurídico internacional no qual um determinado país, ao conceder benefícios tarifários a um parceiro, deve estendê-lo para todos os demais parceiros. Contudo, existem exceções, como a criação de blocos regionais e o sistema geral de preferências.

restoring the American standard of living, in overcoming domestic unemployment and the present economic depression, in increasing the purchasing power of the American public, and in establishing and maintaining a better relationship among various branches of American agriculture, industry, mining, and commerce), The President is “to proclaim such modifications of existing duties and other import restrictions, or such additional import restrictions, or such continuance, and for such minimum periods, of existing customs or excise treatment of any article covered by foreign trade agreements, as are required or appropriate to carry out any foreign trade agreement that the President has entered into hereunder” (The Reciprocal Trade Agreements Act of 1934).

Tal rearranjo na legislação de comércio nos Estados Unidos resultou em significativas reduções tarifárias, como se verificou no gráfico 2. Mas as inovações não pararam em 1934, ampliando ainda mais os poderes concedidos ao presidente nos anos seguintes. Nas décadas de 1970 e 1980 tal arranjo passou a ser questionado pelos setores prejudicados com a condução da política econômica dos Estados Unidos. Contudo, até 1988, o Executivo manteve um papel destacado, se tornando um arranjo estrutural do sistema político norte-americano. A este respeito, Destler (1995:17) afirma que:

In subsequent decades, presidents would employ tariff-negotiating authority more ambitiously – to negotiate multilaterally (after World War II) or to bargain on general tariff levels rather than item by item (the Kennedy Round). And in the Trade Act of 1974, Congress would grant new authority to negotiate agreements on nontariff trade distortion, though these would require subsequent congressional approval. Always there were limits in time and in the range of negotiation. Nevertheless, Congress continued to respond to new trade policy demands by shifting the basic pressure and responsibility onto the president.

(3) Outro contrapeso importante foi o fortalecimento dos comitês no Congresso norte-americano. Havia a necessidade de minimizar as responsabilidades individuais dos Congressistas com sua base eleitoral: “*Insofar as possible, product-specific bills and amendments had to be kept off the House and Senate floors*”, afirma Destler (1995:27). Para dar cabo a estas demandas, a Legislação norte-americana tornou os *Ways and Means Committee* na Câmara baixa e o *Finance Committee* no Senado os principais responsáveis pelas legislações de comércio nos Estados Unidos. Quanto a importância deste ponto para a blindagem do Congresso em assuntos comerciais, Destler (1995:28) afirma que

This required strong committees. Fortunately, trade policy had long been the province of two of the most powerful congressional panels:

Senate Finance and House Ways and Means. They were the tax committees and their jurisdiction over foreign commerce derived originally from the tariff's revenue function. From the 1930s onward, their power was enhanced by jurisdiction over Social Security. As tax committees, they had broad authority, close links to domestic interests, and reputation for being hard-nosed, realistic, and slightly conservative. Unlike Senate Foreign Relations or House Foreign Affairs, they were content with a system that delegated trade details, and satisfied with considering major trade authority bills just once every few years.

Como será visto adiante, estes dois comitês concentraram as negociações do *Trade Act* de 1988. O Comitê de *Ways and Means* da Câmara e o de Finanças do Senado possuíam preponderância no debate doméstico, sobre o comércio internacional, justamente por lidarem com questões tarifárias. Como resultado, ao longo da década de 1960 e do começo da de 1970, o número de projetos de lei introduzidos para instituir cotas ou maiores tarifas foi crescente. Entretanto, a quase totalidade era bloqueada pelos comitês de Finanças e de *Ways and Means*, que possuíam amplos poderes nesse período. Além disso, a legislação favorecia os presidentes desses comitês, aliados do presidente ou dos partidários da liberalização comercial.

Outro exemplo da importância de tais comitês foi o papel diferenciado que conseguiram adquirir nas negociações do GATT. Após o *Trade Act* de 1962, a última seção do capítulo 5, a 243, reforça a representação do Congresso junto aos negociadores do Executivo, fazendo necessária a indicação de 4 delegados,

two members (not of the same political party) of the Committee on Ways and Means, and [...] two members (not of the same political party), of the Committee on Finance, who shall be accredited as members of the United States delegation to such negotiation (TRADE EXPANSION ACT, 1962, Seção 243).

(4) Outro contrapeso importante era a utilização de remédios administrativos. Para não perderem os votos nem os recursos de setores protecionistas, os congressistas trabalhavam sobre os mecanismos de defesa e alívio comerciais, mantendo suas convicções liberalizantes e evitando o protecionismo (DESTLER, 1995). Esta política funcionava por meio da criação de filtros congressuais para as demandas protecionistas. Tratava-se de mecanismos de defesa, ajuste e proteção comerciais geridos pela burocracia em processos quase-judiciais, como as normas *antidumping*¹⁰⁸ e o *countervailing duties*¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Este remédio administrativo surgiu em 1914, no *Federal Trade Commission Act*, tornando ilegais práticas de

A utilização destes mecanismos variou ao longo do tempo. Mais especificamente, os procedimentos para a elegibilidade e certificação dos remédios administrativos foram modificados com o propósito de facilitar ou dificultar a concessão de alívio ou proteção à medida que a deterioração econômica dos Estados Unidos se acentuava (MUNDO, 1999). Embora tal constatação seja consensual, é fato que após a década de 1940 o número de casos *antidumping* sofreu um acréscimo importante, partindo de 01 em 1947 para 41 em 1957. Baseando nestes dados, pode-se concluir que: (I) alguns setores já demonstravam problemas de competitividade e sofriam com o fluxo de importações nos Estados Unidos (em especial os produtores de aço, açúcar, calçados, automóveis e têxteis)¹¹⁰; (II) os remédios administrativos eram instrumentos importantes para aliviar a pressão protecionista no Congresso, tornando menos custoso politicamente a continuidade de políticas liberalizantes patrocinadas pelo Executivo; (III) o nível de utilização dos remédios administrativos pode ser utilizado como um interessante termômetro da saúde da economia norte-americana.

Gráfico 4: Número anual de casos *antidumping* (1947-1999)

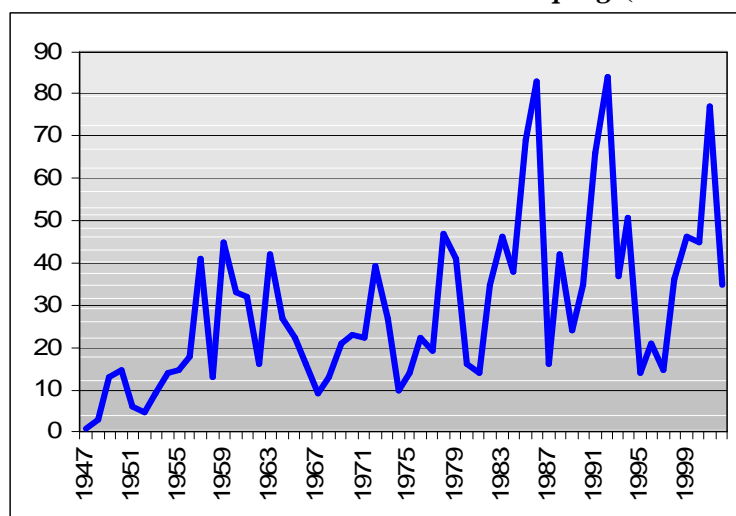


Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de Irwin (1998:666)

Além dos convencionais *antidumping* e *countervailing duties*, a *escape clause* é outro tipo de mecanismo nestes moldes e merece destaque. Foi criado principalmente para remediar

concorrência comercial desleais por entes norte-americanos. Em 1921 foi aprovada a primeira legislação *antidumping* visando impedir as práticas desleais internacionais, impondo tarifas aos produtos comercializados a preços desleais.

¹⁰⁹ Este remédio administrativo surgiu na legislação em 1909 para aplicar uma segunda escala de tarifas em países com práticas desleais, principalmente subsídios fornecidos por governos estrangeiros às suas empresas.

¹¹⁰ Para um estudo detalhado sobre as graves debilidades econômicas sofridas por estes setores no período em questão, vide Destler e Odell (1987).

as indústrias não-competitivas e assim dar prosseguimento ao processo liberalizante¹¹¹. No período em questão, as condições para ser aceito dentro desta cláusula eram extremamente exigentes. Além disso, a decisão de aceitação foi transferida para a burocracia, em especial o *United States International Trade Commission*¹¹², criando uma espécie de blindagem para os congressistas.

As such, this legislation has deterred a rise in protectionism and helped maintain liberalism [...] As opposed to the 1934 period, the ITC, not congress, deal with formal petitions for aid. By distancing congressional representative, the ITC acts as a buffer, mediating potentially disruptive political pressure (GOLDSTEIN, 1988:189).

Desde 1948, com o presidente Truman, todos os acordos comerciais dos Estados Unidos passaram a obter cláusulas semelhantes, inclusive no GATT¹¹³.

A tabela abaixo ajuda a entender a *escape clause* como contrapeso importante do sistema antigo. Embora o número de petições tenha permanecido na média, os anos entre 1960 e 1968 receberam mais respostas negativas do que positivas por parte do ITC, diferente do anos entre 1969 e 1983.

¹¹¹ Com o tempo, a *Escape Clause* sofreu variações. Em 1951 apresentava certo equilíbrio entre as demandas protecionistas e as demandas liberalizantes. Em 1962, contudo, a legislação deu uma guinada aguda rumo à liberalização, tornando a aceitação muito mais complicada. Em 1974 esta tendência diminuiu, fazendo com que a legislação pendesse novamente para o lado protecionista. Goldstein (1988:190), dicorrendo sobre esta tendência, afirma que “*the 1951 Act required to have 'contributed substantially' to injury or threat of injury. In 1962, this criterion was considered too permissive; instead, imports had to be 'the main factor' in causing injury in order to justify aid. Under the Trade Act of 1974, the criteria again eased. Increased imports had to be only 'a substantial cause' rather than 'the major cause' of injury*”.

¹¹² Na lei de inauguração deste comitê, afirmou-se que “*The United States International Trade Commission (referred to in this subtitle as the “Commission”) shall be composed of six commissioners who shall be appointed by the President, by and with the advice and consent of the Senate. No person shall be eligible for appointment as a commissioner unless he is a citizen of the United States, and, in the judgment of the President, is possessed of qualifications requisite for developing expert knowledge of international trade problems and efficiency in administering the duties and functions of the Commission*”. (Trade Act of 1930, § 1330. Organization of Commission). Este comitê foi criado para atingir os seguintes objetivos principais: “*(i) appoint and fix the compensation of such employees of the Commission as he deems necessary (other than the personal staff of each commissioner), including the secretary; (ii) procure the services of experts and consultants in accordance with the provisions of section 3109 of title 5, and; (iii) exercise and be responsible for all other administrative functions of the Commission*”. (Trade Act of 1930, § 1331. General powers).

¹¹³ Mesmo assim, paulatinamente, utilizaram adequadamente parte das regras para proteger o próprio comércio. O Artigo 19 do GATT estabeleceu a “*escape clause*”, a cláusula de exceção, original da lei norte-americana, que possibilita abrigo para 21 empresas afetadas por importações sob a Seção 201 da Lei de Comércio. Outro exemplo é o Artigo 06 do GATT, que absorveu quase que integralmente os princípios antidumping norte-americanos, passando a regras normais do comércio internacional.

Tabela 1: Votos do ITC nos casos de Escape Clause (1960-1983)

Ano	Sim	Não	Total
1960-62	10	18	28
1963-68	00	12	12
1969-74	12	02	14
1975-79	25	14	39
1980-83	11	05	16
Total	58	51	109

Extraído de Goldstein e Lenway (1989)

Dentro deste contexto, o Congresso assumiu uma postura indiferente. Para isso, concedia cada vez mais poder para a burocracia diminuindo os pré-requisitos para aceitação e mantinha a autoridade do Executivo neste processo, como se pode notar na tabela abaixo. Percebe-se que o presidente tinha autonomia para discordar, agindo assim na maioria dos casos sugeridos pelo ITC. Tal constatação é mais uma evidência da blindagem que existia no Congresso, transferindo o custo político da não concessão de uma determinada ajuda para o Executivo.

Tabela 2: Índice de aceitação do Presidente das decisões do ITC, *Escape Clause*, (1953-1988)

Presidente	ITC não	ITC Sim	ITC Sim	ITC sim	Total
		/ Pres.	- Pres.	/ Pres.	
		Não	Alguns	Sim	
Eisenhower	09	02	01	00	12
Kennedy	14	02	05	00	21
Johnson	07	00	00	00	07
Nixon	02	06	05	01	14
Ford	06	03	01	05	15
Carter	10	09	09	01	29
Reagan	03	02	03	03	11
Total	51	24	24	10	109

Extraído de Goldstein e Lenway (1989)

(5) O *Trade Adjustment Assistance* é outro dos remédios administrativos existentes no pós-II Guerra para servir como proteção e ajuste à competição estrangeira em setores domésticos e como válvulas de escape às pressões protecionistas no Congresso. Criado pelo *Trade Expansion Act* (1962), tinha como principal objetivo fornecer ajuda financeira e/ou técnica a trabalhadores e empresas que sofressem com competição estrangeira para que se adaptassem e se tornassem competitivos (MUNDO, 1999). Assim como a *Escape Clause*, é importante destacar que, para obter o TAA, empresas e trabalhadores deveriam solicitar um

pedido junto ao ITC, agência independente responsável pela verificação de dano às empresas domésticas em função de importações, tornando o Congresso ainda mais distante dos assuntos de comércio. Caso a agência encontrasse dano, deveria recomendar a adoção de TAA ao presidente, o qual decidiria sobre a sua implantação em consonância com o interesse nacional (MUNDO, 1999). A figura abaixo nos ajuda a visualizar este contrapeso em ação. Nota-se que o Executivo tendia a negar a utilização do instrumento.

Tabela 3: A História do Trade Adjustment Assistance, TAA (1962-1975)

Sob o Trade Act de 1962	Assistência Para Trabalhadores					Assistência para Firmas		
	Casos aprovados	Casos negados	Número de trabalhadores nos casos aprovados	Número de trabalhadores nos casos negados	Gastos em dólares (milhões)	Casos aprovados	Casos negados	Gastos em dólares (milhões)
1962-72	56	80	23,519	23,632	N.d.	06	15	N.d.
1972-75	54	91	30,38	39,799	N.d.	22	N.d.	N.d.
Total	110	171	53,899	67,431	75,6	28	N.d.	45,3

Dados extraídos de Richardson (1980)

Embora as camuflagens do Sistema Antigo não tenham vedado completamente o Congresso das demandas protecionistas, principalmente devido às pressões exercidas pelas grandes corporações e ao se distanciar dos principais assuntos da formulação de política de Comércio dos Estados Unidos, os congressistas contribuíram para a manutenção das políticas liberalizantes patrocinadas pelo Executivo norte-americano, transferindo para este órgão os custos das decisões comerciais. Os princípios gerais de comércio se mantinham e apenas pequenas alterações eram realizadas. Ademais, além da demora para serem processadas, possuíam pouco efeito prático sobre a burocracia. Goldstein (1988:19) resume este processo ao afirmar que

Congress sets standards, the ITC adjudicates cases, but the president makes all final decisions on relief and amount. In short, the law gives much latitude to the president. The power of the executive office to maintain trade policy is the institutional design that has fostered liberalism in the postwar period.

Quanto aos remédios administrativos, é importante dizer que estes refletem, para os propósitos desta pesquisa, em comparação com o pós-1974, idéias e condições políticas e econômicas domésticas que restringiam a proteção contra possíveis “deslealdades comerciais” (GOLDSTEIN, 1993). Assim, as demandas protecionistas, que afetariam negativamente o interesse nacional norte-americano tanto por minar a liberalização comercial nacional quanto

por causar constrangimentos à posição de líder do regime de comércio internacional dos Estados Unidos, eram defletidas pelo arranjo institucional¹¹⁴. Tal arranjo institucional possibilitou que as alterações contextuais ou forças da mudança não afetassem diretamente a estratégia de liberalização. Cabe destacar que o projeto de um novo regime internacional de comércio (o GATT) coincidia e era motivado pela situação econômica norte-americana positiva, mas que também foi viabilizado politicamente no plano doméstico pelo Sistema Antigo.

Não obstante, a insatisfação de parte dos trabalhadores, empresas e agricultores norte-americanos com relação à condução da política comercial do país ganhou força no início da década de 1960 e concentrou-se em três pontos: aumento da concorrência estrangeira no mercado doméstico; práticas desleais e barreiras não-tarifárias; e o modo como as negociações internacionais eram conduzidas (DESTLER, 1995; DRYDEN, 1995). Diante desse cenário, parte do setor privado acreditava que as negociações comerciais, tal como conduzidas pelo Departamento de Estado em conjunto com o de Comércio, nas primeiras Rodadas do GATT (1956), principalmente na Rodada Dillon (1960-61), foram amplamente desfavoráveis para os interesses comerciais estadunidenses. A acusação era que o Departamento de Estado estaria utilizando a política comercial como instrumento da política externa, causando danos a certos segmentos econômicos (vide DESTLER, 1995).

As principais dificuldades que se colocaram neste período foram a diminuição da participação dos Estados Unidos nas exportações mundiais e o déficit no balanço de pagamentos¹¹⁵. Nesse contexto, o setor privado passou a pressionar a administração Kennedy por medidas protecionistas e por respostas à concorrência por parte dos europeus e dos japoneses, considerada desleal segundo o ponto de vista dos Estados Unidos. Muitos grupos de interesses também se mobilizaram para fazer *lobby* junto ao Poder Legislativo, pois este

¹¹⁴ Mas não completamente. Apesar de o termo “livre comércio” ser corrente no discurso norte-americano, é mais adequado caracterizar a política como uma de liberalização. A proteção e o amparo aos prejudicados eram entendidos como necessários. No plano doméstico, os remédios administrativos refletem esse entendimento, enquanto no plano internacional existe certo liberalismo inserido – *embedded liberalism* (RUGGIE, 1992).

¹¹⁵ O déficit, de 1949 a 1959, possuía várias causas, entre elas: compromissos assumidos pelo governo para reconstrução e proteção militar do Ocidente; grande fluxo de investimento privado norte-americano ao exterior; aumento de importações em função do crescimento econômico; e aumento da competitividade de europeus e japoneses. Para Anderson (1960), então secretário do Tesouro de Eisenhower, o início de um aparente declínio econômico norte-americano, que se agravava em função do déficit de 1959, não seria solucionado por meio de medidas unilaterais, como barreiras a importações, restrição ao fluxo de capital privado, interrupção nos programas de ajuda, nos empréstimos públicos e nas operações militares. Ao contrário, o governo deveria “*emphasize the expansion of world trade on a multilateral basis and a continuing attack on barriers to trade*” (ANDERSON, 1960: 428).

poder era visto como mais sensível às demandas protecionistas e à idéia de diminuir o poder do Departamento de Estado sobre a política comercial. Com o decorrer do período presidencial, Kennedy absorveu a idéia da necessidade de satisfazer os interesses de setores ligados ao comércio internacional, cadeias produtivas e grupos empresariais, eventualmente prejudicados pelos acordos alcançados. Paralelamente, o Legislativo norte-americano tornou-se palco de intensas discussões sobre a questão¹¹⁶.

Em meio ao debate, a administração Kennedy buscou a aprovação do Congresso de uma nova lei comercial, o *Trade Expansion Act* de 1962. O objetivo fundamental era obter a delegação de autoridade para negociar uma Rodada do GATT abrangente e com capacidade de cooptar os novos países do sistema internacional recém-descolonizados. Esta discussão tinha como um dos primeiros tópicos de sua agenda o estabelecimento de *checks and balances* no processo de formulação e implantação da política de comércio, levando-se em consideração os diferentes atores intervenientes. O objetivo era encontrar o *design* institucional adequado para que o país defendesse seus interesses de Estado, compatibilizando-os, ao máximo possível, com os interesses setoriais. O Congresso vinha há algum tempo buscando limitar o poder do presidente sobre o comércio internacional, mas o Executivo solicitava que o exercício do mandato negociador deveria ser do próprio presidente. Como solução para o impasse, Willbur Mills, *chairman* do Comitê de *Ways and Means* da Câmara de Representantes, o mais importante comitê de comércio da casa, propôs emenda para solucionar a questão da condução da política comercial (DESTLER, 1995; DRYDEN, 1995; ECKES, 1999). Mills propôs a criação de órgão para representar o presidente nas negociações internacionais, de modo a retirar esse papel do Departamento de Estado, o que foi reconhecido como necessário. O projeto fora aprovado pelo Congresso, criando o *Office of the Special Trade Representative* (STR). O Representante de Comércio norte-americano, alocado no Escritório Executivo da Presidência, estava autorizado a negociar todos os acordos comerciais relativos ao *Trade Expansion Act of 1962*. Esta instituição tinha como intuito ser mais permeável aos interesses privados do que o Departamento de Estado, aumentando a eficácia da política de comércio

¹¹⁶ Segundo Vigevani *et al* (2007), há, neste momento, certa erosão da rigidez partidária quanto à política comercial. Antes Republicanos eram essencialmente protecionistas e os Democratas, liberais. Contudo, com a mudança nas condições econômicas de parte de seus respectivos eleitorados, Democratas e Republicanos passaram a atuar conforme uma lógica diferente da tradicional de seus partidos, não sendo mais tão rígido o rótulo de Republicanos como liberais e Democratas como protecionistas. Mundo (1999) afirma que não chegou a ocorrer uma completa inversão de pólos, mas sim a decadência de um partido como portador de uma idéia de comércio. A análise de Baldwin (1984) é parecida com a de Mundo, porém, atribui maior importância à posição partidária no debate comercial do início década de 1960, algo que se esvaiu na década seguinte.

exterior e absorvendo interesses de atores menos poderosos, sem comprometer os interesses políticos e estratégicos norte-americanos (ZEILER, 1991).

Por meio de *Executive Order*, o STR era mais uma saída institucional que se somava ao arranjo existente de modo a manter o país atuando pela liberalização comercial internacional. A agência deveria ser um negociador do Executivo que se reportava e dialogava com o Congresso. Na prática, a agência teve pouca autonomia na Rodada Kennedy e em outras negociações do período. O Departamento de Estado e o Conselho de Segurança Nacional (CSN) continuavam a ser os principais formuladores, cabendo ao STR apenas a execução das ordens dadas pelo Executivo. Como será vislumbrado, a agência se fortalece na década seguinte, ganha poder sobre mecanismos de defesa e alívio comerciais contra o comércio desleal e também sobre a formulação de política comercial, de modo a favorecer o desenvolvimento de sua estratégia de política comercial. Esse fortalecimento, porém, nunca ocorreu de forma incontestada e veio a ser bastante reduzido no início dos anos 1980.

3.3 Incerteza e transição

O início da década de 1970 é marcado por sinais mais claros do declínio econômico dos Estados Unidos (KEOHANE, 1984; KENNEDY, 1987). As divergências em relação à política internacional, ao desempenho econômico e ao sistema político interno são marcas importantes do período. Baseado no que acontecia nestas três esferas, argumentava-se que eram necessárias reformas institucionais para identificar os interesses norte-americanos em um contexto de perda relativa de poder. As condições que na década de 1960 favoreciam o livre-comércio unilateral por parte dos Estados Unidos começam a se esvaír. “*Whereas in 1962 the focus was on the Western unity, and export trade as a stimulus to the American economy, the scene in 1967 was dominated by complaints of rising imports*” (DRYDEN, 1995:112). Surgia o problema do balanço de pagamentos e cada vez mais grupos de interesse pressionavam o Congresso e a administração por mudanças na política comercial.

No campo político-estratégico, este período foi embalado pela coexistência pacífica e pela *détente*. Não havia mais a iminência de confrontação direta entre os Estados Unidos e a União Soviética. Desde a Crise dos Mísseis em Cuba, uma nova fase da Guerra Fria surgira. A percepção de que um conflito nuclear poderia levar à destruição mútua modificou o relacionamento entre os Estados Unidos e a União Soviética, fazendo com que surgissem gestos rumo a um maior grau de cooperação entre as duas superpotências. Segundo Saraiva

(2001:65), “fase mais madura do relacionamento entre as superpotências só se verificou no final dos anos 60 e início da década de 1970. Nessa nova fase deslanchou, verdadeiramente, a política da *détente*”. Já segundo Perry (1999:653), “havia boas razões para um relaxamento das tensões. A Guerra do Vietnã tornara os norte-americanos mais realistas. Sentindo-se mais seguros, os líderes soviéticos, por sua vez, suavizaram o tom agressivo de sua política externa”¹¹⁷. Isso fez com que diminuísse o estímulo às concessões unilaterais liberalizantes por parte dos Estados Unidos nas negociações internacionais.

Acontecimentos marcantes desse período foram os acordos assinados limitando a produção de armas nucleares. Em 1972, por exemplo, Nixon e Brejnev assinaram em Moscou o acordo SALT (*Strategic Arms Limitation Talks*) visando regular a produção de armas estratégicas e mísseis intercontinentais, entre outros. Saraiva (2001:68) afirma que “em menos de três anos, entre 1972 e 1974, os dois chefes de Estado encontrar-se-iam quatro vezes, demonstrando sua percepção da necessidade do convívio entre os dois sistemas de poder”. Sobre a distensão entre as superpotências, Nye (2002:130) constatou que

there was increased trade, particularly in grain, and there were constant contacts between Americans and Soviets. The superpowers even evolved certain rules of prudence in their behaviors toward each other: no direct wars, no nuclear use, and discussions of arm and the control of nuclear weapons.

Além disso, o mesmo autor discorre sobre esse período afirmando que:

From 1969 to 1974, the Nixon administration used détente as a means to pursue the goals of containment. After the Cuban Missile crisis, the Soviets launched a major military buildup and gained parity in nuclear weapons. The Vietnam War led to a disillusionment in American public opinion with Cold War interventions. The Nixon strategy was (1) to negotiate a strategic arms control treaty to cap the nuclear relationship at relative parity; (2) to open diplomatic relations with China, and thus create a three-way balance of power in Asia (rather than pushing the Soviets and the Chinese together); (3) to increase trade so there would be carrots as well as sticks in the US-Soviet relationship; and (4) to use ‘linkage’ to tie the various parts of

¹¹⁷ Além da derrota no Vietnã, Fiori (1998:114) afirma que durante a década de 1970 os Estados Unidos sofreram sérios reveses em diversas partes do globo, como na “vitória dos comunistas em toda a Indochina concluída em 1974 e 1975. No sul da Ásia, os americanos perderam o controle dos conflitos entre a Índia e o Paquistão, e a União Soviética permitiu-se invadir o Afeganistão em 1979. No Oriente Médio os Estados Unidos perderam o seu principal aliado, em 1979, com a vitória da revolução fundamentalista no Irã [...] Na África [...] expandia-se a influência militar soviética na Etiópia, Madagascar, Zimbábue e Zaire. E até a América Central, multiplicaram-se as guerras civis em El Salvador e Guatemala”. Essas derrotas levantadas pelo autor em assunto, embora sejam relevantes, nunca colocaram em risco o poderio militar norte-americano. Contudo, a postura norte-americana proporcionou à União Soviética possibilidade de ampliar sua esfera de influência.

policy together. The high point of détente occurred in the 1972 and 1973, but it did not last very long (NYE, 2002:129-130).

É importante salientar que o período da *détente* não eliminou a lógica da contenção por completo. O conflito continuou – embora em escala menor. Além disso, Saraiva (2001:70) atesta que “a crise econômica, o escândalo de Watergate, o trauma da Guerra do Vietnã, entre outros fatores, haviam levado os norte-americanos a uma certa crise de consciência na política exterior”. Já não havia mais espaço para os enfrentamentos diretos entre as duas superpotências, nem para um período de alta instabilidade, em grande parte devido às demandas internas norte-americanas. Além disso, já não existia mais uma opinião pública coesa que legitimava ações expansivas para conter a URSS.

Com o presidente Carter não foi diferente. O “moralismo de Carter e as divisões dos formuladores da política exterior também contribuíram para a dificuldade norte-americana de exercer seu antigo gigantismo” (SARAIVA, 2001:70). Essa postura norte-americana só será interrompida com o presidente Reagan, em 1980, com sua política de retomada de uma diplomacia forte e agressiva, visando a colocar um fim nos distúrbios causadores de instabilidade do Sistema Internacional.

Em suma, a *détente* serviu como pano de fundo para várias movimentações internas nos Estados Unidos. Para os propósitos desta pesquisa, a mais importante foi a ascensão da lógica econômica no conjunto da política externa em contraposição à diminuição da lógica de segurança. Como visto anteriormente, desde o pós II Guerra o Executivo norte-americano fazia da política de comércio um instrumento para a manutenção da área de influência norte-americana, o que diversos segmentos do setor privado, assim como alguns congressistas, acusavam como prejudicial para os interesses econômicos do país. Na década de 1970, aqueles setores e congressistas encontraram mais espaço para suas reivindicações junto à administração por razões exploradas adiante. Cabe adiantar que, como resultado, houve enfraquecimento da idéia de livre-comércio, maior preocupação com interesses econômicos nas negociações comerciais, assim como maior possibilidade de se obter proteção e alívio. As legislações de 1974 e 1979 e a Rodada Tóquio são marcos dessas mudanças.

Com relação à crise econômica, a década de 1970 possui especificidades importantes. Os Estados Unidos não podiam mais ordenar o sistema com a mesma intensidade dos tempos de Bretton Woods. Domesticamente, era crescente a percepção de que

Unfortunately, it would appear that we [norte-americanos] cannot figure out what today's rules really are. We are drawing in a kind of

national confusion, floundering in our attempts to find a way out, all the while wondering why the old formula no longer pays off (NEWMAN, 1990:355).

Esta incerteza, que não se limitou aos Estados Unidos, intensificou debates domésticos aumentando as preocupações de vários setores norte-americanos, e estes últimos contribuíam para a intensificação de demandas protecionistas. Criou-se um ciclo no qual questões domésticas e internacionais se entrelaçavam com maior vigor.

Para os propósitos desta pesquisa, dois pontos merecem destaque: em primeiro lugar, o déficit no balanço de pagamentos norte-americano havia se deteriorado consideravelmente. Como motor para este agravamento, pode-se citar o *déficit* comercial que, a partir da década de 1970, começou a apresentar saldos negativos elevados. Em segundo lugar, a ascensão econômica da Alemanha e do Japão, posteriormente dos NICs (*New Industrialized Countries*), criou grande competição e muitos prejuízos para os norte-americanos, com destaque para o Japão, principal competidor na setor automobilístico e de informática.

Quanto ao primeiro ponto, pela primeira vez desde o Pós-II Guerra, o nível de importações superou o nível de exportações nos Estados Unidos em 1971, atingindo um déficit de US\$ 2,2 bilhões de dólares. Em 1978 o déficit atinge o pico do período, com US\$ 33,9 bilhões de dólares, como é visualizado no gráfico abaixo.

Gráfico 5: Balanço de Pagamentos dos Estados Unidos (1970-1990)

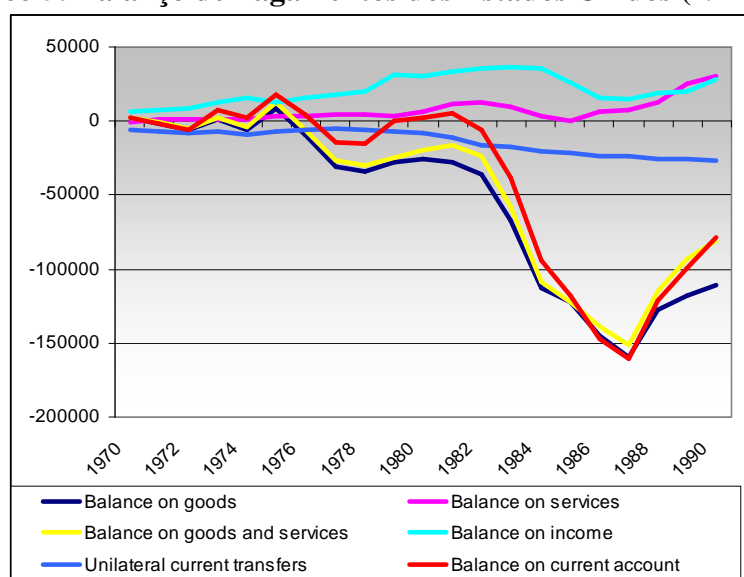


Gráfico elaborado pelo autor a partir dos dados extraídos de Bureau of Economic Analysis (2009)

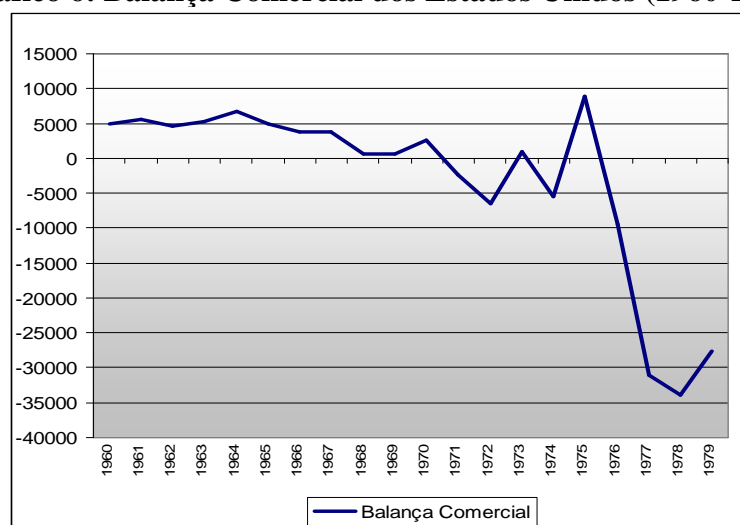
Gráfico 6: Balança Comercial dos Estados Unidos (1960-1979)

Gráfico elaborado pelo autor a partir dos dados extraídos de Council of Economic Advisors (2002 - b001)

O segundo ponto está diretamente relacionado ao primeiro. A ascensão de novos pólos de exportações bem como as duas crises do petróleo são os dois principais argumentos explicadores de tal reversão na balança comercial norte-americana.

The new exporters were out-competing the old not only in the traditional lines of textiles and clothing but also in certain engineering products. Their market share of imports of engineering goods in the advanced industrial countries, starting admittedly from a modest level, rose by about two-thirds in five years (SHONFIELD, 1980:610).

Enquanto a Europa e o Japão se recuperavam, a economia norte-americana sofria cada vez mais com os efeitos da competitividade. Vale lembrar que o dólar virou a década bastante sobrevalorizado, tornando os produtos americanos mais caros no mercado internacional. A defasagem na estrutura produtiva dos Estados Unidos e a baixa competitividade comercial resultaram em aumento importante nas demandas protecionistas. A União Soviética também enfrentava problemas econômicos e tinha sua posição relativa de poder diminuída frente às economias em ascensão. Segundo Saraiva (2001:68),

apesar da grandeza das economias e da capacidade estratégica de seus armamentos [Estados Unidos e URSS], ambas as economias davam sinais de debilidade. A produtividade industrial norte-americana declinava e a economia soviética enfrentava o problema da modernização tecnológica no campo. As fatias do poder mundial, tão mais claras nas décadas anteriores, começavam a ser repartidas pelos seus próprios aliados, no Ocidente e no Oriente.

Houve, portanto, uma queda substancial da participação norte-americana nas exportações mundiais, enquanto o Japão e a Europa Ocidental, liderada pela Alemanha, demonstram uma melhora significativa. Enquanto em 1948 os Estados Unidos eram responsáveis por 27,3 das exportações mundiais, em 1973 este índice havia caído cerca de 10 pontos percentuais, atingindo 16,9%. Já a Europa Ocidental, no mesmo intervalo de tempo, migrou de 31,5% para 45,4%. O Japão, outro importante concorrente norte-americano, saiu de 0,4% de participação em 1948 para 6,4% em 1973, como indica o gráfico a seguir.

Gráfico 7: Participação nas Exportações Mundiais (1948-2002)

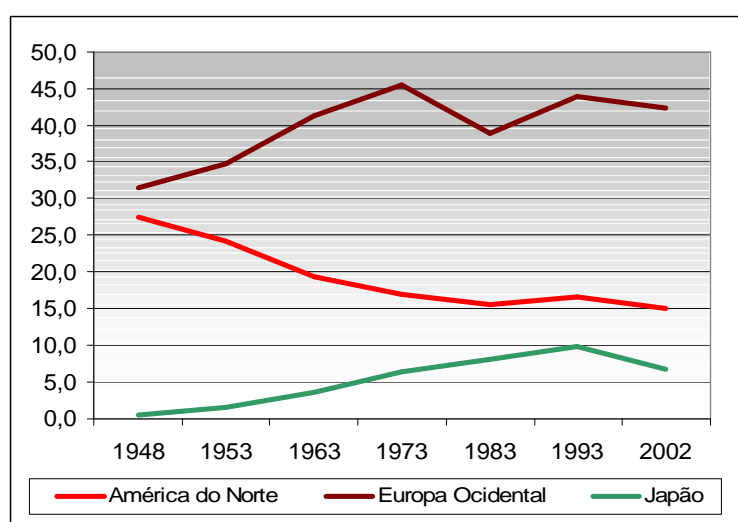


Gráfico elaborado pelo autor a partir dos dados extraídos de WTO, International Trade Statistics (2003).

Como consequência disso, a Europa Ocidental e o Japão passavam a ser vistos não apenas como aliados incondicionais, mas também como vorazes concorrentes comerciais. O tema da segurança não ocupava mais o topo absoluto da agenda internacional dos Estados Unidos, cedendo espaço para temas econômicos, tornando mais difícil argumentar que resultados insatisfatórios nas negociações comerciais do ponto de vista do setor privado são, na verdade, o melhor para o Estado. Assim, a política de comércio internacional ganha uma lógica própria, dissociada da política de segurança (DESTLER, 1995; DRYDEN, 1995).

Também é importante lembrar que, nesse período, pareceu patente a ausência de uma estrutura capaz de manter a estabilidade financeira internacional. Essa situação, para Gilpin (1987: 88), tornaria a cooperação econômica internacional extremamente difícil de ser alcançada ou mantida, aumentando os conflitos econômicos internacionais. Assim, a crise da década de 1970 criou demandas por novas estruturas tanto na economia como na política com

vistas à manutenção de uma ordem mundial cooperativa. A Rodada Tóquio (1973-1979)¹¹⁸ de negociações comerciais internacionais do GATT foi um esforço nesse sentido, embora não tenha sido suficiente para garantir a retomada do desenvolvimento na mesma proporção dos chamados “anos dourados” do capitalismo¹¹⁹.

A crise atingiu em grande medida a sociedade norte-americana. Conforme a tabela 4, os Estados Unidos desaceleraram na década de 1970, seguindo a tendência da década anterior. Em 1948-66, por exemplo, a taxa real média de crescimento do PNB dos Estados Unidos era de aproximadamente 3,8% ao ano. Em 1973-79, este índice havia caído para 2,5% ao ano, caracterizando assim uma desaceleração significativa. A desaceleração causou duros impactos nos trabalhadores norte-americanos, que agora precisavam trabalhar cada vez mais para sustentar o mesmo padrão de vida de alguns anos atrás (vide GORDON, 1990)¹²⁰. Além da elevação da taxa de desemprego, de 4,9% em 1948-66 para 6,8% em 1973-1979, houve uma considerável deterioração da taxa de inflação, de 2,2% em 1948-66 para 7,7% em 1973-1979, diminuindo o poder de compra do trabalhador estadunidense.

¹¹⁸ A Rodada Tóquio foi anunciada na conferência que aconteceu entre 12 e 14 de setembro de 1973, em Tóquio. 102 Estados (membros e não membros do GATT) apoiavam a Declaração de Tóquio, mas ela não foi produzida sem tensões. O que convém destacar aqui foi a postura mais dura adotada pelos negociadores norte-americanos. Segundo Destler (1995:50), as pressões e as contas domésticas “*forced US negotiators to assume a more demanding international trade posture, by pushing for more concessions overseas and offering fewer in return, at a time when US power in the world was diminished. This seemed, at a minimum, a recipe for increased trade conflict, as US leaders were driven to ever more demanding exercises in ‘export politics’*”.

¹¹⁹ Em suma, o ciclo virtuoso do modelo de desenvolvimento gerado pelo consenso keynesiano/fordista nos “anos dourados” do pós-45 começou a apresentar limites já nos anos 1960, passando a gerar ininterruptamente uma sobrecapacidade e supercapacidade industrial (BRENNER, 1998) que, combinadas a crescente concorrência internacional dos produtos alemães e japoneses e ao relativo aumento de poder econômico e político de alguns países da periferia, contribuiu para a crise estrutural nos Estados Unidos e na economia mundial nos anos 1970. A natureza dessa crise estrutural resultou de diferentes motivos, mas principalmente do significativo investimento em tecnologia, visando economias de escala, que gerou um ininterrupto aumento da capacidade produtiva sem contrapartida na escalada positiva da demanda interna e/ou externa dos Estados Unidos, bem como dos países do bloco ocidental. Portanto, crescentemente, o mercado interno norte-americano e o mundial eram incapazes de absorver a produção, gerando elevados prejuízos no setor empresarial e constante perda nas taxas de lucratividade das indústrias. Na avaliação da época, “*the immediate cause of most of these [economic] problems was the rapid growth of almost all parts of the world economy in the previous decade, culminating in a strong cyclical upswing in the industrial countries*” (CHENERY, 1975:243).

¹²⁰ Para fazer tal afirmação, Gordon sugere uma escala que chamou de “hourly income – (real net income per hour of work)” (GORDON, 1990:38). Em suma, este indicador visa a quantificar o padrão de vida do trabalhador por meio da relação de horas trabalhadas para alcançar um determinado padrão de vida.

Tabela 4: A Deterioração do desempenho macroeconômico norte-americano (1948-1979)

	1948-66	1966-73	1973-79
Real GNP growth rate (%)	3.8	3.1	2.5
Real productivity growth rate (%)	2.6	1.8	0.6
Rate of inflation (%)	2.2	5.0	7.7
Index of monetary pressure (%)	-1.4	0.7	-0.8
Rate of unemployment (%)	4.9	4.6	6.8

Tabela extraída de Gordon (1990:37).

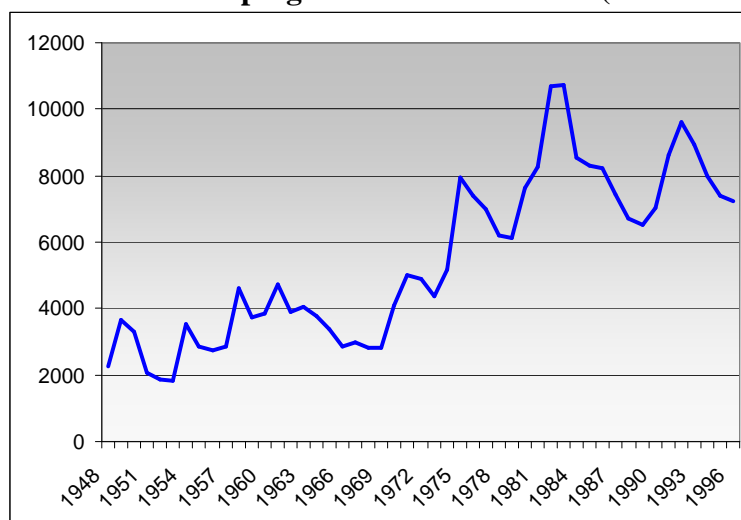
Gráfico 8: Desemprego nos Estados Unidos (1948-1996)

Gráfico elaborado pelo autor a partir dos dados extraídos de Council of Economic Advisors, 2002 (b032).

Como consequência destes dados negativos, os remédios administrativos foram mais procurados como mecanismos de alívio. O gráfico abaixo, por exemplo, mostra o número de petições de políticas de ajuste para trabalhadores sob o *Trade Adjustment Assistance* (TAA). De 1975 até 1979, o número de petições se multiplicou cerca de nove vezes, embora o número de casos negados pelo presidente também tenha se elevado bastante. Não obstante o nível de aceitação baixo, o salto quantitativo no índice de procura representa a deterioração das condições de trabalho nos Estados Unidos.

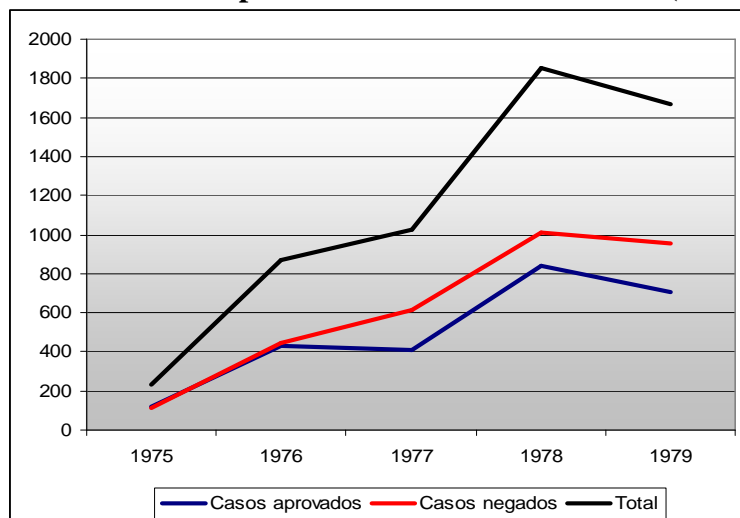
Gráfico 9: Assistência para Trabalhadores sob o TAA (1975-1979)

Gráfico elaborado pelo autor a partir de RICHARDSON (1980)

Esta transição de um período de prosperidade para um período de estagnação¹²¹ aconteceu muito rapidamente. O que teve maior impacto no padrão de vida do trabalhador assalariado, que compreende a maioria das famílias norte-americanas, foi a deterioração do trabalho e, conseqüentemente, de ruptura com os tempos de prosperidade do pós-guerra. A este respeito, Hobsbawm (1994:405) afirma que

a combinação de depressão com uma economia maciçamente projetada para expulsar a mão-de-obra criou uma acerbada tensão que penetrou nas políticas das Décadas de Crise [...] Foram tempos em que era provável que as pessoas, com os antigos estilos de vida já solapados e mesmo desmoronando, perdessem suas referências.

Para manter a renda familiar, outros membros da família começaram a trabalhar (embora tal solução fosse diluída pelos altos índices inflacionários). Para entender melhor esta dinâmica, faz-se necessário uma breve abordagem sobre o mercado de trabalho nos Estados Unidos na década de 1970. Neste período, as exportações de produtos manufaturados dos Estados Unidos sofreram uma queda significativa. Esta perda de competitividade fez com que

¹²¹ Níveis menores de produção, mais desemprego, menos consumo e menos investimentos em produção traduziam-se para o Estado em menor arrecadação, aumento de procura por proteção social da sua população e, portanto, ampliação com gastos de bem-estar social. A cada avanço desse ciclo a pressão sobre a administração tendia a aumentar, e com a mesma o déficit, e por extensão o desequilíbrio no balanço de pagamentos. Para fazer frente a essa realidade de dívidas crescentes, a grande maioria dos Estados se utilizou da emissão de moeda, que incidia diretamente no aumento da inflação, que levava ao aumento da dívida pública. O aumento da dívida pública que daí surgira levou a um ciclo decrescente na economia caracterizado pela combinação de estagnação e inflação: o fenômeno da “estagflação”. Como fator complicador, os Estados Unidos estavam inseridos na Guerra do Vietnã que, combinada à primeira crise do petróleo em 1973, contribuiu decisivamente no aumento do desequilíbrio do seu balanço de pagamentos.

houvesse uma reestruturação no mercado de trabalho, aumentando o desemprego e diminuindo os salários. Assim, iniciou-se um processo de transição para o setor de serviços. “In 1979, 43% of the nonfarm labor force worked in service and retail trade. In fact, during the 1970s, these two sectors had accounted for 70% of all the new private sector jobs created in the economy at large” (BERNSTEIN, 1994b:20). Era mais fácil encontrar emprego em restaurantes, hospitais, consultórios e consultorias do que no setor produtivo. Esta tendência continuou também na década de 1980.

Gráfico 10: Divisão da mão de obra norte-americana por setor (1960-1985)

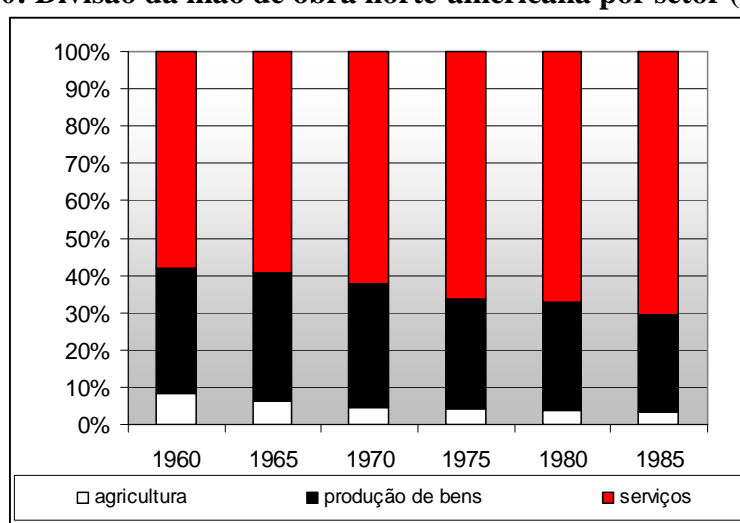


Gráfico elaborado pelo autor a partir de Bednarzik e Shiells, 1989

Segundo Bernstein (1994b), os empregos criados neste novo setor possuíam suas diferenças. Os empregados trabalhavam menos e ganhavam menos. Além disso, crescer no emprego parecia algo impossível de se conseguir. Empregados deste setor não eram sindicalizados e por isso tinham benefícios e remuneração menores que o setor industrial. O setor de serviços foi ocupado basicamente por mulheres e por jovens. Em 1970, por exemplo, 34.5 milhões de trabalhadores eram jovens de 25 a 44 anos. Em 1978, este grupo já havia atingido cerca de 40 milhões de trabalhadores (FLINT, 1978:02). Richard B. Freeman, professor de economia em Harvard, afirmou que “*this remarkable bunching of the work force will have far-reaching consequences for the job market*” (FLINT, 1978:02). Outro economista, Arnold Weber, afirmou que os que estão chegando agora no mercado de trabalho “*will have to jostle and elbow to find room in an increasingly dense labor market environment*” (FLINT, 1978:02). Bernstein (1994b:22) discorre sobre esta fato, ao afirmar que

the changing structure of the national economy, linked in part with the effects of America’s increasing economic interdependence with the rest

of the world, led to the generation of new jobs that paid less, had less security, and offered fewer opportunities for advancement than the industrial posts that for generations had underwritten the life-cycle incomes of whole families.

A evasão de empresas de produção norte-americanas também foi um fator importante para esta tendência. Muitas indústrias manufatureiras perderam espaço como os setores siderúrgico, automobilístico e a indústria da informática, enquanto produtores internacionais aumentavam suas exportações para este país. Em resposta, as indústrias norte-americanas se engajaram em uma nova estratégia. Citando o caso da *General Motors*, Bernstein afirma que ao invés de investir em desenvolvimento tecnológico para se adequar à nova realidade competitiva internacional, a companhia norte-americana investiu em novas plantas produtivas no México. Em 1990, havia estimativas de que cerca de 300.000 automóveis nos Estados Unidos foram importados do México como resultado direto de investimentos de corporações norte-americanas.

Tabela 5: Relação comercial por setor industrial (1967-1977)

Industry	1967	1977	Change 1966 to 1977
Textile mill products	-0.36	0.03	0.39
Turbine generators	0.41	0.78	0.37
Leather and leather products	-0.24	-0.02	0.22
Telephone and telegraphic equipment	0.19	0.33	0.14
Wood pulp	-0.22	-0.12	0.10
Paper and paperboard	-0.37	-0.30	0.07
Aerospace	0.80	0.82	0.02
Steel	-0.16	-0.68	-0.52
Rubber tires and tubes	-0.11	-0.51	-0.40
Apparel	-0.54	-0.86	-0.32
Machine tools	0.13	-0.12	-0.25
Photographic equipment	0.38	0.17	-0.21
Automobiles	-0.01	-0.21	-0.20
Chemicals	0.49	0.30	-0.19
House appliance	0.01	-0.14	-0.15
General industrial machinery	0.72	0.57	-0.15
Construction machinery	0.91	0.76	-0.15
Computers	0.78	0.65	-0.13
Farm machinery	0.17	0.15	-0.02

Source: U.S. Department of Commerce, Survey of Current Business: 1980, U.S. Industrial Outlook for 200 Industries with Projection for 1984.

*Trade ratio = (exports – imports) / (exports + imports)

Tabela extraída de Bernstein (1994b:21)

O setor agrícola e os segmentos ligados ao arsenal militar tinham melhor desempenho econômico. No imediato pós-guerra, investimentos nesta área eram entendidos como

benéficos, uma vez que as inovações nestes setores influenciavam positivamente a iniciativa privada (embora este processo ainda fosse lento). Contudo, na década de 1970 esta percepção havia mudado. Os enormes gastos em armamentos eram tidos como uma das causas da incapacidade de crescer na indústria norte-americana. A idéia de *spill-over* caiu em descrédito. Além disso, “*rising by almost 120% through the course of the 1980s, from \$134 to \$294.9 billion, military spending in the United States also had a profound economic impact by virtue of its contribution to a federal budget deficit and, thereby, the public debt*” (BERNSTEIN, 1994b:23). Somado ao déficit comercial, esta diferença entre recursos federais e gastos, segundo Bernstein, é um dos desafios mais importantes que os Estados Unidos enfrentaram na década de 1990.

A crise trouxe insatisfação social. Os cidadãos norte-americanos exigiam moradia, segurança social e assistência pública. Segundo Alan F. Westin (1978), por exemplo, várias concessões foram sendo adquiridas pelos trabalhadores, como proteção trabalhista, leis trabalhistas, a obrigatoriedade do alto escalão da empresa ouvir as demandas inferiores, privacidade do trabalhador, etc. Para atender a estas demandas, os gastos do governo aumentavam, resultando na intensificação da pressão impopular pelo aumento de impostos. As manifestações na Califórnia em 1978, conhecida como “*Tax Revolt*”, é um exemplo claro disso, onde a população se organizou para reduzir o nível de impostos. Mullaney (1978), por exemplo, afirmou que “*the drive to force big tax cuts in California is the most startling taxpayer revolt against the onerous burden of taxes, inflation and soaring government expenditures in the nation*”¹²².

¹²² A quantidade crescente de movimentos sociais na década de 1970 (proteção ambiental, fontes de energia alternativas, etc.) colocou em dúvida a autonomia do setor privado de determinar a alocação de recursos. Nas palavras de Gordon (1990:65), “by the 1970s, these several insurgencies had won a series of major responsibility for corporate regulation – the National Highway Safety Commission (1970), the Occupational Safety and Health Administration (1970), the Environment Protection Administration (1970), the Consumer Safety Administration (1972), the Mine Enforcement and Safety Administration (1973), and several others”. Contudo, a medida que a regulação aumentava, aumentava a pressão nas autoridades governamentais para recompensar os empresários. Caso contrário, estes últimos dificilmente sobreviveriam. O caso de Nova York serve mais uma vez como exemplo. “*Faced with inescapable tax increases and service cuts that threaten to accelerate an already serious flight of business and industry, New York City has to run hard just to hold its own in the critical race for economic survival*” (NEW YORK TIMES, 1976).

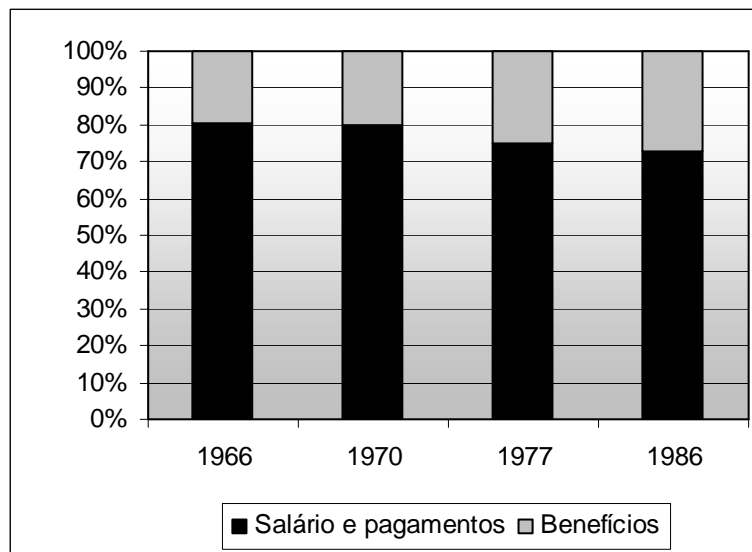
Gráfico 11: Componentes de composição salarial (1966-1986)

Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de Schwenk (2001)

No mercado doméstico, os monopólios ou oligopólios se aproveitavam de sua posição para controlar os preços e dominar o mercado. A tabela 6 mostra que estas empresas cresceram de 1948 a 1979. “*The largest corporations came more and more to dominate the economic landscape, forming the core of what Harvard economist John Kenneth Galbraith called the ‘new industrial state’*” (GORDON, 1990:66). No mercado internacional, as vantagens das empresas norte-americanas estavam intrinsecamente ligadas à posição dos Estados Unidos no pós-guerra. Segundo Raymond Vernon (1977:244), em primeiro lugar, “*the largest enterprises in the industrialized countries, especially the leading firms of the United States, were in the vanguard of the movement [rumo a transnacionalização]*”. As empresas deste país podiam contar com o poder do dólar, além de serem superiores em tecnologia e escala. Conforme tabela 6, a competição era pouca em 1948-66. Contudo, este cenário se deteriorou no período entre 1973-79. O principal motivo para esta deterioração foi a ascensão da Europa e do Japão, como já visto, e posteriormente dos NICs. Além disso, novas companhias internacionais começaram a investir em novos setores, aumentando a competição.

Tabela 6: Construção e erosão da rivalidade intercapitalista (1948-1979)

	1948-66	1966-73	1973-79
200 largest firms' share industrial assets (%)	52.8	59.8	58.0
Index of import competition (%)	5.6	8.6	10.3

Tabela extraída de Gordon (1990:66)

Justamente pela natureza destas grandes corporações, estas serviram como forças anti-protecionistas igualmente poderosas que faziam contrapeso, evitando a escalada sem limites das políticas revisionistas. Destler e Odell (1987:23) ressaltam que

Political resistance to proposals for product-specific trade protection increased sharply between the mid-1970s and the mid-1980s. The primary groups contributing to this rise were [...] the multinational corporations or the business-coalition organizations that carried the free trade banner in the past.

Assim sendo, para cada setor prejudicado, havia um setor beneficiado que funcionava como contrapeso. Os setores siderúrgico, automobilístico e têxtil eram os três setores que mais sofreram com este tipo de oposição. Para Destler e Odell (1987), existem dois fatores explicativos para tal fenômeno: em primeiro lugar, o comércio norte-americano havia se tornado mais dependente da economia internacional, portanto mais dependentes de políticas liberalizantes¹²³. Em segundo lugar, houve uma elevação no número de grupos organizados (*lobbies*) atuando em Washington.

Como consequência de todo este cenário de incerteza dos atores internacionais e nacionais, somados aos grupos anti-protecionistas, o debate doméstico norte-americano intensificou-se, aumentando as preocupações de vários setores que passavam a demandar maior proteção. Criou-se um ciclo no qual questões domésticas e internacionais se entrelaçavam com maior vigor na agenda comercial. Diferentemente do período anterior, entre 1965 e 1988, o aprofundamento das dificuldades econômicas, com destaque para um saldo comercial em tendência negativa, bem como as novas dinâmicas do sistema financeiro internacional, intensificaram as idéias de que o internacionalismo não era mais viável nem desejável aos Estados Unidos. Era preciso agir para recuperar o bom desempenho econômico e manter supremacia econômica que estava sendo ameaçada principalmente pelos japoneses.

3.4 A erosão da Sistema Antigo

A blindagem do Congresso ao protecionismo, proporcionada pelo arranjo institucional aqui denominado “Sistema Antigo”, foi enfraquecida por pelo menos quatro motivos.

¹²³ Segundo os autores, “From 1960 to 1970 to 1980 the value of merchandise exports plus imports tripled in proportion to US goods production, from 14 percent to 18 percent after 1970. Some of this increase was due to volume changes and some to price changes, particularly for oil and other commodities. But on a volume (price-deflated) basis, the proportion also rose substantially, from 19 percent in 1970 to 25 percent in 1980 and 26 percent in 1985” (DESTLER & ODELL, 1981:27).

Primeiro porque os remédios administrativos forneciam alívio e defesa comerciais em níveis insatisfatórios para o setor privado. E como essas válvulas de escape dos congressistas não funcionavam bem, cresceu a pressão sobre os legisladores para tomarem posicionamento mais protecionista, na esfera legislativa, rompendo as bases do arranjo. Segundo porque a formulação e a condução da política comercial eram vistas como inadequadas. Mesmo com a criação do STR, boa parte do setor privado e dos congressistas ainda via-nas demasiadamente influenciadas pelo Departamento de Estado, que as instrumentalizava para fins de segurança em prejuízo de setores da economia nacional. Isso gerou questionamentos à delegação de autoridade comercial do Legislativo ao Executivo. Terceiro porque no plano das idéias começava um período de revisão dos princípios da política comercial norte-americana no qual emergia no debate político doméstico uma noção de *Fair Trade* diferente da historicamente adotada no país e que desafiava a idéia de livre-comércio. Por fim, houve a reforma do sistema político doméstico que fragmentou e dispersou o poder na Câmara e no Senado. O poder dos comitês, principalmente o de *Ways and Means* e o de Finanças, os dois mais importantes para o comércio e peças-chave no arranjo institucional, como *veto-points*, foi diminuído pela criação de subcomitês.

Tais reformas, induzidas pelos Democratas que não encontravam acesso ao poder e pelo escândalo de Watergate, tornaram o processo de política comercial mais poroso ao paroquialismo (PETERS & WELSCH, 1977; WEINGAST, 1989; JACOBSON, 1990; BROWNE, 1995). Conseqüentemente, o Partido Democrata, historicamente liberal, perdeu coesão, pois muitos de seus políticos retiraram o apoio ao projeto de liberalização comercial como era à época. Tal mudança correspondia em muitos casos à posição de tradicionais eleitorados Democratas, como trabalhadores siderúrgicos, que passavam a se opor as políticas liberalizantes¹²⁴.

O Executivo procurava frear essas pressões vetando leis de cunho protecionista. O receio de um efeito bola-de-neve, como no princípio da década de 1930, era latente. Uma válvula de escape para esta tensão foi o papel desempenhado pelo STR. Na administração Nixon, o STR assumiu um caráter nacionalista e duro nas negociações comerciais internacionais após William Eberle assumir a chefia da agência. Buscava-se romper o padrão negociador do Departamento de Estado, o qual fazia demasiadas concessões sem exigir

¹²⁴ Exemplo significativo, a AFL-CIO, principal representante dos trabalhadores organizados nos Estados Unidos, deixou de apoiar o livre-comércio, passando a defender cotas gerais para importações. Levaram a essa demanda o aumento da competição estrangeira em têxteis e vestuário, calçados, automóveis, aço e eletroeletrônicos, como TVs e rádios (BALDWIN, 1984).

reciprocidade. O STR teve também papel relevante nos processos de formulação e coordenação política de modo a dissociar a política de comércio internacional da política externa, papel que cumpriu apenas parcialmente (DRYDEN, 1995).

Para lidar com as demandas internas numa fase de reconhecida transição, Nixon criou o *Council on International Economic Policy* (CIEP), deixando o STR intocado e contribuindo para o deslocamento do internacionalismo na política comercial dos Estados Unidos. O objetivo do CIEP era que a coordenação da política econômica internacional em alto nível deixasse de ocorrer por um Departamento específico ou agência participante do processo de política econômica internacional. Segundo Cohen (1988), o CIEP foi considerado de grande valia por observadores da época, que acreditavam que finalmente a política econômica poderia ser tratada com mais racionalidade no nível federal. O Congresso também via o Conselho com bons olhos. Garantiu a ele vida temporária por meio de legislação e lhe conferiu um orçamento particular. Sob a direção de Peter Peterson, oriundo do setor privado, onde era *chairman* da Bell & Howell, o CIEP teve papel decisivo em convencer Nixon de que a superioridade econômica norte-americana se exauria e sobre a importância de se colocar a política econômica em primeiro plano, numa perspectiva mais nacionalista. Para Peterson, outros países e pressões domésticas colocavam as políticas comercial e financeira em xeque, denotando a debilidade da administração. Era preciso agir com vigor em prol de interesses econômicos nacionais.

Para fortalecer o STR e firmar uma transição do internacionalismo para um viés mais nacionalista, a administração determinou que a agência também seria formuladora de estratégia, junto com CIEP, o *Council of Economic Advisors* (CEA), outros Departamentos, além de algumas agências. Nas administrações anteriores, o STR tinha papel periférico na formulação da política comercial, concentrando-se na execução. Adicionalmente, o STR ficaria incumbido de lidar com disputas bilaterais, antes a cargo dos Departamentos de Estado, Comércio ou Agricultura. Esse fortalecimento produziu resultados, pois o STR passou a defender que, se era preciso reverter o déficit comercial de 1971, não era possível que os Estados Unidos atuassem com base na reciprocidade: era preciso obter concessões significativas, sem contrapartida. Como destacou Eberle, chefe do STR, ao comentar negociações com o objetivo mencionado acima com europeus e japoneses: “*Don't forget for a minute [...] that we got every one of these concessions without making a single concession of*

our own. Not one damn thing” (apud DRYDEN, 1995:161)¹²⁵.

No entanto, pelo processo de formulação política fragmentado, o STR deveria compatibilizar sua posição com as dos Departamentos de Tesouro, Comércio, Agricultura, mais nacionalistas, por um lado, e Estado e CSN, mais internacionalistas, por outro. É importante destacar que o STR teve parte de suas funções distorcidas em relação às originalmente atribuídas. O STR continuava como uma ligação entre o Executivo, o Legislativo e com o setor privado, mas deixava de ser o coordenador de um comitê inter-agências de alto nível sobre política comercial, função que passava a ser do CIEP. O CIEP, por sua vez, não era um mero coordenador, pois também produzia posições.

Pode-se dizer que o *Trade Act* de 1974 foi importante marco da transição entre o período de internacionalismo para o de política do *Fair Trade*¹²⁶. (STOKES & CHOATE, 2001). Esta lei teve grande importância por renovar a delegação de autoridade comercial do Congresso para o presidente. Foi negociado com flexibilidade pelo Executivo, permitindo incursões profundas do Congresso e de grupos de interesse no que se refere aos procedimentos de defesa comercial (COHEN, 1988). Com isso, mais uma vez o protecionismo generalizado foi evitado em favor de uma política comercial liberalizante, porém, mais agressiva e com maiores possibilidades de alívio contra importações e práticas consideradas desleais.

O STR, após esta lei, tornou-se um dos coordenadores efetivos do processo de formulação de política comercial norte-americano. Anteriormente, com o CIEP, o STR participava da coordenação da política comercial, mas não tinha a primazia e frequentemente era preterido pelo Departamento de Estado ou pelo CSN. Depois que Robert Strauss assumiu o comando da agência, o STR paulatinamente passou a liderar a coordenação do processo comercial, que havia se tornado ainda mais fragmentado. A lei de 1974 (Seção 141),

made STR directly accountable to both the President and the Congress for these and other trade responsibilities. Through Executive Order 11846, President Ford elevated the Special Trade Representative to cabinet level (UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2009).

O Congresso, por sua vez, criou e modificou mecanismos institucionais para influenciar a política comercial praticada pelo Executivo. Por exemplo, criou-se a Seção 301,

¹²⁵ Evidentemente a maior mostra da mudança na política econômica internacional dos EUA veio com a quebra de Bretton Woods e a imposição de 10% de sobretaxa sobre importações. Contudo, vale destacar que concessões liberalizantes foram obtidas do Japão em carros, informática, aviação leve, urânio, víveres, laranja e soja. Já da CEE, obteve-se concessões em subsídios em trigo, tarifas para cítricos e tabaco.

¹²⁶ Item abordado adiante.

que deu poder ao presidente para lidar com práticas desleais, como legislação doméstica de outros países que discriminava os norte-americanos, e facilitou certificação de proteção sob *escape clause*, *antidumping* e *countervailing duty* (MUNDO, 1999). Exemplo disso foi o “*Trade Adjustment Assistance Amendments*”¹²⁷ (Committee on Finance. Senate, 1978).

O *Trade Act* de 1974 pode ser considerado mais um salto qualitativo no processo de formulação e execução da política de comércio exterior. Ao ampliar os vetores democráticos, fortaleceu os negociadores norte-americanos, legitimando suas demandas e recusas. Ao organizar a interlocução entre interesses privados e negociadores, melhorou a qualidade da informação à disposição dos últimos, a qual seria difícil de obter por meio de pesquisas e análises concentradas somente em órgãos da burocracia, ainda mais num momento de expansão e de crescente complexidade da agenda comercial internacional. A lei comercial de 1974 também pode ser considerada um ponto de referência institucional para a mudança dos objetivos da política comercial em comparação com o pós-II Guerra. A política comercial ganhava legitimidade em si, voltada para ganhos econômicos nacionais, diminuindo sua instrumentalização para objetivos de segurança.

A lei comercial de 1974 também teve papel central na história da política comercial norte-americana ao criar o mecanismo *fast-track*. Sua criação foi a solução encontrada pelos congressistas para evitar a delegação excessiva de poder ao Executivo para negociar barreiras não-tarifárias, que poderiam ser em muitos casos políticas públicas. Com o *fast-track*, o Congresso estabelece as extensões das concessões que o Executivo pode realizar numa negociação internacional. Quando o Executivo está prestes a concluir a negociação, ele apresenta os resultados a membros do Congresso, que verificam se estão adequados àquilo que foi delegado. Com o aval do Congresso, o Executivo fecha a negociação e passa a redigir, juntamente com o Congresso, um projeto de lei para instituir os resultados da negociação. O projeto então é colocado em votação no Congresso para sua ratificação ou rejeição, sem a possibilidade de emendas (MUNDO, 1999). Isso permite à administração realizar acordos comerciais com credibilidade, pois evita que o Congresso incorpore ou modifique alguns elementos negociados, como aconteceu ao final da Rodada Kennedy, quando o Congresso se recusou a ratificar a eliminação *American Selling Price*, uma espécie de gatilho tarifário

¹²⁷ A lei “*Recommends passage with amendments of H.R. 11711, to revise and expand the trade adjustment assistance program under the Trade Act of 1974, providing benefit payments and training to workers laid off because of import competition, and assistance to industries and communities adversely affected by Federal policies to increase foreign trade. Establishes Commerce Dept-DOL Adjustment Action Committee to coordinate adjustment assistance programs*” (Committee on Finance. Senate, 1978).

(DRYDEN, 1995).

De fato, com o *fast-track* o STR pôde negociar e garantir a ratificação da Rodada Tóquio, incluindo temas não tarifários (WINHAM, 1986). Na interpretação de Ikenberry (1988:240), isso ocorreu porque o “*fast-track procedure diminished the effectiveness of individual industry lobbying efforts and ad hoc congressional obstruction*”. Durante a negociação o STR dialogou com o setor privado e com congressistas. Aos representantes do setor privado reunidos nos comitês de aconselhamento foi dada a oportunidade de votar “sim” ou “não” sobre se o acordo atendia aos interesses nacionais. Já os congressistas puderam influenciar a formulação da política comercial, o que os agradou demasiadamente. O STR, enfim, parecia ser o representante definitivo entre o setor privado e o Congresso, por um lado, e o Executivo por outro (DRYDEN, 1995). Tudo indicava que a transição institucional e de postura da política comercial norte-americana havia completado a transição. Porém, como será constatado, a primeira administração Reagan significou um período de reversão desse quadro.

É importante destacar a criação do *fast-track*, pois já reflete as mesmas forças desenhadas na hipótese aqui formulada. Ao mesmo tempo em que garante ao Congresso parte de sua autoridade em assuntos relacionados à política comercial, tal mecanismo não é divergente da estratégia do Executivo norte-americano de patrocinar um sistema de comércio internacional liberal. É, portanto, um meio termo entre os objetivos de logo prazo do Estado norte-americano, portanto não conjunturais, com forças da mudança, conjunturais por natureza. Este desafio, parcialmente solucionado pela via rápida na década de 1970, se manteria com intensidade ainda maior na década de 1980, conforme será indicado a seguir.

CAPÍTULO 4: A DÉCADA DE 1980, AS FORÇAS DA MUDANÇA E A CONSOLIDAÇÃO DO UNILATERALISMO AGRESSIVO NOS ESTADOS UNIDOS

A década de 1980 foi marcada por fenômenos que afetaram diretamente a economia norte-americana: a crise do dólar, a deterioração do emprego, o desmantelamento da URSS e a ascensão econômica do Leste Asiático. Esta década é um período-chave para a compreensão das tendências que tiveram origem na década de 1970 e que influenciaram os acontecimentos ocorridos no 100º Congresso norte-americano, tema do próximo capítulo. Para melhor compreender as idéias que motivaram direta ou indiretamente a elaboração da *Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act* de 1988, buscar-se-á tecer neste capítulo algumas considerações sobre esse período.

A década de 1980 trouxe à tona uma nova ordem. As dinâmicas do mercado internacional e o equilíbrio de poder então vigentes não podiam mais ser tratados da mesma forma que nas décadas de 1950 e 1960. Uma nova rede de ações e reações havia sido criada entre os Estados, o que demandava novos posicionamentos. Segundo Saraiva (2001:91), a década de 1980, juntamente com a seguinte, “constitui uma espécie de processo inacabado, algo como o equivalente geopolítico de um canteiro de obras, atuando como linha divisória entre duas épocas”.

Além disso, aquela década presenciou um novo posicionamento norte-americano com relação à economia internacional. Paradoxalmente, com a vitória de Reagan nas eleições de 1981, os Estados Unidos assumiram, embora não de forma imediata, uma postura mais rígida no que diz respeito à política comercial. A estratégia norte-americana de negociar em âmbitos multilaterais, por exemplo, fora reformulada para lidar com as novas dinâmicas internacionais e, conseqüentemente, reduzir o déficit norte-americano. Iniciava-se uma estratégia de múltiplas direções¹²⁸ que, além das rodadas multilaterais, passou a utilizar acordos bilaterais (com o Canadá e com Israel) e, mais tarde, regionais (Nafta). Desta forma, esta estratégia tornou-se instrumento de extrema importância para a busca da segurança econômica dos Estados Unidos e, embora não tenha sido usada em larga escala na década de 1980, ela foi ampliada de

¹²⁸ Tal conceito, estratégia *multitrack* no original, foi primeiro utilizado por Gilpin (2000).

maneira considerável na década de 1990, formando uma densa rede de tratados bilaterais e regionais e entrelaçando os países de maneira complexa.

No campo estratégico militar também houve importantes rupturas. Como visto, desde o pós-guerra os Estados Unidos empregaram grandes esforços para “exportar” seus princípios de comércio por meio de negociações multilaterais. Gilpin (2000:303) relata que “os Estados Unidos haviam se comprometido incondicionalmente com um sistema comercial aberto e não-discriminatório, a concretizar-se mediante negociações multilaterais no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)”. Para isso, o país assumiu a liderança do processo de abertura, baseado em suas percepções internacionalistas, o que significava arcar com certos custos. Contudo, não se pode descontextualizar esta atitude do governo norte-americano: no período em que ela prevaleceu, havia muita preocupação com a manutenção da Aliança Atlântica, base da política externa dos Estados Unidos, sendo possível a existência de uma espécie de reciprocidade comercial assimétrica¹²⁹.

Não obstante, no segundo mandato de Reagan, e com a ascensão de Gorbachev na União Soviética, as preocupações com a Guerra Fria diminuíram o grau de constrangimento para a aceitação da totalidade dos custos das relações comerciais do bloco ocidental (DESTLER, 2005:61; ARSLANIAN, 1994:15). Vários motivos contribuíram para essa mudança estrutural de parte da opinião da população norte-americana, sendo o principal deles a debilidade da economia do país, que não permitia favorecimentos aos seus concorrentes como ocorria enquanto vigorou o Sistema Antigo nas instituições legislativas norte-americanas de comércio. Enquanto na década de 1950 o Japão, por exemplo, deveria receber investimentos em grande quantidade para a manutenção da política de aliança com os Estados Unidos, na década de 1980 este país era considerado um forte concorrente no campo econômico. Isso demonstra não apenas o enfraquecimento do pensamento baseado na lógica da *mirror image*, mas também o fortalecimento da condição econômica como variável importante para a segurança nacional norte-americana e a corrosão das idéias que davam sustentação ao Sistema Antigo.

¹²⁹ Por Reciprocidade Assimétrica entende-se reduções tarifárias, abertura unilateral e concessões comerciais sem exigências similares. Respondia tipicamente à lógica bipolar e ao Sistema Antigo. A este respeito, o livro de William R. Cline é ilustrativo. Segundo este autor, a nova reciprocidade tinha como principal objetivo “*envision US retaliation in the form of higher protection against any foreign country that does not grant comparable market access to US exports*” (CLINE, 1983:121).

Em outros termos, a década de 1980 é marcada por tensões entre as políticas de segurança, principais promotoras de instituições de comércio que garantiam aberturas unilaterais, e as políticas econômicas, principais promotoras das idéias revisionistas da reciprocidade assimétrica. Enquanto parte do governo Reagan parece ser mais relevante destacar sua estratégia militar, a economia ganhou grande espaço na construção da agenda. O desmantelamento da URSS, a ascensão dos NICs e a deterioração da economia norte-americana, com índices elevados de desemprego, contribuíram para estas mudanças.

4.1 Principais especificidades da década de 1980

Quanto ao papel desempenhado pela URSS na tensão existente entre a reciprocidade assimétrica e as políticas revisionistas, é importante destacar que a década de 1970 havia sido marcada por um período de coexistência pacífica entre as duas superpotências. A iminência de possíveis conflitos nucleares que poderiam causar sérios danos tanto nos Estados Unidos quanto na URSS fez com que estes desenvolvessem formas de tolerância mútua. Esta idéia se refletiu em um período de relaxamento das tensões diretas, contribuindo para a fase da *détente* do conflito.

Contudo, em 1979, a guerra civil na Angola se internacionalizava e a União Soviética invadia o Afeganistão enquanto desenvolvia mísseis com ogivas múltiplas, conhecidos como SS 20 (ALMEIDA, 2001:102). Tal acirramento dos ânimos promoveu os argumentos daqueles que pregavam uma renovada busca norte-americana de desequilibrar a seu favor as relações de poder internacionais. Esse reposicionamento soviético acabou gerando tensões entre os dois países e se refletiu nas decisões da administração na gestão Reagan que não demorou em iniciar uma campanha repleta de afirmações como “império do mal”, materializado na União Soviética e seus aliados¹³⁰.

A eleição de Reagan à presidência demonstrava a volta da percepção, nos Estados Unidos, de que a URSS deveria ser combatida com afinco. A este respeito, Gill (1989:15) afirma que “*the Reganite period was one when the USA sought to remobilise*

¹³⁰ Em discurso feito em rede nacional no dia 23 de Março de 1983, Reagan afirmou que: “*As the Soviets have increased their military power, they've been emboldened to extend that power. They're spreading their military influence in ways that can directly challenge our vital interests and those of our allies. (...) Some people may still ask: Would the Soviets ever use their formidable military power? Well, again, can we afford to believe they won't?*” (REAGAN, 1983).

its global power and reassert its international dominance". Os Estados Unidos pareciam buscar novamente a intensificação da aliança atlântica contra o perigo soviético, contribuindo para o reaquecimento do conflito. Contudo, da mesma forma que os países da aliança atlântica eram aliados no campo da estratégia militar, no campo econômico alguns países aliados eram considerados "inimigos", como o Japão¹³¹. Esse antagonismo, fruto de mudanças de percepção, foi característica marcante na década de 1980. Em suma, este período trouxe consigo, portanto, uma tensão entre dois movimentos aparentemente antagônicos, característica fundamental do que aqui se denominou como políticas de *Fair Trade*: a lógica da abertura unilateral ou reciprocidade assimétrica, patrocinada pelo Sistema Antigo dentro de um contexto bipolar, revisitadas pelo governo Reagan, e as debilidades da economia norte-americana em um cenário de crise. A este respeito, Gill (1989:22) afirma que:

The 1970s was a period when American perceptions about the world, Europe and the appropriate model of foreign policy seemed to change. This was symbolized in a more active policy of détente, as well as the elaboration of a politics of economic rivalry with Western Europe. Until the early 1970s, the USA fairly consistently supported European unification. Thereafter, the perception of Western European countries as economic rivals began to figure more prominently in the minds of many American leaders, as well as organized labors. This reflected anxieties about the loss of American competitiveness and slowing relative productivity growth, fears which persisted into the Reagan years.

Como fruto da reciprocidade assimétrica, vale destacar a criação do programa intitulado "*Strategic Defense Initiative*" estabelecido pelo governo Reagan, mais conhecido como programa "Guerra nas Estrelas". Segundo Almeida (2001:103), este programa tratava-se de uma tentativa do presidente dos Estados Unidos de reviver a *pax americana* (ALMEIDA, 2001:103), consolidar de vez a superioridade norte-americana

¹³¹ A disputa com os Estados Unidos pela hegemonia de diversas áreas de influência geopolítica determinou a necessidade de um orçamento militar de grandes proporções, além de ajuda comercial, técnica e financeira, que esgotavam o tesouro nacional soviético, deixando outros setores essenciais com um percentual de recursos bastante reduzidos. Segundo Ayerbe (2002:234), "a prioridade na segurança estratégica levou os Estados Unidos a admitirem o fortalecimento desses países, despejando enormes recursos em ajuda econômica e militar e tolerando o protecionismo e os subsídios às exportações, mesmo que prejudicassem a competitividade dos produtos [norte-americanos]". Isso provocou certa insatisfação popular, agravando a crise ainda mais, até se tornar insuportável para o governo norte-americano e importantes setores econômicos e sociais. A retomada de uma perspectiva confrontacionista no campo da segurança colocava constrangimentos à política comercial, no sentido em que vinha sendo empregada na década de 1970.

no conflito com a União Soviética e diminuir a vulnerabilidade nuclear deste país. Estimava-se que tal projeto teria um custo de cerca de 26 bilhões de dólares¹³². De fato, os gastos militares norte-americanos aumentaram consideravelmente¹³³, em volumes muitos superiores ao que foi estimado inicialmente. Conforme mostra a Tabela abaixo, em 1983, por exemplo, os gastos militares chegaram a 7,1% do PNB dos Estados Unidos, média bastante alta se comparada com qualquer outra potência da época. Além disso, deve-se ter em mente que o PNB dos Estados Unidos era muito maior do que a média mundial. Os gastos com segurança e defesa cresceram em média 5% entre 1981 e 1988, saindo de US\$ 282,2 bilhões em 1981 e atingindo US\$393,1 bilhões em 1988, índice bem parecido com o do final da década de 1960.

Tabela 7: Percentual dos Gastos Militares no PNB – Países Selecionados (1977-1986)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
América do Norte										
Canadá	2.0	1.9	1.8	1.8	1.9	2.0	2.1	2.2	2.2	2.3
EUA	6.1	5.9	5.9	6.3	6.6	7.0	7.1	7.0	7.0	6.7
Europa Ocidental										
França	3.9	4.0	3.9	4.0	4.2	4.1	4.2	4.1	4.1	4.0
Alemanha	3.4	3.3	3.3	3.3	3.4	3.4	3.4	3.3	3.2	3.1
Itália	2.4	2.4	2.4	2.4	2.5	2.6	2.7	2.7	2.7	2.7
Reino Unido	4.6	4.4	4.5	4.8	5.0	5.2	5.2	5.4	5.2	5.2
Japão	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	-	-	-

Tabela elaborada pelo autor a partir de dados extraídos de *World Armament and Disarmament: Sipri Yearbook 1987*, p.173.

¹³² No mesmo discurso realizado no dia 23 de março de 1983, Ronald Reagan afirmou que: “*What if free people could live secure in the knowledge that their security did not rest upon the threat of instant U.S. retaliation to deter a Soviet attack, that we could intercept and destroy strategic ballistic missiles before they reached our own soil or that of our allies? I clearly recognize that defensive systems have limitations and raise certain problems and ambiguities. If paired with offensive systems, they can be viewed as fostering an aggressive policy, and no one wants that. But with these considerations firmly in mind, I call upon the scientific community in our country, those who gave us nuclear weapons, to turn their great talents now to the cause of mankind and world peace, to give us the means of rendering these nuclear weapons impotent and obsolete. Tonight, consistent with our obligations of the ABM treaty and recognizing the need for closer consultation with our allies, I’m taking an important first step. I am directing a comprehensive and intensive effort to define a long-term research and development program to begin to achieve our ultimate goal of eliminating the threat posed by strategic nuclear missiles*” (REAGAN, 1983).

¹³³ Isso se torna ainda mais relevante quando comparamos o discurso de campanha de Reagan no qual prometera redução nos gastos militares para a erradicação da pobreza que aumentava nos Estados Unidos. No mesmo discurso citado acima, Reagan afirmou que “*believe me, it wasn’t pleasant for someone who had come to Washington determined to reduce government spending*” (REAGAN, 1983).

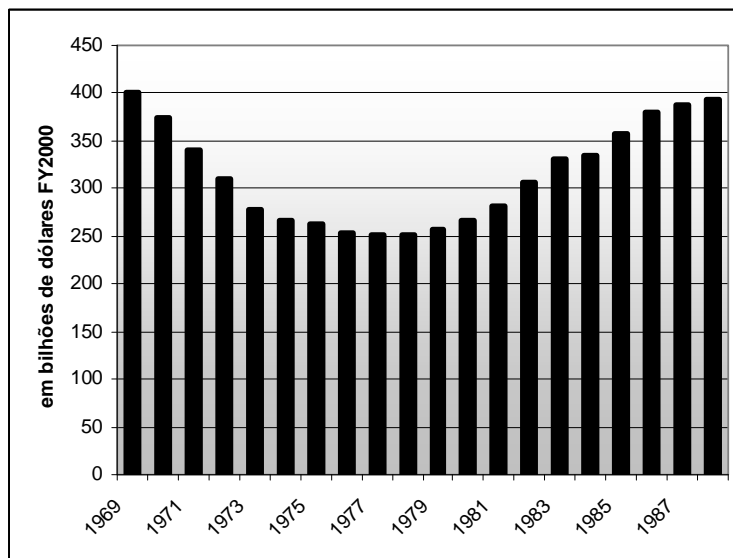
Gráfico 12: Gastos norte-americanos com segurança e defesa (1969-1988)

Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de *The Budget For Fiscal Year 2008, Historical Tables, P. 118-25*

Também é importante destacar que ao mesmo tempo em que Reagan endurecia o tom no relacionamento com a URSS, o bloco comunista já dava sinais de sua debilidade¹³⁴. Assim, a estrutura do poder mundial sofrera alteração significativa. Para o tema aqui desenvolvido, a principal delas é a eliminação paulatina do constrangimento representado pela URSS, abrindo espaço para uma política comercial mais nacionalista e agressiva, com expansão dos atritos no campo econômico. Entretanto, estes dois movimentos, aparentemente contraditórios, não foram suficientes para minimizar as políticas liberalizantes empregadas desde 1945 pelo Executivo norte-americano.

Portanto, neste período há um descolamento entre o internacionalismo gerenciado pelo Executivo e a reciprocidade assimétrica promovida pela Guerra Fria.

¹³⁴ O bloco socialista começou a sofrer abalos sérios em sua estrutura iniciados com a morte de Stálin (1953) e ampliados com a morte de Brejnev (1982). Revoltas anti-União Soviética estouraram, começando com a alemã na Berlim Oriental. Três anos depois, em 1956, houve tumultos e revoltas na Polônia e um levante nacional na Hungria. A União Soviética agiu de forma repressiva. Ainda em 1956, muitos intelectuais e pensadores comunistas passaram a abandonar tal ideologia, alguns passando para o lado anticomunista, outros se mantendo no campo da esquerda com posições fortemente críticas à União Soviética. Na década de 80, na Europa Ocidental e em outras regiões, os Partidos Comunistas encolhiam ano após ano, enfraquecendo-se. Enquanto isso, no Leste Europeu, parte dos líderes perde suas ideologia comunistas stalinistas, vários deles passam a ter como característica uma atitude nacionalista extremista, para assim tentar assegurar seu poder e sua popularidade. No final da década de 80 e início da de 90, todos os líderes comunistas do Leste Europeu haviam entregue o poder de forma mais ou menos pacífica. A única exceção foi o líder romeno, Ceausescu, que usou a força e violência para sua proteção, porém pouco pôde fazer e logo também caiu.

Como conclusão, pode-se dizer que o internacionalismo passa a ser uma instituição estrutural de comércio dos Estados Unidos, pois, além de mudar lentamente, não se confundia mais com a lógica bipolar e era realimentada à medida que os Estados Unidos assumiam a hegemonia do Sistema Internacional. Em outros termos, embora as alterações que vinham ocorrendo na estrutura mundial de poder eliminassem os pilares da reciprocidade assimétrica, o livre-comércio continuou a ser o objetivo principal do Executivo norte-americano.

A estagnação tecnológica soviética foi outro importante fator que contribuiu para tal crise. Esse fenômeno não significa que a URSS não possuía tecnologia alguma. Muito pelo contrário, a indústria bélica soviética era tão desenvolvida quanto a do bloco capitalista, mas a URSS não acompanhou os avanços tecnológicos ocidentais. De acordo com Szelenyi (1994:223),

Globally, the “Third Industrial Revolution” was under way, a revolution of information technology, computers, chips, etc. and the redistributive economies of Eastern Europe found it excessively difficult to enter the race of the Third Industrial Revolution.

Em resumo, o fim da URSS tem três efeitos: em primeiro lugar, abre-se espaço para a “hegemonia capitalista” em todo o globo. Em segundo lugar, emergem novas forças sociais, com diferentes características, abrindo novos desenhos políticos (MARTINS, 1992:07). Por último, reflete de certa forma, por meio de sua debilidade, que a natureza da economia mundial havia mudado, dando ênfase à produção de ponta. Este último item, além de prejudicar a URSS, também afetou a economia norte-americana em vários setores, com especial destaque para os setores siderúrgico e automobilístico.

Com respeito ao setor siderúrgico, é importante destacar que este apresenta um histórico protecionista desde o pós-II Guerra Mundial. Neste meio tempo os sindicatos ganharam projeção política em grande parte devido à alta capacidade de organização. Pode-se citar como exemplo disso o aumento de 179% nos níveis-médios de salário do setor entre 1974 e 1982, destacando-se que isso ocorreu sem o respectivo aumento no nível de produção. Paralelamente a esse processo, as importações passaram a pressionar o mercado norte-americano, de forma que “in the late 1960s, with the steel industry

feeling growing import pressure, the State Department shepherded an arrangement among Japanese, European, and American producers to limit the volume sales of the major foreign exporters to the US market” (DESTLER, 1995)¹³⁵. Analistas ligados ao setor atribuíam à concorrência desleal (principalmente ligadas a práticas de subsídios) e à apreciação do dólar em relação às moedas asiáticas a situação da indústria norte-americana.

Gráfico 13: Desempenho Histórico do Setor Siderúrgico Norte-Americano (1969-1988)

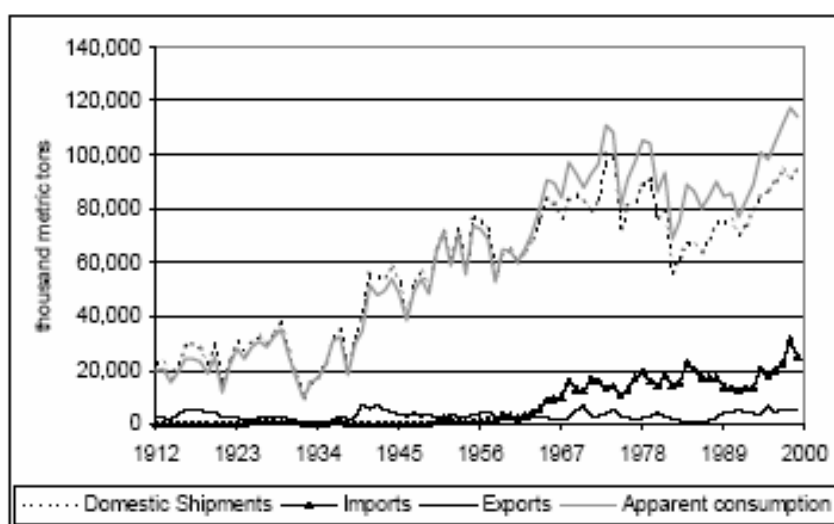


Gráfico Extraído de Considine e Jablonowski (2001)

Quanto à indústria automobilística, esta assistiu a uma elevação significativa de carros importados, principalmente do mercado japonês. Contudo, como se nota no gráfico abaixo, a indústria automobilística norte-americana declinava mais por sua falta de eficiência do que pelos volumes de importações japonesas, embora este país tenha sido o principal acusado pelos congressistas norte-americanos. Como consequência disso, a indústria norte-americana migrou para outros países. A este respeito, Robert B. Cohen (1983) afirmou que *“in order to survive, Us firms are moving abroad, choosing to utilize Japanese production to supply entire lines of subcompact plants cars (GM) or investing significant amounts in Brazilian and Mexican plants to build engines for US*

¹³⁵ Na década de 1970, Destler afirma ainda que *“in 1977, the Carter administration would respond to renewed pressure from the steel industry with a new form of ad hoc import limit, the ‘trigger price mechanism’ (TPM)”* (DESTLER: 1995).

cars (Ford and GM)”. A utilização dos VERs (*Voluntary Export Restraints*) e do MOSS (*Market Oriented Sector-Specific*) são dois exemplos dos esforços para conter o déficit norte-americano no setor, além de apontar para uma outra tendência da década de 1980: a ascensão de um novo tipo de protecionismo que não poderia mais ser definido em sua forma clássica¹³⁶.

Gráfico 14: Comércio de carros novos nos Estados Unidos (1979-90)

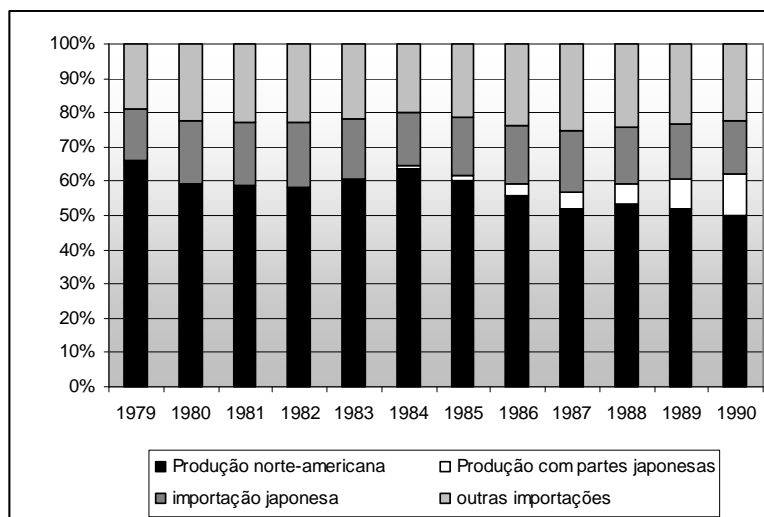


Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de Singleton (1992).

Quanto a esta reinvenção do setor produtivo, o Sudeste Asiático, além do Japão, merece um cuidado especial, pois grande parte destes esforços legislativos norte-americanos foi direcionada àqueles países devido ao crescente déficit comercial que os Estados Unidos tinham com a região (SVILENOV, 1999; DESTLER, 2005). Como exemplo disso pode-se citar alguns esforços legislativos, dentre vários disponíveis no período: há o *Hearing*, realizado pelo *Committee on Labor and Human Resources* (1986) no Senado, intitulado “*Impact of Employment on U.S.-Japan Auto Relations*”, onde se discutiu as relações comerciais entre Estados Unidos e Japão¹³⁷; conferência realizada pelo *Committee on Ways and Means* (1987) na Câmara, intitulado “*Managing*

¹³⁶ A este respeito, Nivola (1986) afirma que “*upbeat descriptions appear increasingly inappropriate today, considering the extent to which new trade regulations - orderly marketing agreements (OMAs), voluntary export restraints (VERs), selective procurement, product standards, and “buy-American” requirements, to name a few - have replaced the old tariffs*”.

¹³⁷ Esta conferência, que contou com a presença do subcomitê “*Employment and Productivity*”, discutiu as relações comerciais entre Estados Unidos e Japão em produtos relacionados ao mercado automobilístico, como o de autopeças. Teve como principal objetivo melhorar o déficit existente neste setor e a solução utilizada foi a implantação de MOSS (COMMITTEE ON LABOR & HUMAN RESOURCES, 1986). O MOSS será discutido adiante.

U.S.-Korean Trade Conflict”, onde se discutiu as exportações coreanas aos Estados Unidos¹³⁸; relatório elaborado pelo *Committee on Foreign Affairs* (1987) da Câmara, intitulado “*U.S. Trade Relations with Asia*”, onde o déficit norte-americano foi amplamente debatido¹³⁹; entre incontáveis outros exemplos. Neste ponto é interessante notar a participação de diferentes comitês, desconcentrando as questões de comércio do *Way and Means* e do *Finance Committee*, um dos pilares do Sistema Antigo, como visto.

Tal direcionamento do Congresso norte-americano era voltado para o seguinte fenômeno: crescendo a uma média de 8% ao ano, a década de 80 presenciou a ascensão de países do Leste Asiático, conhecidos como NICs¹⁴⁰ (como Coreia, Cingapura, Tailândia e Hong Kong). Gilpin (2000:352), por exemplo, afirmou que “o crescimento econômico dos mercados emergentes do Leste Asiático impressionou o mundo inteiro”¹⁴¹. Parte da população norte-americana acreditava que o Sudeste Asiático contava com grandes centros econômicos, expectativa que se concretizou em ritmo acelerado e que começou a incomodar muitos setores da economia norte-americana, com destaque para os setores automobilístico, siderúrgico e de semicondutores.

Como indica a tabela abaixo, Hong Kong liderou o processo de crescimento com 10,0% ao ano entre 1960-70, perdendo a liderança para Taiwan que cresceu 9,8% em 1970-80. A Coreia do sul liderou com 9,7% ao ano entre 1980-90, em seguida tem-se Taiwan com 7,7%, Hong Kong com 7,1% e Cingapura, com 6,4%. Em suma, o leste asiático cresceu 7,6% entre 1980-90, enquanto a sul da Ásia cresceu 5,6%. Se estes índices são comparados com os norte-americanos, nota-se o que se entendia na época como uma discrepância: entre 1970 e 1990, o PNB norte-americano cresceu a uma

¹³⁸ Este documento foi fruto de um seminário realizado pelo comitê que contou com apoio do *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Neste evento examinou-se a condição política e econômica da Coreia do Sul que afetava diretamente os Estados Unidos (COMMITTEE ON WAYS & MEANS, 1987).

¹³⁹ Elaborado em março de 1986, tal relatório foi fruto de estudos realizados por missões enviadas para a Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong, China, Tailândia, Cingapura e Indonésia, com especial destaque para questões relacionadas ao déficit comercial dos Estados Unidos, além das relações bilaterais norte-americanas na região. O relatório conclui afirmando que o déficit norte-americano era fruto de práticas desleais de comércio (COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS, 1987).

¹⁴⁰ Entende-se como NICs tradicionais Hong Kong, Cingapura, Coreia do Sul, Taiwan, e, como novos NICs Indonésia, Malásia e Tailândia.

¹⁴¹ Após quatro anos vivendo na região, o repórter Steve Lohr (1985) declarou: “*after four years spent living and reporting in much of the Asian side of the Pacific Basin, a journalist leaves with the singular impression of a region in ascent, of the voices and images of rising prosperity and expectations*”.

média de 2,9%, bem inferior ao padrão asiático. Entre 1980 e 1990, os Estados Unidos só foram superiores ao agregado regional latino-americano e africano.

Tabela 8: Taxas de Crescimento, PNB, nos NICs Asiáticos e nas principais regiões do Terceiro Mundo (1960-1990)

	1960-70	1970-80	1980-90
Países Selecionados			
<i>Estados Unidos*</i>	4.0	2.9	2.9
<i>Japão*</i>	10.7	5.6	3.9
NICs			
<i>Hong Kong</i>	10.0	9.2	7.1
<i>Cingapura</i>	8.8	8.3	6.4
<i>Coréia do Sul</i>	8.6	9.6	9.7
<i>Taiwan</i>	8.8	9.8	7.7
Outras Regiões do Terceiro Mundo			
Leste Asiático e Pacífico	5.9	6.7	7.6
América Latina e Caribe	5.3	5.4	1.7
Oriente Médio e Norte da África	n.a.	4.6	0.2
Sul da Ásia	3.9	3.5	5.6
África Sub-Sahariana	4.2	3.6	1.7

*Os dados referentes aos Estados Unidos e Japão foram calculados a partir de informações extraídas de *Groningen Growth and Development Centre and The Conference Board, Total Economy Database (2005)*.
Tabela Extraída de Brohman (1996)

A taxa de crescimento, embora seja um importante vetor analítico, não é suficiente para explicar as especificidades do caso em questão. A economia asiática se desenvolveu baseada em setores exportadores, sendo estes responsáveis por grande parte do PNB da região. Cingapura é o país no leste asiático onde se tem o maior índice de crescimento da participação das exportações no PNB. Na década de 1980, este índice atingiu patamares elevados, chegando a uma média de 207,2% anualmente. Hong Kong também obteve elevados índices, chegando a 88% de crescimento. A Coréia do Sul atingiu 34%, enquanto Taiwan alcançou 47,8%. Em 1965, os NICs asiáticos participavam de 3% de todo o comércio internacional; em 1980, esta participação já havia dobrado, atingindo 6% do comércio internacional; em 1990, ela atingiria 9,1%.

Tabela 9: Crescimento percentual da participação das exportações no PNB, Regiões Seleccionadas (1960-1990)

	1960	1970	1980	1990
NICs				
<i>Hong Kong</i>	70.9	92.2	88.0	133.9
<i>Cingapura</i>	163.1	102.1	207.2	198.0
<i>Coréia do Sul</i>	3.4	14.1	34.0	31.0
<i>Taiwan</i>	10.5	25.2	47.8	48.4
Outras Regiões do Terceiro				
Leste Asiático e Pacífico	6.4	6.1	19.1	25.1
América Latina e Caribe	14.8	12.6	16.0	16.8
Oriente Médio e Norte da África	n.a.	n.a.	42.2	31.5
Sul da Ásia	6.8	5.4	7.7	9.3
África Sub-Sahariana	23.6	20.6	30.4	28.3

Tabela Extraída de Brohman (1996)

Tabela 10: Participação do Terceiro Mundo nas Exportações Mundiais (1965-1990)

	Participação nas Exportações Mundiais			Participação nas Exportações do Terceiro Mundo		
	1965	1980	1990	1965	1980	1990
Exportações Totais						
NICs	1.5	3.8	6.7	6.0	13.3	33.9
Novos NICs	1.5	2.2	2.4	6.2	7.8	12.4
Todos os NICs	3.0	6.0	9.1	12.2	22.1	46.3
*						
Todo o Terceiro Mundo	24.2	28.7	19.8	100.0	100.0	100.0
Exportações de Manufaturas						
NICs	1.5	5.3	7.9	13.2	44.9	61.5
Novos NICs	0.1	0.4	1.5	1.1	3.8	12.0
Todos os NICs	1.6	5.7	9.4	14.3	48.7	73.5
*						
Todo o Terceiro Mundo	11.1	11.8	12.9	100.0	100.0	100.0

* Todos os NICs é a soma dos “antigos” e dos “novos”.

Tabela Extraída de Brohman (1996)

Comparados com os principais pólos industriais da época, em 1990 os NICs já haviam passado tanto a França quanto a Grã-Bretanha em importância no comércio internacional, conforme demonstra a tabela abaixo. Já os Estados Unidos perderam espaço. Em 1980, este país participa de 13% do comércio internacional. Em 1990, este

índice havia caído para 11,2%. Já a Alemanha e o Japão conseguiram manter suas participações em um mesmo patamar, com pequenas variações. Em 1980 a Alemanha participava de 14,8% do comércio internacional e encerrou a década com 14,5%. O Japão iniciou a década com 11,2% de participação no comércio internacional e encerrou com o mesmo índice.

Tabela 11: Principais exportadores de manufaturas, percentual de participação mundial (1973-1990)

	1973	1980	1990
Alemanha	17.0	14.8	14.5
Estados Unidos	12.6	13.0	11.9
Japão	10.0	11.2	11.2
França	7.3	7.4	6.6
Reino Unido	7.0	7.4	6.0
Hong Kong	1.3	1.6	3.1
Cingapura	0.5	0.7	1.5
Coréia do Sul	0.8	1.4	2.5
Taiwan	1.1	1.6	2.5
NICs	3.7	5.3	9.6

Tabela Extraída de Brohman (1996)

O que mais incomodava os Estados Unidos com relação à ascensão das exportações dos NICs eram os tipos de produtos exportados por estes países¹⁴². A participação dos produtos tradicionais (com pouco valor agregado, pouca tecnologia e mão-de-obra não qualificada) nas exportações da região – com exceção de Taiwan – para os Estados Unidos sofreu relativa queda. Já a participação dos produtos intermediários (com média tecnologia empregada e mão-de-obra semi-qualificada) nas exportações cresceu em todos os NICs, com especial destaque para Cingapura, que não exportava nenhum produto deste setor em 1966 e, em 1986, 58,2% de suas vendas ao mercado norte-americano eram consideradas de tecnologia semi-avançada. Mais importante ainda são as exportações dos produtos de alta tecnologia (nos quais são empregadas pesquisas extremamente avançadas e mão-de-obra altamente qualificada)

¹⁴² A ascensão dos NICs acentuou a competição em muitos setores da economia norte-americana, principalmente aqueles com alto valor agregado. David W. Clark, presidente da Lydall Inc. produtora de materiais de fibra, por exemplo, afirmou que “*the American businessman is just beginning to learn that he will have to look at Southeast Asia as part of his market [...] the strength of the dollar has made selling abroad increasingly difficult. [...] Unless you have roots here your first toe in the water now should probably be buying*” (apud CROSSETTE, 1985).

para os Estados Unidos, que cresceram em todos os NICs. Novamente, o destaque principal foi Cingapura onde, em 1966, apenas 0,2% das exportações para os Estados Unidos era considerada tecnologicamente avançada; em 1986, elas já haviam atingido 78,1%. Este fenômeno intensificava a impressão de declínio dos Estados Unidos, sustentada por Arrighi (1997) e Kennedy (1989) – e refletida no déficit comercial. Não à toa, o Japão¹⁴³, Taiwan e a Coreia do Sul foram os principais alvos do revisionismo comercial nos Estados Unidos, além de Brasil e Índia (embora com menor intensidade)¹⁴⁴.

Tabela 12: Distribuição Percentual das Exportações dos NICs para os Estados Unidos por grupo de produtos (1966 e 1986)

Grupo de Produtos	Hong Kong		Coreia do Sul		Taiwan		Cingapura	
	1966	198	1966	1986	196	1986	1966	1986
		6			6			
Tradicionalis	67.9	62.2	56.5	52.7	44.6	49.1	73.6	13.9
P&D intensivo (geral)	9.8	23.8	2.0	19.2	15.8	22.3	0.0	58.2
R&D intensivo (mais sofisticados)	17.5	29.5	3.9	29.6	20.3	29.2	0.2	78.1

Note: Among the product groups, traditional represents low-range goods made using cheap, unskilled labor with little research and development; R&D intensive (general) represents mid-range goods made using semiskilled labor and globally generalized research and development procedures; and R&D intensive (more sophisticated) represents high-range goods made using highly skilled labor, technologically sophisticated production processes, and specialized research and development procedures that have not been globally generalized.

Tabela Extraída de Brohman (1996)

Embora na realidade esta relação causal não seja tão clara, a ascensão exportadora destes países era diretamente relacionada ao déficit na balança comercial dos Estados Unidos que atingiu patamares elevados na década de 1980. Em 1985, o déficit já havia atingido cerca US\$170 bilhões, alargando consideravelmente o déficit iniciado na década de 1970, como mostra o gráfico abaixo. Isso ocorreu, segundo a

¹⁴³ A respeito do Japão, por exemplo, Destler (2005:52) afirma que “any large country rising so rapidly was bound to cause problems for the world trading system. In fact, Japan had been perceived as a special trade problem, and its products subjected to a range of discriminatory barriers, well before its era of double-digit growth began... Hence, there developed a widespread perception of Japan as a ‘free rider’ on the international trading system, exploiting market opportunities abroad while only grudgingly making changes at home”.

¹⁴⁴ Além disso, alguns fatores contribuíram para o desenvolvimento do leste Asiático. Entre eles, a importância geopolítica da região para a Guerra Fria, principalmente no seu início; o Japão e seu posicionamento de desenvolvimento de sua periferia; e a qualidade do capital humano, hábil a lidar com vários tipos de situações (AYERBE, 2002:234). Entre 1946-1978, os Estados Unidos enviaram US\$ 13 bilhões à Coreia do Sul e US\$ 5,6 bilhões à Formosa.

compreensão da época, basicamente devido à ascensão de novos pólos industriais e o acirramento da competição no mercado internacional das empresas norte-americanas. Em 1989, por exemplo, as importações já haviam atingido US\$ 477,4 bilhões, o que representou uma elevação de 191,11% das importações de 1980, enquanto as exportações atingiram US\$ 362,1 bilhões, elevação de 161,43% das exportações de 1980, criando um déficit na balança comercial de US\$ 115,3 bilhões.

Gráfico 15: Exportações e Importações norte-americanas, em bilhões de dólares (1974-1994)

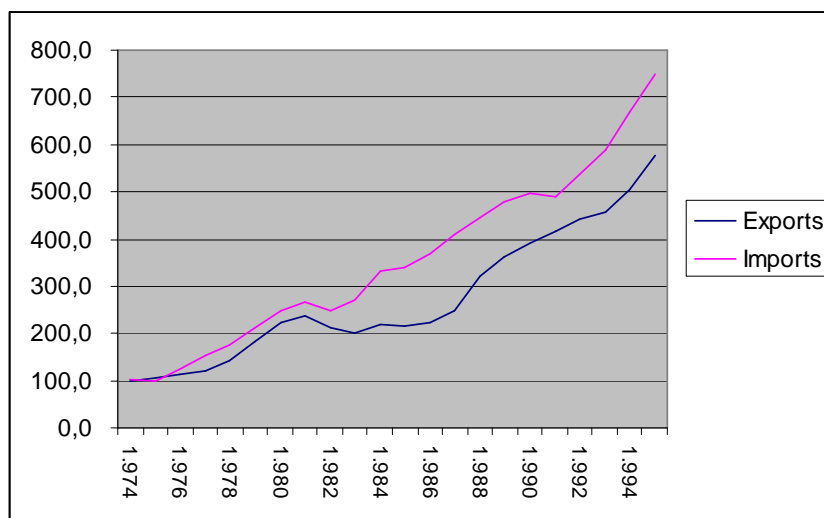


Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de *Economic Report to the President, 2002 (b104)*.

Grande parte desta desproporção continha o déficit dos Estados Unidos com o Japão, o que acirrou as tensões entre os dois países. Isso se tornará mais evidente com a utilização dos mecanismos de defesa comercial dispostos da seção 301 das leis de comércio dos Estados Unidos, onde o Japão fora o principal alvo. Além disso, o PNB norte-americano sofreu fortes variações de crescimento. A primeira metade da década de 1980 deve ser destacada porque neste período a economia deste país assistiu a maior desaceleração da economia desde 1960. Entre os anos 1980 e 1983, os Estados Unidos cresceram a uma média de 0,2% ao ano, enquanto o Japão cresceu a uma média de 3% ao ano. O gráfico a seguir ajuda a visualizar esta situação. É importante dizer, entretanto, que embora estes dados não sejam suficientes para comprovar o declínio norte-americano, influenciavam a percepção que o norte-americano tinha da posição de seu país.

Gráfico 16: Percentual do crescimento do PNB japonês e norte-americano (1960-1988)

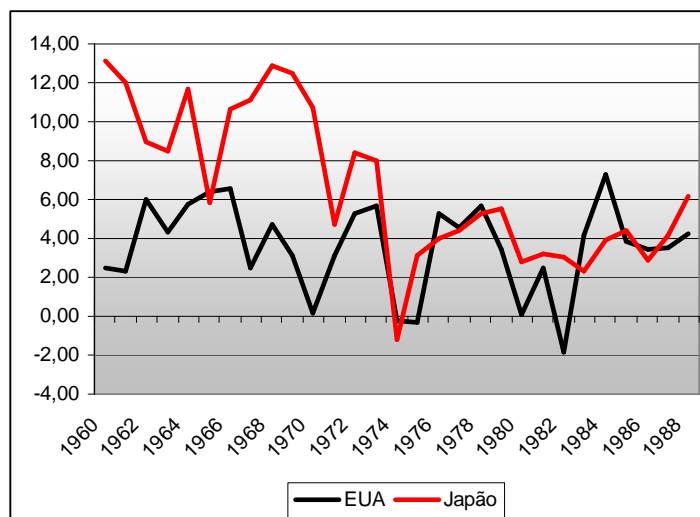


Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de *Groningen Growth and Development Centre and The Conference Board, Total Economy Database*, January 2005.

Além disso, a primeira metade da década de 1970 presenciou forte elevação do índice de desemprego nos Estados Unidos. Uma das conseqüências desta realidade foi a ascensão do setor de serviços, como visto no capítulo anterior. Devido aos mesmos motivos levantados anteriormente para explicar o déficit comercial norte-americano (ascensão de novos pólos industriais e o acirramento da competição no mercado internacional das empresas norte-americanas), muitos trabalhadores encontraram no setor de serviços uma nova oportunidade¹⁴⁵. Esse setor é superavitário desde 1974, contudo, os recursos arrecadados não atingiram US\$ 1,2 bilhão (US\$ 22,6 de exportação e US\$ 21,4 de importação), longe de ter algum efeito significativo nos problemas do balanço de pagamentos norte-americano. Contudo, esse padrão se alterou nos dois últimos anos da década de 1980, produzindo um superávit de US\$ 23,5 bilhões (US\$ 127 bilhões de exportação contra US\$ 103,5 de importação) e, desde então, essa cifra não parou de crescer. Em 1995, por exemplo, o superávit foi de US\$ 68,4 (US\$ 210,6 de exportação e US\$ 142,2 de importação). Vale notar que de 1982 a 1985 o superávit sofreu uma redução brusca. A figura abaixo dedica atenção a essa tendência.

¹⁴⁵ Outra explicação para esta ascensão do setor de serviços está relacionada com a própria deterioração do trabalho relacionado à indústria. Com o crescimento do desemprego, a procura pelo “sub-emprego” se tornou ainda maior, o que contribuiu para o desenvolvimento do setor de serviços.

Gráfico 17: Comércio de Serviços norte-americano, em bilhões de dólares (1974-1994)

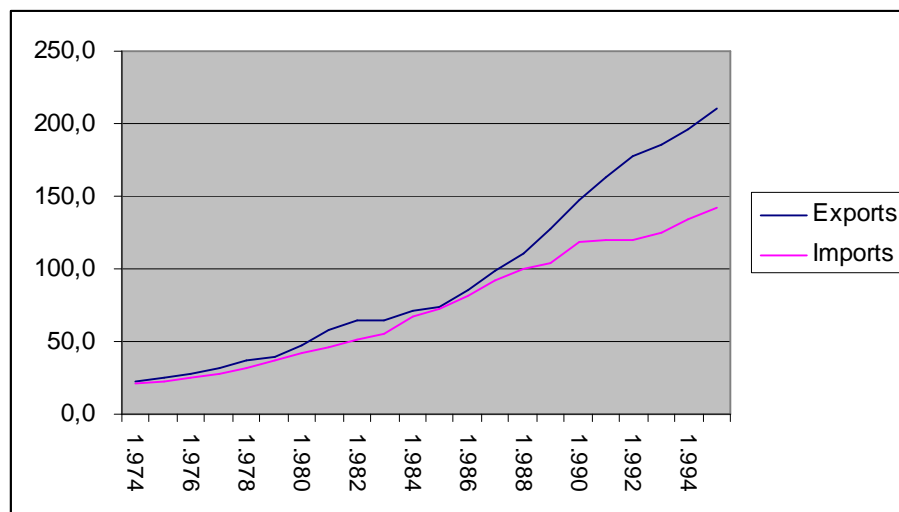


Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de *Economic Report to the President, 2002* (b104)

Reagan assume a presidência decidido a melhorar a oferta de emprego. De fato, o novo presidente consegue efeitos positivos no setor de serviços, mas o desemprego cresceu consideravelmente em seu primeiro governo, só recuando de 1984 em diante, no segundo mandato. A situação tornou-se ainda pior com as políticas adotadas por Reagan de corte nos gastos sociais, prejudicando as políticas de *Welfare State* que favorecia os trabalhadores. A este respeito, Rehms (1984:42) afirmou à época que “*the labor movement finds many of the programs it favors under attack at the present time*”¹⁴⁶. Assim, as críticas ao *Welfare State* se acentuaram e ele passou a ser acusado de “grande causador dos efeitos negativos” à inovação e eficiência. “*If congress does not now put Social Security on a more realistic financial footing, it will bear a heavy responsibility for future crises*” (NEW YORK TIMES, 1981)¹⁴⁷.

Tendo em vista esse tipo de problema, difundia-se a opinião de que os programas sociais tinham efeitos negativos sobre o trabalho. Deste modo, “os programas sociais

¹⁴⁶ Esse ponto sera mais bem debatido adiante.

¹⁴⁷ O jornal afirma também que: “*the number of workers supporting each retiree is expected to remain relatively stable for the next few decades. But the cost of Social Security will keep going up anyway, because the benefits promised to future retirees rise with wages. That means the maximum annual tax, now \$1,975, will nearly double by 1988 [...] Unless there are reforms in the structure of benefits, today's preschool toddlers will inherit an unfunded multi-trillion-dollar obligation*” (NEW YORK TIMES, 1981).

[solapavam] a ética do trabalho, criando uma proteção artificial contra os riscos, desestimulando a eficiência e a competitividade da mão-de-obra” (AYERBE, 2002:196). Em 1986, esta preocupação ainda se fazia presente nos discursos de Reagan, como naquele do dia 16 de fevereiro de 1986:

President Reagan again blamed the ‘misguided welfare programs’ for the ‘national tragedy’ of broken families, teen-age illegitimacy and worsening poverty. His remarks represent an elaboration of his condemnation of ‘the spider’s web of welfare’ presented in his State of the Union Message and also reflect the Administration’s decision to make welfare a major domestic issue for the 1986 Congressional elections (TAKAKI, 1986).

Gráfico 18: Desemprego nos Estados Unidos, mil (1970-1988)

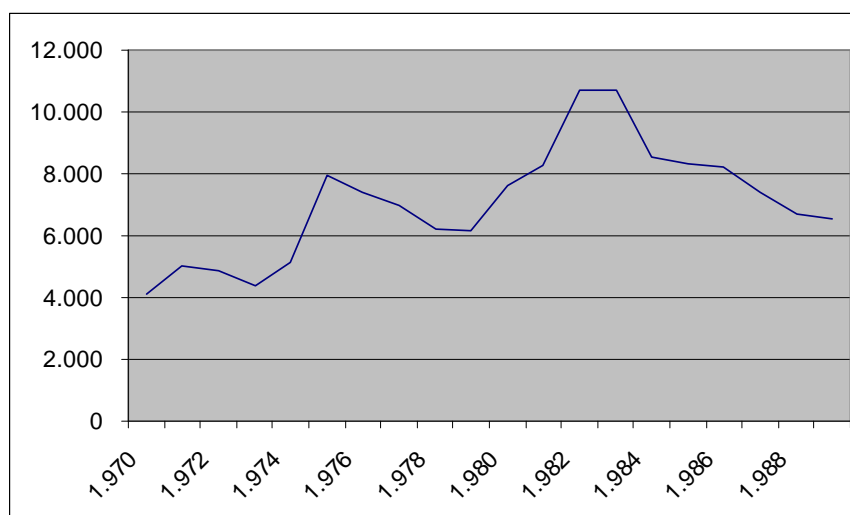


Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de *Economic Report to the President*, 2002 (b33).

É importante comparar a situação norte-americana com outros países. A taxa de desemprego alemã mais que dobrou no primeiro governo Reagan, saindo de um patamar de 3% ao ano em 1980 para atingir cerca de 7% ao ano em 1984. Já a taxa de desemprego japonesa se manteve mais estável, sofrendo pouca variação na década. O primeiro governo Reagan aumentou em 1% o desemprego japonês. O segundo governo Reagan viu a taxa de desemprego alemão recuar, caminhando quase que paralelo com a taxa de desemprego norte-americana, e a taxa japonesa se manteve constante, conforme aponta o gráfico abaixo. Baseado nestes dados é possível dizer, em primeiro lugar, que a taxa de desemprego existente nos Estados Unidos não era algo existente apenas em seu

território e parecia ser um fenômeno muito mais avassalador em países como a Alemanha. Não obstante, para este cenário de revisão comercial e mudança econômica, os números em si não são mais importantes do que o significado que lhe são atribuídos (vide GOLDSTEIN, 1993)¹⁴⁸.

Gráfico 19: Taxa de desemprego: Estados Unidos, Japão e Alemanha, % (1979-1996)

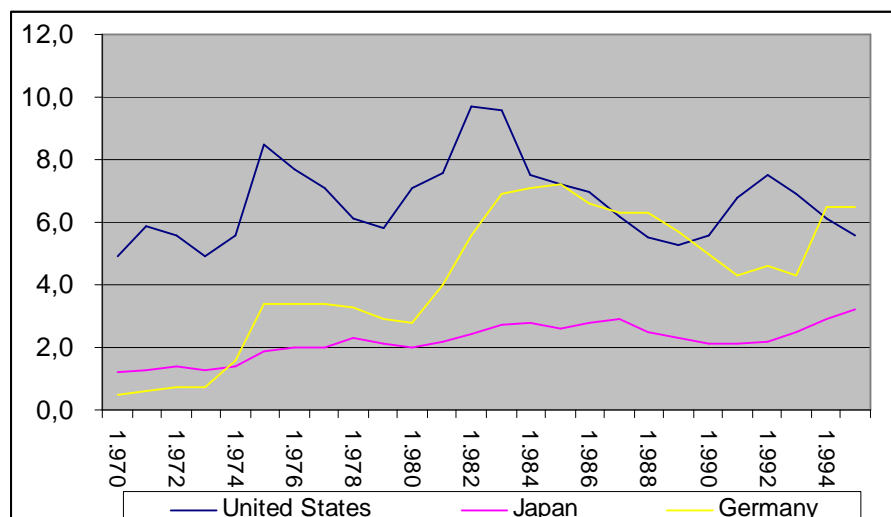


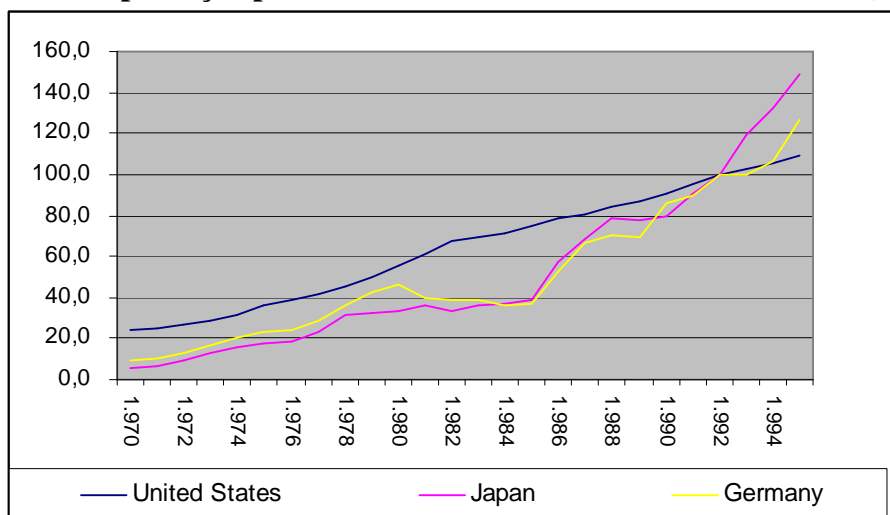
Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de *Economic Report to the President*, 2002 (107)

Outro dado interessante é a comparação entre os salários recebidos nos Estados Unidos, Alemanha e Japão. Desde 1970, o trabalhador norte-americano custou mais caro do que o Japonês e o Alemão, tendência que só se reverteu em meados do ano de 1992 no caso japonês e 1993 no caso Alemão. Embora de maneira precária, esse dado ajuda a compreender o fenômeno da “transnacionalização da economia”, na qual empresas norte-americanas se mudaram para outros países com custos menores com mão-de-obra. Enquanto esse custo subiu nos Estados Unidos no primeiro governo Reagan, o Japão e a Alemanha se mantiveram estáveis, com pequenas variações para cima no caso japonês e para baixo no caso alemão. Contudo, no segundo governo Reagan, de 1985 em diante, os custos tanto no Japão quanto na Alemanha aumentaram consideravelmente, dobrando seu valor e saindo de um patamar de cerca de US\$ 40 dólares-hora para US\$ 80 dólares-hora no caso japonês e US\$ 70 dólares-hora no caso alemão. Esses dados ajudam a entender o motivo que levou o Japão a entrar em crise na entrada da década de 1990.

¹⁴⁸ A este respeito Goldstein (1993) diz que “*Ideas are always present; they give meaning to action and prescribe legitimate individual and group claim for political and material goods*”.

Em suma, o que é fato é que a natureza do emprego dos Estados Unidos havia mudado, mas não mudou sem gerar desconforto canalizado na crítica ao Sistema Antigo e à reciprocidade assimétrica patrocinadas pela lógica bipolar¹⁴⁹.

Gráfico 20: Compensação por hora trabalhada no setor manufatureiro (1970-1994)



1992=100, US\$ - Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de *Economic Report to the President*, 2002 (b107).

4.2 O neoliberalismo de Reagan e os desafios contextuais da década de 1980

É dentro deste cenário econômico (inflação; desemprego; baixos índices de crescimento, competitividade e produtividade; e aumento do déficit comercial) e da herança deixada pelo *Trade Act* de 1979 que Reagan faz sua campanha para presidência. Quanto ao *Trade Act* de 1979, é importante dizer que esta lei trouxe algumas alterações importantes que, além de dar mais autonomia ao agora chamado USTR, garantiu mais espaço para a atuação dos grupos prejudicados pela conjuntura econômica da época.

De acordo com a Seção 1 do Plano (COMMITTEE ON WAYS & MEANS, 2003), o *Office of Special Trade Representative* (STR) passaria a ser o *Office of the*

¹⁴⁹ Além dos fenômenos já citados, vale destacar a ascensão da mulher no mercado de trabalho, pois também contribuiu para a situação do trabalho nos Estados Unidos. Embora o número de adesão dessa força de trabalho tenha sido menor na década de 1980 do que na década de 1970, a ascensão da mulher aumentou o número de trabalhadores qualificados no mercado de trabalho. A este respeito, Juhn e Kim (1999:47) afirmam que “Based on aggregate changes, we find that (1) female labor supply growth slowed in the 1980s relative to the 1970s, and (2) women increased the relative supply of skill in the economy in the 1980s. These findings are inconsistent with a simple story in which supply shifts among women have played a major role. Instead, they further support the view that relative demand shifts, rather than supply shifts, have been the underlying cause of declining opportunities for less skilled males and rapid inequality growth in the 1980s”. Assim, a ascensão da mulher qualificada contribuiu para a deterioração do trabalho desqualificado do homem.

United States Trade Representative (USTR). A alínea (b), item 1 e 3, atribuía ao USTR a liderança, com o aconselhamento do TPC, no desenvolvimento e na coordenação da implementação da política de comércio internacional bilateral ou multilateral, incluindo *commodities* e investimento direto quando relacionado ao comércio internacional. O USTR deveria também coordenar atividades de outras agências e Departamentos no que toca à expansão das exportações norte-americanas; pesquisas sobre política comercial, de questões de investimento direto e de *commodities*, incluindo o comércio Leste-Oeste; o combate às práticas desleais de comércio; e as questões comerciais relacionadas à energia.

Negociações bilaterais e multilaterais no âmbito do GATT, *commodities*, comércio leste-oeste e supervisão dos remédios comerciais, dentre outras atividades, eram de responsabilidade do Departamento de Estado e essas alterações eram consoantes com o movimento de separação entre as políticas comercial e externa (O'SHEA, 1993). Todavia, a separação não era completa. Por exemplo, Carter (1979) afirmou que

In recognition of the responsibility of the Secretary of State regarding our foreign policy, the activities of overseas personnel of the Trade Representative and the Commerce Department will be fully coordinated with other elements of our diplomatic missions.

Ainda nesse sentido, a Seção 7 do Plano confirmava que

nothing in this reorganization plan is intended to derogate from the responsibility of the Secretary of State for advising the President on foreign policy matters, including the foreign policy aspects of international trade and trade related matters.

Tal arranjo em muito contribuiu para a estratégia de múltiplas direções de Reagan, como será debatido adiante.

O chefe do USTR foi instituído como principal conselheiro do presidente para o comércio internacional e para outras políticas com impactos sobre o tema. É importante destacar que na alínea (b) item 2, o Plano reitera o papel de primazia do USTR:

The Trade Representative shall have lead responsibility for the conduct of international trade negotiations including commodity and direct investment negotiations in which the United States participates.

Atenção especial foi dada à implementação dos resultados da Rodada Tóquio.

Porém, como agência do Escritório Executivo da Presidência, o Plano lembra que “*All functions of the Trade Representative shall be conducted under the direction of the President*” (alínea [b], item 4)¹⁵⁰. Reconhecendo que o comércio não era parte da agenda cotidiana do presidente, caberia ao USTR maior atenção ao tema. O quadro de funcionários, posteriormente, seria expandido de 59 para 131 pessoas. Na opinião de Destler (1995:117), um defensor do papel tradicional de intermediador da agência, “*There was some risk of making its staff too large. This could incline the USTR toward too much in-house detail work, at the expense of reaching out and mobilizing the resources of all agencies*”. No geral, “*trade policy-making was still fragmented, but less so than when it was spread out among four different agencies and offices*” (DRYDEN, 1995: 257)¹⁵¹.

Além do Plano de Reorganização burocrática, a aprovação do Trade Agreements Act de 1979 promoveu mudanças importantes. Reformou o sistema de aconselhamento privado por meio do qual grupos de interesse mantinham diálogo e consultas institucionalizadas com a administração na negociação de acordos comerciais internacionais. A Seção 1.103 ampliou a participação do aconselhamento do setor privado ao emendar a Seção 135 do Trade Act of 1974, adicionando que consultas entre representantes do setor privado e o Presidente (na prática, alguma instituição designada por ele, normalmente o USTR, por meio de hearings) deveriam ocorrer não apenas com relação à negociação de um acordo comercial internacional, mas também “with respect to the operation of any trade agreement once entered into, and with respect to other matters arising in connection with the administration of the trade policy of the United States”. A Seção 1.103 da lei de 1979 também estendeu no mesmo sentido as relações entre a administração e o Advisory Committee for Trade Negotiations, ao emendar a alínea (b) da Seção de 135 da lei de 1974 e buscou aumentar a independência nesse Comitê ao emendar a alínea (c), estabelecendo que “The Chairman of the Committee shall be elected by the Committee from among its members” e não mais ser apontado

¹⁵⁰ Essas medidas visavam corrigir o problema organizacional de “*lack [of] a central authority capable of planning a coherent trade strategy and assuring its vigorous implementation*” (CARTER, 1979).

¹⁵¹ O Departamento de Comércio teve suas funções aumentadas pelo Plano. Assumiria a responsabilidade por toda a parte operacional do comércio internacional não-agrícola, desde a promoção comercial à administração de instrumentos de defesa comercial, incorporando funções antes dos Departamentos de Tesouro e de Estado. Papel especial foi atribuído ao Departamento de Agricultura para o comércio agrícola. O Departamento de Comércio passaria a contar ainda com um subsecretário para o comércio internacional e com o diretor-geral do *U.S. and Foreign Commerce Services*, cargo relacionado à promoção de exportações de bens e serviços principalmente de empresas pequenas e médias e de assistência a empresas com operações no exterior.

pelo USTR. As reuniões entre os comitês de aconselhamento privado passariam a incluir também, de acordo com emenda à alínea (d), os Secretários de Comércio, Trabalho e Agricultura.

Merecem destaque outras emendas à alínea (c) da Seção 135, as quais adicionam “serviços” como um grupo econômico ao lado de indústria, trabalhadores e agricultura. A Seção 1.103 abriu a possibilidade para que grupos de interesse voltados para serviços participassem do Comitê privado de aconselhamento à política comercial e para a criação de Comitês setoriais e técnicos voltados para serviços. Essa adição demonstra a importância crescente do setor de serviços para a economia norte-americana (anexo 18). É importante destacar a preocupação de Carter (1979) com o setor de serviços, tema que não era foco do Departamento de Comércio e que deveria passar a ser de acordo com o Plano de Reorganização, assim como com “*a continuing effort to bring services under international discipline*”.

Este era o cenário legislativo de comércio existente nos Estados Unidos no início da década de 1980 que obrigou o presidente Reagan a adotar um posicionamento mais rígido. Dentro deste arcabouço institucional, Reagan promete controlar a inflação, equilibrar o orçamento, acentuar a competitividade das indústrias norte-americanas e gerar empregos. Um dos principais lemas de sua campanha foi “revigorar a economia americana”¹⁵², o que acabou por inspirar, em seu segundo mandato, a estratégia de múltiplas direções, englobando políticas unilaterais e acordos bilaterais e regionais. Segundo Gilpin (2000:310), “essas iniciativas têm sido usadas para proteger mercados americanos ou ampliar o acesso de empresas americanas a mercados estrangeiros, especialmente no Japão e em outros países do Leste Asiático”.

No campo multilateral, a Rodada Uruguai surgiu como um grande trunfo da política comercial de Reagan, fornecendo uma nova arma ao Congresso para pressionar a administração, ou seja, a renovação do *fast track*. Contudo, a estratégia norte-americana de negociar em âmbitos multilaterais foi reformulada para lidar também com novas dinâmicas internacionais, passando a empregar acordos bilaterais e regionais. Esta estratégia constituiu instrumento de extrema importância para atingir a segurança

¹⁵² Segundo ele, as causas das dificuldades econômicas do país estavam baseadas nos gastos excessivos do governo federal, altos índices de impostos e um sistema previdenciário desorganizado. Segundo Gilpin (2000:304), “a mão pesada do governo federal estava destruindo o incentivo a trabalhar, poupar e investir”. Para sanar esse problema, que a esta altura já aparentava ter caráter estrutural, era preciso diminuir o tamanho do governo federal, liberalizar os mercados para que esses atuassem baseados em suas próprias leis e reduzir significativamente a carga tributária.

econômica do país. Portanto, embora o compromisso multilateral permanecesse – exemplificado pela atuação estadunidense na Rodada Uruguai –, a transição para um período de revisão das políticas de abertura, evidenciada pelas constantes acusações contra os produtores japoneses, e as negociações bilaterais, exemplificadas pelos acordos com o Canadá e Israel, ilustram a nova orientação dada pela administração à política comercial.

Além da estratégia de múltiplas direções, a plataforma republicana propunha várias soluções políticas, como as descritas a seguir:

O Partido Republicano considera que um orçamento equilibrado é essencial, mas se opõe à tentativa democrata de atingi-lo por meio de impostos mais elevados. Acreditamos que um aspecto fundamental no equilíbrio do orçamento consiste em restringir o gasto governamental e em acelerar o crescimento econômico, e não incrementar a carga fiscal nas costas dos homens e das mulheres que trabalham. A estendida distribuição da propriedade privada é um dos alicerces da liberdade norte-americana. Sem ela não pode sobreviver nosso sistema de livre empresa nem nossa forma republicana de governo. [...] As reduções dos impostos estimularão o crescimento econômico e, dessa maneira, se reduzirá a necessidade do gasto governamental com desemprego, bem-estar e programas de trabalhos públicos (AYERBE, 2002:198).

Assim, o neoliberalismo ganhara força na condução da economia norte-americana (como vislumbrado no próximo item, essa agenda presidencial, bem como suas pretensões no GATT153, fizeram com que Reagan evitasse um tom protecionista na lei de 1988). A este respeito, Gill (1989:25) afirma que as mudanças na política econômica no final do governo Carter e no início do governo Reagan,

reflected the triumph of neo-liberal monetarist economic strategy over the previous Keynesian consensus. This is not to say that Keynesianism was dead (the USA continued to spend freely on the military and in social programmes). It merely suggests that a new emphasis had emerged, with a stress on the virtues of the market mechanism and an attempt to reduce the role of the state in the economy.

Com essa agenda, Reagan foi eleito e assumiu a presidência em 1981. “Apoiado

¹⁵³ Embora o GATT tenha tido um importante papel no imediato pós-guerra, acreditava-se que, em meados da década de 80, “the system of rules for regulating international trade was weakening. In the first two postwar decades, the GATT had provided a surprisingly effective framework for negotiating trade liberalization and disciplining import restrictions. But thereafter it came under siege” (DESTLER, 2005:53).

por um Congresso de maioria democrata, reduziu consideravelmente o imposto de renda em 1981” (GILPIN, 2000:304). Contudo, no caso do plano estratégico militar conhecido como “Guerra nas Estrelas”, os gastos do governo não foram reduzidos proporcionalmente. Assim, a menor arrecadação de impostos – que aumentaram a renda média da população norte-americana – e a ascensão dos gastos públicos¹⁵⁴ injetaram recursos na economia do país, criando fortes estímulos ao consumo. Com relação aos gastos, o gráfico abaixo é ilustrativo. Em 1980, os gastos estavam em US\$ 572.8 bilhões de dólares e em 1989 esta cifra já havia atingido US\$ 1095.1 bilhões de dólares.

Gráfico 21: Gastos governamentais por tipo, em Bilhões de Dólares (1970-1994)

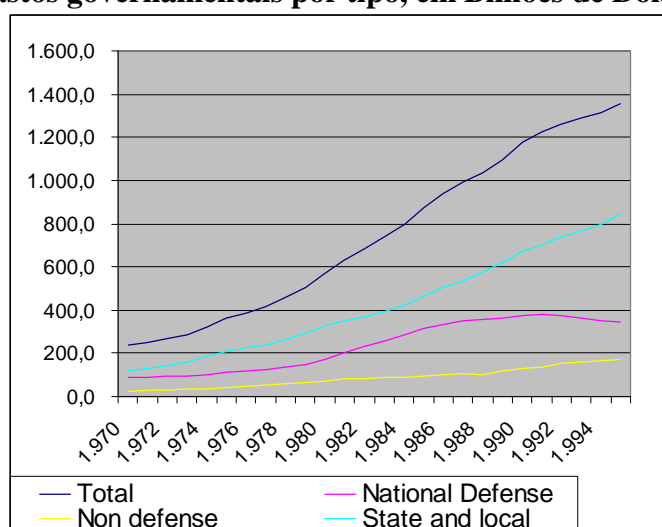


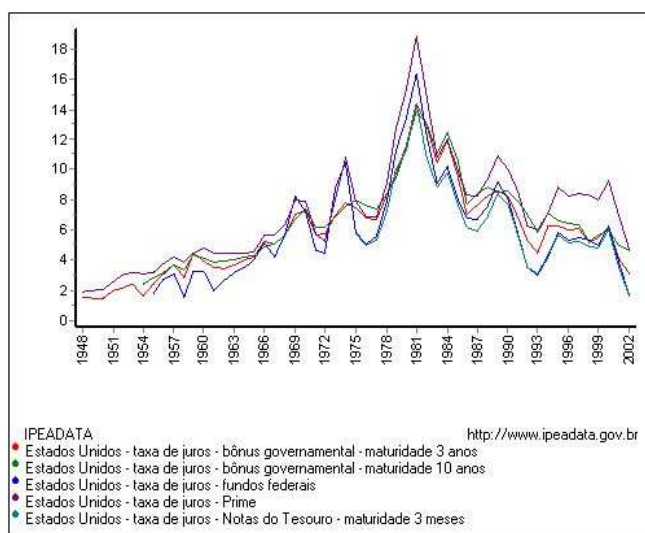
Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de
Economic Report to the President, 2002 (b18)

Essa combinação de políticas macroeconômicas contribuiu para a criação do que ficou conhecido como “déficit gêmeo” (déficit na balança comercial e déficit nos

¹⁵⁴ Com relação aos gastos, o Anexo 6 demonstra seu acirramento no governo norte-americano na década. Em 1980, os gastos públicos eram de US\$ 572.8 bilhões de dólares, e em 1989 esta cifra já havia atingido US\$ 1,095.1 bilhões de dólares. Contudo, é interessante notar que grande parcela dos gastos públicos não se referem ao governo federal. John Clayton Thomas, em artigo publicado pela *Public Administration Review* em 1980, afirmou que “*the responsibility for public expenditure growth probably must be shared by federal and state-local governments, rather than being laid solely on the federal government*” (THOMAS, 1980:162). Este fato é interessante, já que comumente o governo federal recebe a maior parcela das atenções no que se refere aos gastos, e ignoram-se os gastos estaduais e locais, que crescem a uma velocidade ainda maior. Thomas conclui: “*what the finding do mean is that the responsibility for public expenditures growth probably must be shared by federal and state-local governments, rather than being laid solely on the federal government (as in much contemporary rhetoric). Much of the recent public expenditure growth has been in state-local governments*” (THOMAS, 1980:162).

orçamentos federais), aperfeiçoado no direito conquistado de senhoriagem ilimitada¹⁵⁵. Desta forma, para equilibrar suas contas, Reagan emitia moeda e disponibilizava títulos federais e, para torná-los atrativos no mercado financeiro, os juros tiveram que se manter em altos patamares¹⁵⁶. Investidores internacionais, principalmente japoneses (GILPIN, 2000:305), compravam estes papéis, aumentando assim a demanda por dólares, equilibrando as contas norte-americanas e valorizando a moeda. As finanças norte-americanas dependiam das poupanças japonesas para serem equilibradas, o que fazia do Japão o maior credor de todo o mercado financeiro internacional, e dos Estados Unidos, o maior devedor. O dólar valorizado tinha efeitos nocivos sobre a economia do país, uma vez que tornava as exportações do país menos atrativas no mercado internacional, viabilizando assim as importações.

Gráfico 22: Taxa de juros norte-americana (1948-2002)



Outro ponto que merece destaque é a taxa de câmbio. Embora este assunto não tenha recebido o destaque que merecia na época, foi um dos principais vetores

¹⁵⁵ Segundo Peter Gowan (2003:60), o fim de Bretton Woods não representou uma derrota para os Estados Unidos, mas sim uma vitória. Afinal, adotou-se um padrão dólar, o que reflete uma assimetria de poder e garante aos Estados Unidos um poder de senhoriagem quase que ilimitada. Isso quer dizer que este país poderia “alterar o valor de troca do dólar em relação a outras moedas em grandes quantias sem sofrer as conseqüências econômicas com as quais se deparariam outros países que tentassem fazer o mesmo”.

¹⁵⁶ As taxas de juros norte-americanas se mantiveram altas durante toda a década. Após atingirem o pico de cerca de 18% no início da década de 80, elas se estabilizaram em uma média de 6% ao ano, ainda assim elevada, como mostra o gráfico abaixo.

explicativos para a compreensão do déficit comercial dos Estados Unidos. A relação entre comércio e taxa de câmbio, entretanto, não é consensual. Bergsten e Williamson (1983) chegaram a afirmar que “*relatively little attention has been paid to the impact of Exchange rates on trade policy*”. Embora tal afirmação seja questionável, para estes autores, a variação de 0,3% na taxa de câmbio norte-americana, em meados da década de 1980, era suficiente para afetar 70.000 empregos e US\$ 3 bilhões na balança comercial (BERGSTEN & WILLIAMSON, 1983:109). O fato é que a moeda valorizada contribuiu para a elevação das importações e a tendência de queda das exportações (vide CLINE, 1983:12)¹⁵⁷.

O câmbio norte-americano pode ser explicado pela nomeação de Paul Volcker para a presidência do Federal Reserve Board e a eleição de Reagan, acenando para aquelas que seriam as novas prioridades da política macroeconômica dos Estados Unidos. Segundo Eichengreen (2000:198), “Volcker estava disposto a deixar as taxas de juros subirem e o crescimento da base monetária cair até qualquer que fosse o nível necessário para puxar a inflação para menos de dois dígitos”. Uma das conseqüências destas políticas, aliadas ao abandono das metas cambiais tanto da Alemanha quanto do Japão, foi a apreciação do dólar. O período entre 1983-85 presenciou uma valorização significativa desta moeda. “O capital estrangeiro fora atraído para os Estados Unidos pelos juros elevados, o que levou a moeda para patamares ainda mais elevados” (EICHENGREEN, 2000:196).

A princípio, nada de substancial fora feito para reverter este quadro pelo Executivo norte-americano. Não havia disposição por parte do governo dos Estados Unidos em efetuar políticas tributárias expansivas, aumentando os impostos, ou efetuar cortes de gastos governamentais, ou até mesmo realizar mudanças nas políticas do Federal Reserve para reduzir a taxa de juros, tornando o dólar menos atraente para os investidores (EICHENGREEN, 2000:196). A inflação era a prioridade do FED e acreditava-se que a moeda valorizada contribuiria para isso. Donald Regan, secretário do Tesouro, acreditava que o câmbio devia flutuar baseado apenas nas forças de mercado, sem nenhum tipo de intervenção do governo.

Os gráficos a seguir ajudam a visualizar a apreciação do dólar com relação ao

¹⁵⁷ A este respeito Cline (1983:12) afirma que “*when the exchange rate is overvalued, a country's products become less competitive in international markets. Imports widen their inroads and exports lose market shares abroad. The demands for domestic protection increase*”.

iene e ao marco alemão na primeira metade da década de 1980. Vale ressaltar que as quedas significativas que se iniciaram de 1985 em diante estavam relacionadas com as negociações em Plaza e Louvre, como será exposto adiante.

Gráfico 23: Taxa de Câmbio, quantidade de YEN por US\$, (1970-1996)

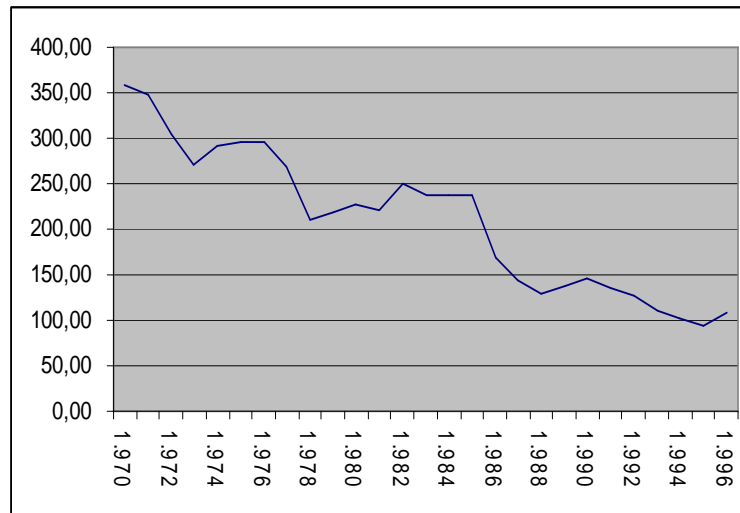


Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de *Economic Report to the President, 2002 (b108)*

Gráfico 24: Taxa de Câmbio, quantidade de MARCOS por US\$, (1970-1996)

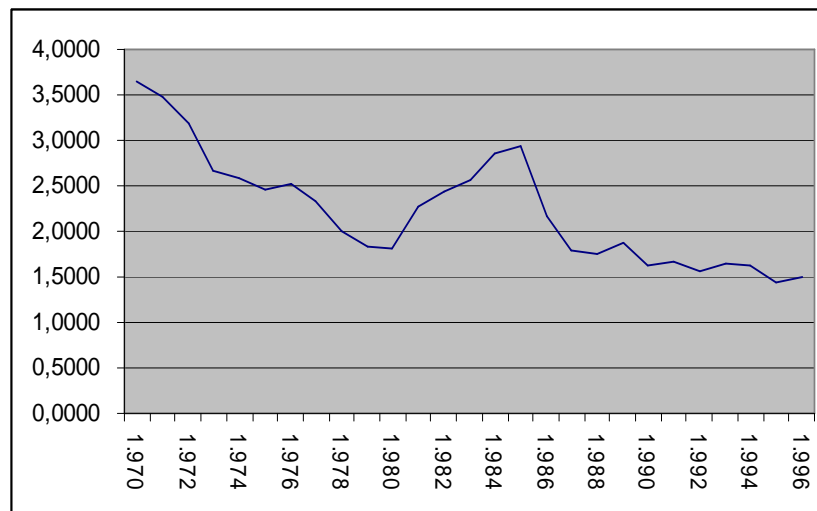


Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de *Economic Report to the President, 2002 (b108)*

Esta apreciação do dólar demandava cooperação em políticas macroeconômicas, evitando assim maiores problemas estruturais no mercado financeiro internacional (ver

WEBB, 1991)¹⁵⁸. Contudo, na década de 1980, algumas divergências políticas e ideológicas não permitiram atingir o nível necessário de coordenação para estabilizar as relações de trocas de moedas entre os países da tríade. Os representantes norte-americanos “estavam comprometidos com a proposição monetarista de que uma taxa estável de crescimento monetário produziria tanto inflação estável como uma taxa de câmbio estável” (EICHENGREEN, 2000:196). Também interessante era a percepção que as autoridades tinham da apreciação do dólar. Segundo Eichengreen (2000:196), estes “negavam que a valorização do dólar fosse um reflexo cumulativo dos efeitos do déficit fiscal e das taxas de juros elevadas, em vez disso atribuindo a cotação elevada da moeda ao sucesso da administração na contenção da inflação”. Essa idéia de que “moeda forte” é sinônimo de “governo forte” parecia estar amplamente difundida na administração norte-americana¹⁵⁹.

Tal postura de Reagan fez com que aumentasse as importações dos Estados Unidos, principalmente do Japão, da Alemanha Ocidental e dos NICs, deteriorando ainda mais a balança comercial norte-americana. A este respeito Gilpin (2000:306) afirma que “embora outras economias prosperassem com a mudança para uma estratégia agressiva de crescimento movido a exportações, a indústria americana perdeu mercados nos próprios Estados Unidos e também no resto do mundo”. Isso quer dizer que, com o dólar valorizado, os produtos americanos se tornaram inviáveis no mercado internacional e, além disso, a enxurrada de produtos importados estava ganhando grande parte do mercado interno. Além disso, algumas empresas norte-americanas, como as do setor automobilístico, migraram para outras localidades, como o México, numa tentativa de readequação às novas exigências do mercado internacional, produzindo o que ficou

¹⁵⁸ Segundo Michael Webb (1991:309) “*If national economies are insulated from one another by weak market linkages and government controls, as they were in the late 1950s and the 1960s, the international payment imbalances generated by unilateral fiscal and monetary policymaking are small enough to be managed without sacrificing macroeconomic policymaking autonomy itself. But if capital is internationally mobile, as it was by late 1970s, the payment imbalances that emerge when different countries pursue different macroeconomic policies are too large to be ignored or managed; governments can reduce payment imbalances and stabilize their external economic position only by coordinating their monetary and fiscal policies*”.

¹⁵⁹ Contudo, os europeus e japoneses enxergavam de maneira distinta. Eles priorizavam a estabilidade do câmbio. “Por razões históricas, eles tinham mais fé em intervenção e cooperação e adotavam um modelo de funcionamento da economia segundo o qual déficits orçamentários e taxas de juros elevadas eram a causa de desalinhamentos” (EICHENGREEN, 2000:197). Esta percepção era completamente diferente da visão que os norte-americanos tinham dos acontecimentos. Assim, para evitar os “desalinhamentos”, era preciso que os Estados Unidos implantassem políticas de harmonização. Como isso não aconteceu até 1984, a Alemanha se refugiou no Sistema Monetário Europeu e o Japão continuou a investir pesadamente nas tecnologias de produtos para a exportação.

conhecido como a “desindustrialização da economia” (GILPIN, 2000).

Em 1984, Reagan foi reeleito. Embora ele tenha revisto algumas de suas políticas, o que resultou na elaboração de uma segunda reforma tributária e em tentativas de coordenação de políticas macroeconômicas entre os países da tríade¹⁶⁰ (WEBB, 1991), a percepção de que “dólar forte” era sinônimo de “governo forte” e “economia forte” continuava enraizada na forma de pensar da administração. Os grandes opositoristas eram os governos estrangeiros e os setores norte-americanos que sofriam com as importações, alegando que as flutuações da moeda americana provocavam caos no mercado financeiro internacional, tornando inviável qualquer tipo de equilíbrio entre as taxas de câmbio. Acreditavam que seria necessário algum tipo de coordenação macroeconômica que estabilizasse o valor das moedas, aumentando a previsibilidade e, conseqüentemente, dando um passo significativo para a sustentação do crescimento econômico global.

Contudo, o primeiro posicionamento dos Estados Unidos era de descaso. Beryl Sprinkel, subsecretário do tesouro dos Estados Unidos do primeiro mandato do governo Reagan, afirmou que “o dólar pode ser nosso, mas o problema é deles” (GILPIN, 2000:307). Contudo, com a entrada de James Baker no departamento de Tesouro em 1985, tal política mudou consideravelmente para se readaptar às necessidades dos Estados Unidos, ou seja, o déficit gêmeo. Para isso, Baker defendia, juntamente com o secretário do Tesouro Donald T. Regan, a criação de uma espécie de regime financeiro internacional, numa tentativa de coordenar as políticas macroeconômicas das principais potências da época: Estados Unidos, Japão e Alemanha: segundo eles, “*Western nations must eventually negotiate a ‘new Bretton Woods system’*” (apud Lewis, 1985).

A Conferência de Plaza, realizada no dia 22 de setembro de 1985, foi o primeiro passo para tentar solucionar os problemas cambiais. A preocupação com uma possível escalada do protecionismo foi outro motivo que colaborou para a realização da reunião. Já no segundo semestre de 1986, com o 100º Congresso definido, europeus e japoneses começaram a afirmar que a depreciação já tinha passado dos níveis aceitáveis. “O dólar havia perdido 40% de seu valor contra o iene em relação a seu pico no ano anterior, gerando dificuldades de custos e competitividade para os produtores japoneses”

¹⁶⁰ Conforme Gilpin (2000:307), “o principal objetivo do novo empenho americano de lograr uma ‘coordenação internacional de políticas’ era, mais uma vez, o Japão, cujos superávits comerciais e de pagamentos com os Estados Unidos e o resto do mundo eram enormes”.

(EICHENGREEN, 2000:200).

A preocupação com uma possível escalada do protecionismo foi outro motivo que colaborou com a reunião em Plaza. Segundo Eichengreen (2000:198), os presidentes e ministros estavam

unidos por seu desejo de impedir a aprovação da legislação protecionista a ser votada no Congresso norte-americano como consequência dos prejuízos infligidos aos produtores domésticos de artigos de exportação. Para a administração Reagan, o protecionismo do Congresso punha em risco a agenda presidencial de desregulamentação e liberalização econômica; para japoneses e europeus, a iniciativa no Congresso ameaçava seu acesso ao mercado norte-americano.

Embora os acordos de Plaza e a estratégia de comércio multidirecional tenham melhorado o déficit norte-americano, este ainda estava bem longe de atingir o nível necessário para equilibrar as contas estadunidenses. A este respeito, a apreciação do iene “não surtiu o desejado efeito no déficit comercial americano, em parte porque os Estados Unidos não cumpriram sua promessa de eliminar o gigantesco déficit orçamentário federal” (GILPIN, 2000:308). Além disso, muitas das indústrias norte-americanas precisariam se modernizar para atingir o mesmo patamar de tecnologia das empresas japonesas. Segundo Kim (1990:503), economista japonês, “*as American labor becomes competent in handling the new generation of design and process equipment, the U.S. will be able to meet Japan’s industrial challenge head on and establish a bilateral current account equilibrium*”¹⁶¹.

Gráfico 25: Balança Comercial de bens, Estados Unidos e Japão (1979-1990)

¹⁶¹ A respeito dos efeitos práticos dos acordos de Plaza, Kim (1990:503) afirma que “*a greater improvement might have occurred had Japanese domestic demand markedly expanded*”. Esse foi um erro cometido pela posição norte-americana em Plaza. Acreditava-se que a valorização do iene faria com que os japoneses importassem mais. Contudo, a tendência cultural de poupar e de retração do consumo evitaram que as importações se acentuassem, não atingindo completamente os efeitos esperados.

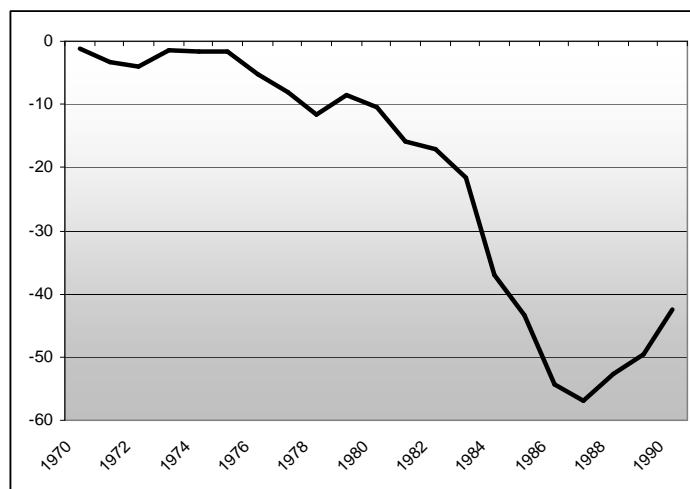


Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de *Bureau of Economic Analysis: U.S. Department of Commerce* (2004)

No segundo semestre de 1986, dadas as críticas de europeus e japoneses acerca da depreciação do dólar, os Estados Unidos e o Japão firmaram um acordo bilateral no qual o último promoveria a expansão fiscal e o primeiro estabilizaria o seu câmbio. Esse acordo não teve resultados práticos efetivos.

Neste sentido, após a apreciação do iene, a balança comercial dos Estados Unidos melhorou por meio dos efeitos positivos do câmbio nas exportações norte-americanas. Contudo, ainda não foram suficientes. Assim, os governantes norte-americanos queriam outra apreciação substancial do iene. Já o governo japonês queria estabilizar os valores das moedas da maneira que estava. Esse impasse levou os países até a Conferência Internacional no Louvre, em fevereiro de 1987, em Paris. O objetivo principal desta conferência era promover a estabilidade monetária no sistema financeiro internacional. Nela foi acordado que o dólar deveria se estabilizar em um patamar que não foi revelado publicamente para não provocar caos no mercado financeiro. Para isso, os bancos centrais alemão e japonês se comprometeram em comprar dólares e estimulariam suas economias. Em troca, os Estados Unidos equilibrariam suas contas federais. Nenhuma dessas promessas foram realizadas na prática, o que fez com que a conferência desmoronasse. O golpe final contra a conferência foi o desentendimento entre o FED e o banco central alemão. Segundo Gilpin (2000:309),

o secretário Baker, empenhado em coordenar as iniciativas para estabilizar as taxas de câmbio, criticou publicamente o Bundesbank pela adoção de um aumento pequeno das taxas de juros e declarou que a iniciativa alemã contrariava o Acordo. O Bundesbank reagiu com forte ressentimento à crítica de Baker e,

em suma, disse ao secretário do Tesouro americano que “fosse para o inferno”.

Este impasse fez com que o acordo no Louvre caísse por terra e contribuiu para a desordem no mercado financeiro que culminou no *crash* da bolsa em 1987 em Wall Street, onde UR\$ 1,5 trilhões abandonaram o pai. “Parte do déficit fiscal de 148 bilhões, nesse ano, é coberto, pela primeira vez nos anos 80, com reservas oficiais, dada a relutância dos investidores, principalmente japoneses, em continuar financiando as políticas de Reagan” (AYERBE,2002:202). Esses dados contribuíram para a ascensão de correntes teóricas que acreditavam que o poder americano estava em declínio. Arrighi, Kennedy, Gilpin, entre outros, são exemplos dessa tendência, utilizando as variáveis econômicas como *capabilities*, conforme constatado anteriormente¹⁶².

Essas dinâmicas deixaram claro que uma nova ordem econômica havia emergido, onde o vigor econômico dos Estados Unidos se mostra como condição básica para o desenvolvimento da economia mundial. Segundo Clarimonte e Cavanagh (1988:04), o tamanho

do mercado dos Estados Unidos é [...] o equivalente à metade do mercado das sete principais nações industrializadas. E esse mercado de consumo cresceu 23% nos seis primeiros anos do governo Reagan. Durante esse tempo o consumo cresceu 18% no Japão e apenas 8% na Alemanha Federal [...] O mercado dos Estados Unidos absorve atualmente dois quintos das exportações japonesas e a terceira parte das exportações dos oito principais países subdesenvolvidos.

Os acontecimentos da década de 1980 iniciam o processo, aprofundado na década de 1990, que gerou um dos paradoxos norte-americanos: embora este país seja o maior devedor do mundo e dependente da poupança internacional, ao mesmo tempo é o maior consumidor global, criando uma via de mão dupla entre a saúde econômica norte-americana e a mundial. Assim,

Put at its simplest, Reagan's mixture of supply-side economics and tax cuts, anti-inflationary policies, deregulation, and

¹⁶² Em 1988 e 1989, o dólar sofreu uma nova revalorização. “Mas, assim como no episódio do Plaza e do acordo bilateral Estados Unidos-Japão de 1986, havia pouca disposição por parte dos Estados Unidos para levar adiante mudanças em suas políticas domésticas (em particular, na política fiscal)” (EICHENGREEN, 2000:201). Além disso, “os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão não dispunham de uma trama de acordos interligados necessária para a efetiva implementação de uma política de ajustes” (EICHENGREEN, 2000:200).

Pentagon capitalism, all helped to revitalize the American economy and to reassert its international economic dominance, despite the threat of spiraling budget deficits (GILL, 1989: 32).

Além disso, as forças desta nova ordem econômica tiveram como conseqüência a ascensão da demanda protecionista nos Estados Unidos, a qual foi contida, ainda que com exceções, por meio da adoção de diretrizes mais internacionalistas na formulação da política comercial do país¹⁶³. A elaboração da estratégia unilateral (unilateralismo agressivo) para política comercial demonstra esta acentuação do revisionismo comercial¹⁶⁴.

Assim, o 100º Congresso foi eleito em um contexto em que temas como o déficit norte-americano, a deterioração do trabalho e a transnacionalização da econômica estavam em alta. Todos eles afetavam direta ou indiretamente a condição material, o que motivou os esforços para a elaboração da lei de 1988, no âmbito da qual esses temas ganharam ainda mais importância, uma vez que passaram a ser potencializadores não só no campo material, mas também no campo das idéias, englobando até mesmo parte daqueles que não tiveram sua condição material diretamente afetada. Isso explica por que houve consenso no Congresso não apenas com relação à situação adversa da economia norte-americana, mas também com relação à urgência da assinatura de uma lei apartidária para lidar com a questão do déficit.

Stoga (1986:80) afirmava na época que

strong and reliable American support for a U.S. leadership role in international economic issues has faded. Protectionist feeling are strong, even within sectors of the business community that have traditionally favored free trade.

¹⁶³ Gilpin (2000:307) conclui dizendo que “embora a contra-revolução reaganiana e o triunfo dos adeptos da promoção da oferta efetivamente houvesse resultado num empenho sistemático de enfrentar a relativa decadência econômica da América, muitos acreditam que as irresponsáveis políticas fiscais do governo não só aceleraram esse declínio como deram origem a poderosas forças protecionistas”.

¹⁶⁴ Segundo Eichengreen (2000:201), as conseqüências foram estas: “Uma moeda supervalorizada, como o dólar em meados da década de 1980, impõe um ônus elevado a grupos de interesse concentrados (produtores de bens exportáveis que encontram dificuldades para competir internacionalmente) que manifestavam vigorosamente suas objeções. Em contraste, uma moeda subvalorizada, como o dólar em meados da década de 1990, impõe custos apenas modestos sobre um largo contingente de interesses difusos (consumidores submetidos à inflação e preços mais elevados de produtos importados) que tem pouca motivação para articular-se em oposição. Assim, havia limitada oposição doméstica ao declínio do dólar. Sua desvalorização era resultante de considerações domésticas, como a decisão do Fed de cortar as taxas de juro em 1991, em resposta à recessão norte-americana, e uma segunda série de cortes em 1994, novamente decidida para enfrentar os sinais de um esfriamento da economia”.

Segundo o autor, os descompassos bilaterais, especialmente com o Japão, mereciam maior atenção do governo¹⁶⁵. Assim, a perda de espaço econômico era o principal motivo para a mudança de postura do Congresso norte-americano. Enquanto os Estados Unidos mantiveram sua prosperidade, o livre-comércio era viável, mas com a queda relativa da economia do país as demandas protecionistas ganharam novo vigor.

The change in the American attitude is no accident. The luxury of aggressively advocating free trade is easier to sustain if only a small segment of the economy is affected by cyclical fluctuations in world markets. As more workers and more businesses find themselves competing in world markets but outbid, and even hard pressed in the U.S. market itself, the government finds it hard to sustain public support for a theoretical commitment to free trade. [...] The United States is about to enter an important political period: congressional elections in November 1986 [...] And the country's role in the world economy will, implicitly or explicitly, be prominent on the agenda – because of congressional consideration of a trade bill in the current legislative session, the start of the new multilateral trade round, growing protectionist sentiment, uncertainties over exchange rates and their management, the continuing debt crisis, and concerns over the economic outlook” (STOGA, 1986:82-97).

Livros como *Dollar, debt and the trade deficit*, de Anthony Solomon (1987), *Confronting the budget and trade deficits*, de Hugh W. Long (1986), *The United States trade deficit of the 1980s: origins, meanings, and policy responses*, de Chris C. Carvounis (1987), dentre outros, são exemplos de como as atenções estavam voltadas para os problemas econômicos. Não diferente, o Congresso levou estas questões para sua agenda. Segundo Destler (1986:96), importante analista norte-americano,

In calendar year 1985, foreign trade suddenly became what it had not been for half a century: one of the central issues in American politics. Democrats sensed opportunity. By charging that a soft-on-foreign-rivals trade policy was deindustrializing the United States, they might undercut two core strengths of President Ronald Reagan: economic recovery at home and “standing tall” in the world. Republicans felt vulnerable, and

¹⁶⁵ Svilenov (1999:08) tem interpretação semelhante. *“In the 1980s Congress became increasingly concerned over the U.S. trade balance. The United States was running a huge trade deficit. [...] In addition to domestic factors for it, however, many members of Congress thought that the trade deficit was also the result of restrictions that U.S. exports were facing in the markets of some the U.S. trading partners. And that due to these restrictions the relatively big U.S. bilateral trade merchandise deficits with these partners were considered as a problem with which Congress had to deal decisively”.*

struck first with their own proposals to be tough on competitors abroad and to restrict import at home.

Em conformidade com o autor, as pressões protecionistas que ocorreram no Congresso em 1970-72, 1977-79 e 1981-82 não podiam ser comparadas àquelas existentes no final da década de 80. Isso porque os filtros institucionais que protegiam o Congresso, característica do *old system*¹⁶⁶, pareciam não ter mais o mesmo efeito, uma vez que sofreram forte deslegitimação em decorrência do déficit comercial, que reconfigurou a arena política norte-americana. Destler (1986:100) resume esta questão ao afirmar que

If this system [old system] served congressional interests so well, why did its members seem ready [...] to abandon the tradition of voluntary legislative restraint and enact protection for specific products? The foremost reason was the unprecedented U.S. trade imbalance.

Tal fenômeno proporcionou o aumento do número de *losers*, que sofriam com as importações, e a redução do número de *winners*, baseados nas exportações (DESTLER, 1986). Essa situação foi agravada pela inação da Casa Branca, o que incentivou ainda mais a procura por providências no Congresso. Segundo o autor, “*the administration was not providing members of Congress with political insulation at a time when they needed it more than ever. So the number of bills soared*” (DESTLER, 1986:103).

Foram muitos os autores que alertaram para o que ocorria no Congresso. Para citar apenas alguns, Bernard Gordon (1986:94) afirmou: “*Congressional demands for trade protectionism have reached dangerous – and largely needless – proportions*”; Lester Thurow e Laura Tyson (1987:03) declararam que “*The rising U.S. trade deficit and the build-up of America’s foreign debt have become to the world economy what a black hole is to the universe*”; para William Cline (1989:123),

[...] recession and overvaluation were largely responsible for the reversal in U.S. trade policy in the 1980s toward greater protection for the first time in the postwar period, despite the free-trade philosophy of the Reagan Administration.

As soluções oferecidas pelos autores eram muitas e os enfoques teóricos, divergentes. Contudo, era consenso que o déficit se tornara insustentável e que algo deveria ser feito. Também era consensual que a década de 80 deveria ser tratada de

¹⁶⁶ Vide Destler (2006).

maneira diferente, não havendo mais espaço para o internacionalismo nos moldes da década de 60. Uma mudança substancial no posicionamento norte-americano era extremamente desejada. Hughes (1986:25-6) exemplifica bem essa lógica ao afirmar que:

By the mid-century, this internationalist ethos embraced American mainstream conservatives and liberals alike. Most Republicans and most Democrats likely to lead the country were part of this idiom and outlook, convinced that a world nurtured by responsible internationalism would enjoy both greater security and greater material well-being. A generation ago, all the big words of political life were captured by that internationalist ethos – ‘peace,’ ‘collective security,’ ‘freedom,’ ‘justice,’ ‘dignity,’ ‘growth,’ ‘progress.’ A decent respect for the opinions of mankind was also assured because those words carried resonance around the world. They made America’s national interest interesting to others [...] Today these internationalist impulses have pretty well exhausted themselves in mainstream American political life. Traditional internationalist themes are no longer significant outlets for political idealism in the United States. Instead, they are the objects of derision and contempt. [...] But officially dominant U.S. attitudes are now anti-internationalist.

Esse é um dos motivos que levou Destler (1986:101) a concluir que “*trade imbalance begets political imbalance*”. Dentro da hipótese aqui formulada, isso quer dizer que tal mecanismo causal só foi possível dentro de um contexto específico, ou seja, a condição material, composta de interpretações específicas de sua época, foi o ponto de partida para a ação legislativa de comércio nos Estados Unidos na década de 1980. Isso porque os setores afetados materialmente pressionavam por mudanças no posicionamento da administração. No caso em questão, políticas protecionistas eram exigidas. Segundo o autor, “*such ferocious demands for protection have not been heard since the 1930s*” (DESTLER, 1986:101); essas demandas não demoraram a entrar na agenda do Congresso. Destler (1986:97) vislumbrou essa tendência ao afirmar que “*then, as Congress approaches the 1986 elections, it may yet become more than a paper tiger on trade*”. É importante frisar que a esta altura a redução do déficit comercial, fundamentada no campo das idéias, era considerada como o principal meio para a retomada da prosperidade norte-americana. Destler (1986:102) deixa isso claro ao apontar que

In fact, early in that period there developed a near-universal,

bipartisan consensus in the congressional trade community that the White House was doing nothing about the trade problem and perhaps did not even recognize its existence. Most legislators saw the overvalued dollar as the prime cause of yawning trade deficits. [...] These legislators also saw the low priority he [the president] gave to attacking the egregious budget deficit, which was in turn the strong dollar's primary cause. Or if they looked at specific trade issues, they saw a president reluctant to take the initiative in fighting foreign import restrictions and export subsidies.

A maioria das soluções que surgiram no Congresso era subproduto dessas idéias: a noção de *fair trade*; a reforma do GATT baseada na reciprocidade; o protecionismo puro e simples, e a abertura do mercado de exportação. A combinação destas soluções deu subsídio para o nascimento da Super 301; no próximo item, ela será o foco das atenções deste trabalho no processo de formulação da lei de 1988.

CAPÍTULO 5: O UNILATERALISMO AGRESSIVO, A OMNIBUS AND TRADE COMPETITIVENESS ACT DE 1988 E AS INSTITUIÇÕES DE FAIR TRADE

Na década de 1980 o Congresso norte-americano seguiu a tendência iniciada ainda na década de 1960 de afastamento do “Sistema Antigo”. A necessidade de dar vazão às demandas revisionistas setoriais era cada vez maior, lideradas especialmente pelo partido democrata, embora fosse consensual que a economia norte-americana estava defasada. O déficit comercial recebeu destaque dos congressistas durante todo este período e chegou a inspirar vários projetos de lei, como a “Export Trading Company Act of 1982” (81-PL97-98), o “Deficit Reduction Act of 1984” (84-PL98-369), o “Trade and Tariff Act of 1984” (84-PL98-573), entre outros, dando, portanto, continuidade a tendência iniciada ainda na década de 1970 com o Trade Act de 1974.

Fruto das políticas adotadas por Reagan como reduções na arrecadação e elevações nos gastos públicos, como se viu anteriormente, o Legislativo passou a demandar mais, interferindo nos rumos da política comercial. De acordo com Stephen D. Cohen, Joel R. Paul e Robert A. Blecker (1996:41), ao demonstrar as diferenças de objetivos entre Executivo e Legislativo, afirmam que o “*Congress eventually forced the administration to alter its international economic policy by actively considering (but not passing) a progression of trade legislations with an increasingly anti-import bias*”.

Dois conceitos ganharam destaque no período: Reciprocidade e *Fairness*. O primeiro, defendido publicamente pelo Senador Republicano John Danforth (R. Missouri), foi tema de vários debates, como os que ocorreram no início da década no Subcomitê “International Trade, Committee on Finance” do Senado norte-americano (82-S361-48 e 82-S361-49)¹⁶⁷. Segundo Cohen, Paul e Blecker (1996:42)

Reciprocity, as interpreted by the Reagan administration, became the watchword of the larger, economically sound strategy of seeking to reduce U.S. trade deficit by increasing exports rather than reducing imports. The propensity of the United States to turn the other cheek to foreign trade barriers,

¹⁶⁷ No dia 24 de Março de 1982, ocorreu no Comitê de Finanças do Senado um importante encontro no Congresso para discutir reciprocidade. Intitulado “Trade Reciprocity”, os *hearings* concentraram debates sobre a exigência de reciprocidade e oportunidades internacionais para a indústria norte-americana. Contou com a presença do então USTR William E. Brock e o Secretário de Comércio Malcolm Baldrige (82-S361-48).

as it had done in the era of U.S. hegemony, was repudiated outright. The theme of a major trade policy pronouncement by the President Reagan in September 1985 was the need for other countries to improve their allegedly inadequate commitment to a liberal trading order.

Mais importante para a argumentação aqui apresentada é o conceito de *Fairness*. Diretamente ligado à idéia de lealdade e justiça, ao ser aplicado ao Comércio, tal conceito tem muitas semelhanças com a luta contra a reciprocidade assimétrica. Os defensores do *fair trade* afirmavam que as práticas desleais de comércio deveriam ser combatidas por meio de mecanismos que equilibrassem as trocas comerciais entre os países. Tal interpretação caminhava muito próxima da idéia de “*level playing field*” onde, em um cenário de competição, a desigualdade de condições entre os atores deveria ser remediada. Em resumo, a reciprocidade devia ser exigida pelos países que já haviam aberto suas economias para o livre-comércio, como acreditava-se terem feito os Estados Unidos.

Vale ressaltar que tal definição é tipicamente norte-americana. Esta constatação é importante uma vez que o termo “Fair Trade” tem sido utilizado de maneiras diferentes da que aqui é empregada. Um exemplo é o livro de Joseph E. Stiglitz e Andrew Charlton intitulado “*Fair Trade for All: How Trade Can Promote Development*”. Para estes autores, toda política contrária ou amorfa ao desenvolvimento não deve estar na pauta das negociações internacionais. Esta é a essência do conceito de *fairness* e é utilizado com frequência para legitimar políticas desenvolvimentistas, principalmente nos países emergentes. Além de trazer consigo uma noção de justiça social que, para o autor, deveria ser consensual, afirma-se que é preciso haver valores compartilhados entre os países onde o desenvolvimento seja o núcleo. Diante disso, “todo acordo que gere custos desiguais aos países em desenvolvimento ou que beneficie mais os países desenvolvidos [...] deve ser entendido como injusto” (STIGLITZ e CHARLTON, 2005: 76), concluem os autores.

Não se pode, portanto, retirar os conceitos de seu lugar no tempo e no espaço. A definição de Stiglitz e Charlton não serve para os propósitos desta pesquisa. A maneira como o conceito de *fairness* foi empregado no período e contexto em questão esta repleta de paroquialismo. Geralmente apregoada quando setores norte-americanos eram “impedidos” de entrar em mercados estrangeiros, atacava-se o que se considerava

“práticas desleais”, embora muitas vezes este “impedimento” fosse resultado de falta de competitividade e estas “práticas desleais” fossem resultado de especificidades regionais. Baseado nisso, congressistas tais como Gephardt (D. Missouri), Bentsen (D. Texas), Danforth, entre outros, defendiam com afincio medidas unilaterais contra países como o Japão¹⁶⁸.

Aqui vale algumas ponderações. As explicações para o déficit comercial geralmente citavam a utilização de métodos desleais por outros países. Desta constatação importa-se sem maiores discussões o conceito de *fairness*, criando demandas pró-*fair trade* (em letras minúsculas), essencialmente revisionista. Não obstante, geralmente este termo servia como ponto de convergência entre o protecionismo democrata e a cautela republicada. Não há, portanto, uma definição fixa, podendo ser aplicada de várias formas, de acordo como o discurso político.

Após discussões na segunda metade da década de 1980, criou-se “mecanismos institucionais de Fair Trade” (em letras maiúsculas), como a Seção 301, Super 301 e Special 301, fruto de intensos debates entre os congressistas e a administração e materializados no Trade Act de 1974, 1984 e 1988. Tais mecanismos se tornaram os três principais pilares do período de Unilateralismo Agressivo (período que compreende os anos de 1974 até 1988). Em suma, diferencia-se aqui o discutor político pró-*fair trade* das Instituições de *Fair Trade*¹⁶⁹. Embora as “demandas pró-*fair trade*” com sua roupagem política muitas vezes se confundisse com argumentos protecionistas, não parece correto afirmar que os “mecanismos institucionais de *Fair Trade*” eram protecionistas. Para assim serem, as indústrias nacionais deveriam ser protegidas da competição estrangeira por meio de barreiras, mantendo internamente as atividades produtivas. O setor siderúrgico norte-americano, por exemplo, era altamente protegido na década de 1980, principalmente por meio de limitações quantitativas, na forma de VRAs - *Voluntary Restraint Agreements* (EMBAIXADA DO BRASIL, 2002). Já as instituições de Fair Trade não demandavam restrições, mas sua eliminação por parte de outros países, sob ameaça de retaliação¹⁷⁰.

¹⁶⁸ A Seção 301 é um exemplo de instrumento administrativo criado para combater estas práticas, garantindo a abertura forçada de países considerados protecionistas, e é a principal materialização do que aqui chamamos de Fair Trade, como veremos.

¹⁶⁹ Esta diferença é importante para dar coerência conceitual a esta pesquisa. A hipótese aqui desenvolvida está relacionada apenas à segunda definição.

¹⁷⁰ Em suma, as definições e conceitos que eram largamente debatidos no Congresso norte-americano no período eram estes: O livre comércio: onde o mercado deve se auto-regular dentro de um cenário de

Outra forma de lidar com o comércio que influenciou parte dos debates foi a noção de Comércio Estratégico. Este tinha como objetivo a promoção da competitividade de setores da indústria norte-americana para melhorar a situação econômica do país e garantir a segurança militar: “*strategic trade is a form of industrial policy that offers exclusionary benefits to selected domestic firms through nontariff barriers*” (NOLLEN e QUINN, 1994). Buscava-se assim produzir alta tecnologia que serviria como base para o desenvolvimento de outros setores, numa espécie de *spillover* de inovação tecnológica que garantiria a saúde econômica do país (KRUGMAN, 1986). A já citada *Defense Authorization Act* (PL 100-456) de 1988 é um exemplo disso, pois barrava a entrada de alguns produtos, geralmente de alta tecnologia, por motivos estratégicos de defesa, além da “*Export Administration Act of 1979 Reauthorization*” (PL 99-64) que, além de manter ao poder Executivo o controle do comércio internacional, manteve sanções às exportações norte-americanas baseado em assuntos de política externa ou com o objetivo de atingir metas internacionais.

Quanto às Instituições de *Fair Trade*, o “Trade and Tariff Act of 1984” (PL 98-573) já havia as incorporado. Após a ratificação deste projeto de lei o USTR passou a elaborar um relatório anual discorrendo sobre as barreiras às exportações norte-americanas mais significativas, tanto no setor manufatureiro quanto no setor de serviços além de clarificar e fortalecer os mecanismos de *Antidumping* e *Countervailing Duty* disponíveis para as indústrias prejudicadas por práticas desleais de comércio. Tal projeto não fora o único. A tabela abaixo seleciona as principais leis aprovadas na década de 1980 e as classifica de acordo com as definições discutidas anteriormente. É importante ressaltar que tal reflexão é limitada, pois está baseada nas impressões do autor, mas serve como um importante mapa que ajuda na compreensão das movimentações que ocorriam no período em questão.

livre troca entre as nações. Para tanto, eram necessárias a manutenção e ampliação das políticas de abertura norte-americana. Tal política era historicamente defendida pelo Executivo. O protecionismo: onde as indústrias nacionais devem ser protegidas da competição estrangeira por meio de barreiras, mantendo internamente as atividades produtivas. Tal política era defendida por muitos congressistas, principalmente do partido democrata. Como a defesa de tal princípio não é viável politicamente nos Estados Unidos, muitas vezes utiliza-se o termo *fairness* para justificar suas políticas, criando as demandas *pro-fair trade*. Contudo, tal demanda tem sua característica própria onde práticas desleais de comércio devem ser combatidas para deixar os atores em igualdade de condições para a competição.

Tabela 13 : Principais Leis de comércio Ratificadas na década de 1980

<i>Ano</i>	<i>CIS-Nº</i>	<i>Nome da Lei</i>	<i>Resumo</i>	<i>Direção</i>
1980	PL96-236	International Sugar Agreement 1977	Estabelece restrições às importações de Açúcar. O presidente passa a poder impor limitações aos produtores que não fazem parte da Organização Internacional do Açúcar ou de qualquer país que não tiver a documentação que o presidente julgar necessária.	Protecionista
1981	PL97-98	Agriculture and Food Act of 1981 (Farm Bill)	Protege os setores agrícolas, com especial destaque para os produtores de algodão, arroz, soja e açúcar. No Capítulo XII cria-se a "Agricultural Export Credit Revolving Fund" para subsidiar as exportações agrícolas norte-americanas. O lei também garante ao presidente a possibilidade de embargar qualquer tipo de exportação de qualquer país.	Protecionista
1982	PL97-290	Export Trading Company Act of 1982	Incentiva exportações facilitando a formação e a operação de setores exportadores, associações exportadoras, e a expansão das exportações de serviço por meio principalmente do "Bank Export Service Act", que facilita o crédito. O Déficit é considerado uma das principais causas das debilidades da economia norte-americana. O Departamento de Comércio passa a ser o responsável por sua promoção.	Fair Trade
1982	PL97-446	Tariff Schedules, temporary duty suspension	Reduz, suspende ou continua suspensão de tarifas para artigos variados, incluindo produtos industriais e agrícolas, além de determinados tipos peixes, brinquedos, drogas, e vestuário. Também estende os acordos internacionais do café e do açúcar. Inclui o "Educational, Scientific, and Cultural Materials Importation Act of 1982", para promover tarifa zero para determinados materiais educacionais, científicos, e culturais, incluindo os artigos projetados para deficientes visuais.	Livre-Comércio
1984	PL98-258	Agricultural Programs Adjustment Act of 1984	Faz ajustes nos programas de commodities para o trigo, as grãos, o algodão e arroz. Também fornece auxílio de crédito para os setores agrícolas.	---
1984	PL98-622	Patent Law	Emenda as leis de patente existentes até então para aumentar a eficácia deste tipo de lei,	Fair Trade

		Amendments Act of 1984	além de outras finalidades. Destaca-se a definição de violação de patente o fornecimento desautorizado de invenções norte-americanas na fabricação de componentes fora dos Estados Unidos. Após esta lei, se o detentor de uma determinada patente for norte-americano, ele pode excluir importações com tecnologia idêntica, mas produzida em outros países.	
1984	PL98-369	Deficit Reduction Act of 1984	Emenda o “Trade Adjustment Assistance” (TAA), modificando o período de elegibilidade, garantindo aos trabalhadores 26 semanas adicionais de auxílio financeiro. Também aumenta o número máximo de permissões por indústria, isentam do imposto de renda as exportações de subsidiárias internacionais de empresas norte-americanas e revoga as provisões especiais de adiamento de imposto para estas empresas.	Fair Trade
1984	PL98-573	Trade and Tariff Act of 1984	Emendar as leis de comércio para autorizar a negociação de acordos multilaterais e estende ao presidente a capacidade de mudar tratamento tarifário. Também estabelece um escritório específico para lidar com remédios administrativos dentro do ITC. Tal escritório passa fornecer informações a respeito dos remédios disponíveis e os procedimentos de aplicação. Também exige que estas agências ajudem as empresas de pequeno porte no preenchimento de petições.	Fair Trade
			Exige que o USTR elabore um relatório anual identificando as barreiras às exportações norte-americanas mais significativas, tanto no setor manufatureiro quanto no setor de serviços. Especial destaque é dado ao IED, que também passa a ser objeto de consideração deste relatório elaborado pelo USTR. Também autoriza o presidente a restringir as importações de serviços de países fechados aos produtos norte-americanos. Estabelece a autoridade de USTR para investigar violações dos acordos comerciais.	
			Emenda o “Tariff Act of 1930” numa tentativa de clarificar e fortalecer os mecanismos de Antidumping e Countervailing Duty disponíveis para as indústrias prejudicadas por práticas desleais de comércio. Também revisa os procedimentos do ITC para determinar danos causados por importações nas indústrias norte-americanas.	

			Ratifica o “Steel Import Stabilization Act of 1984”, garantindo ao USTR o poder de negociar acordos no estilo “Voluntary Restraint Agreements (VRAs)” para a indústria siderúrgica.	
1985	PL99-64	Export Administration Act of 1979 Reauthorization	Emenda o “Trade Expansion Act” de 1979 que, embora mantenha ao poder Executivo o controle do comércio internacional, minimiza a autorização de sanções às exportações norte-americanas por motivos estratégicos, baseado em motivos de política externa ou para conseguir atingir outros objetivos internacionais.	Strategic Trade
1985	PL99-47	United States-Israel Free Trade Area Implementation Act of 1985	Aprova e implementa um acordo de Livre Comércio entre Estados Unidos e Israel.	Livre-Comércio
1985	PL99-155	Public Debt Limit Increase and Social Security Investments Restoration	Aumenta temporariamente os encargos sociais, reforma o “Trade Adjustment Assistance”, faz ajustes nas políticas de combate ao desemprego e protege alguns setores como a indústria de tabaco e o setor ferroviário.	Fair Trade
1988	PL100-418	Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988	Cria mecanismos para elevar a competitividade norte-americana e elimina as tarifas de alguns tipos de importações, tais como materiais educacionais e culturais. Também garante aos Estados Unidos mecanismos para impor seus direitos internacionalmente, especialmente quando considerar que tem sido alvo de práticas desleais de comércio. Além disso, reforma os mecanismos Antidumping e Countervailing Duty e reformula a legislação de propriedade intelectual.	Fair Trade
			Esta lei também estabelece vários tipos de políticas com o objetivo de elevar a competitividade da economia norte-americana, especialmente nos setores de serviços, telecomunicação, automobilístico e semicondutores. Facilita a utilização de mecanismos de ajuste para indústrias norte-americanas que estão sofrendo com importações, além de intensificar o “Trade Adjustment Assistance”.	

1988	PL100-449	U.S.-Canada Free- Trade Agreement Implementation Act of 1988	Aprova e implementa um acordo de Livre Comércio entre Estados Unidos e Canadá.	Livre- Comércio
1989	PL101-221	Steel Trade Liberalization Program Implementation Act	Emenda o “Steel Import Stabilization Act of 1984” para iniciar a liberalização do setor siderúrgico em âmbitos multilaterais tais como o GATT, além de negociações bilaterais.	Livre- Comércio

Tabela Elaborada pelo autor a partir da análise dos textos de Lei. A classificação da direção de cada lei é baseada apenas nas impressões do autor.

As demandas pró-*fair trade* também estiveram presentes nas negociações da Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988, após ser filtrada pelos objetivos de longo prazo do Executivo, culminando em Instituições de *Fair Trade*, expressão máxima do que aqui denomina-se período de Unilateralismo Agressivo na política comercial norte-americana. Esta lei possui mais de mil páginas e envolveu vários comitês. Como todas as “*Omnibus Bills*”, concentrou vários outros esforços legislativos, além de emendar diversas outras leis já existentes. Este tipo de procedimento legislativo é comum nos Estados Unidos. Apenas na década de 1980, pode-se citar vários exemplos, tais como: “*Omnibus Reconciliation Act of 1980*” (PL96-499), a “*Omnibus Budget Reconciliation Act of 1982*” (PL97-253), a “*Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act of 1986*” (PL99-399), a “*Health Omnibus Programs Extension of 1988*” (PL100-607) e a “*Omnibus Public Lands and National Forests Adjustments Act of 1988*” (PL100-699).

Fruto do 100º Congresso, a lei de 1988 tinha como principal objetivo criar mecanismos para elevar a competitividade norte-americana. Acreditava-se que os Estados Unidos estavam perdendo espaço para os europeus e japoneses, além de outras economias emergentes. Fazia-se necessário, portanto, um esforço legislativo multidisciplinar, para assim reformar todas as áreas que pudessem ter algum efeito positivo no desempenho do setor produtivo. Por este motivo, a lei tomou proporções inéditas.

A aprovação deste tipo do documento tem suas peculiaridades. As “*Omnibus Bills*” devem ser aceitas em sua totalidade, em uma única votação, embora seja possível fazer algumas emendas e votações específicas. Isso faz com que grande parte do acordo seja ratificada sem haver discussões densas sobre cada item acordado. Portanto, apenas as questões principais do acordado são frutos de intensos debates, o que acaba fortalecendo o papel legislativo dos Comitês.

Tal constatação, a princípio, pode aparentar uma contradição ao que vem sendo argumentado até aqui: de que o fim do “Sistema Antigo” trouxe consigo uma queda da participação dos comitês. Para evitar este tipo de confusão, vale ressaltar que a centralidade do comércio em apenas alguns comitês (os tradicionais *Ways and Means* e *Finance Committee*) era um dos principais pilares do Sistema Antigo. Com a sua derrocada, outros comitês passaram a ter voz em assuntos de comércio, o que se pode comprovar nas negociações da lei de 1988 que contou com a participação do

“*Agriculture Committee*”, prevendo fundos adicionais para o “*Export Enhancement Program*”; o “*Banking Committee*”, com questões sobre taxa de câmbio (referindo-se ao Japão); o “*Judiciary Committee*”, com temas de propriedade intelectual; o “*Governmental Affairs Committee*”, com questões sobre redesenho institucional do processo de formulação de política comercial (alterando o nome do Departamento de Comércio para Departamento da Indústria e Tecnologia e propondo a criação de um conselho econômico de competitividade); o “*Small Business Committee*”, com questões sobre promoção de exportações para pequenas empresas; o “*Foreign Relation Committee*”, autorizando os Estados Unidos a participarem do MIGA (*Multilateral Investment Guarantee Agency*); o “*Labor and Human Resources Committee*”, tratando de questões sobre re-treinamento de desempregados; e, finalmente, o “*Senate Commerce Committee*”, com questões sobre impedimentos à aquisição de empresas norte-americanas quando detectados riscos para a segurança nacional, entre outros.

Dito isso, é importante ressaltar que a maioria dos comitês era controlada pelo partido democrata. Embora tal fato não tenha impacto direto na hipótese aqui sustentada¹⁷¹, tal partido havia reassumido o controle do Congresso baseado também em campanhas revisionistas de comércio. Segundo Dyk (1985), na época em questão o partido democrata encontrava “*scapegoats among our allies and trading partners and offers protectionist measures that would receive a failing grade in any respectable economics course*”. O autor conclui que a população norte-americana estava sendo “*exploited by those who prefer to channel their feelings toward revenge on 'foreign devils'*” (DYK, 1985).

¹⁷¹ Quer isso dizer que as políticas de Fair Trade eram apartidárias e, portanto, respondiam tanto às demandas do partido democrata quanto do partido republicano.

Tabela 14 : Comitês no 100º Congresso

	<i>Comitê</i>	<i>Maioria</i>
Senado	Agriculture, Nutrition and Forestry	Partido Democrata
Senado	Appropriations	Partido Democrata
Senado	Armed Services	Partido Democrata
Senado	Banking, Housing and Urban Affairs	Partido Democrata
Senado	Commerce, Science and Transportation	Partido Democrata
Senado	Energy and Natural Resources	Partido Democrata
Senado	Environment and Public Works	Partido Democrata
Senado	Budget	Partido Democrata
Senado	Finance	Partido Democrata
Senado	Foreign Relations	Partido Democrata
Senado	Governmental Affairs	Partido Democrata
Senado	Labor and Human Resource	Partido Democrata
Senado	Judiciary	Partido Democrata
Senado	Rules and Administration	Partido Democrata
Senado	Small Business	Partido Democrata
Senado	Veterans' Affairs	Partido Democrata
Comitês Conjuntos	Joint Economic Committee	Empate
Comitês Conjuntos	Joint Committee on the Library	Empate
Comitês Conjuntos	Joint Committee on Printing	Empate
Comitês Conjuntos	Joint Committee on Taxation	Empate
Câmara	Agriculture	Partido Democrata
Câmara	Appropriations	Partido Democrata
Câmara	Armed Services	Partido Democrata
Câmara	Banking, Finance and Urban Affairs	Partido Democrata
Câmara	Budget	Partido Democrata
Câmara	District of Columbia	Partido Democrata
Câmara	Education and Labor	Partido Democrata
Câmara	Energy and Commerce	Partido Democrata
Câmara	Foreign Affairs	Partido Democrata
Câmara	Government Operations	Partido Democrata
Câmara	House Administration	Partido Democrata
Câmara	Interior and Insular Affairs	Partido Democrata
Câmara	Judiciary	Partido Democrata
Câmara	Merchant Marine and Fisheries	Partido Democrata
Câmara	Post Office and Civil Service	Partido Democrata
Câmara	Public Works and Transportation	Partido Democrata
Câmara	Rules and Administration	Partido Democrata
Câmara	Science, Space and Technology	Partido Democrata
Câmara	Small Business	Partido Democrata
Câmara	Standards of Official Conduct	Empate
Câmara	Veterans' Affairs	Partido Democrata
Câmara	Ways and Means	Partido Democrata

Tabela elaborada pelo autor a partir de dados extraídos de republicanos
(BARONE & UJIFUSA, 1988)

A maioria democrata e o controle congressional deste partido fizeram do déficit comercial norte-americano um tema corrente nos processos legislativos. Insatisfeitos

com os rumos adotados até então (BELLO e HOLMER, 1990:49), era certo que haveria grandes esforços para colocar a questão comercial no topo da agenda (SCHWAB, 1994:80). A idéia de que o problema norte-americano estava concentrado no déficit comercial parecia ser consenso, mas os meios para solucionar a questão eram divergentes. Alguns, principalmente os republicanos, buscavam um mecanismo institucional mais brando, enquanto os democratas exigiam mais rigidez. Este, na verdade, foi um dos diferenciais nas eleições, o que acabou garantindo ao partido a ampliação do número de cadeiras no Senado e na Câmara¹⁷².

O *Ways and Means* e o *Finance Committee*¹⁷³ também eram controlados majoritariamente pelos democratas. O primeiro, de extrema relevância para assuntos relacionados a comércio na Câmara, por exemplo, era composto por 23 democratas e 13 republicanos. Já o segundo, comitê equivalente no Senado, era composto por 11 democratas e 9 republicanos. Além dos comitês conjuntos (*joint committees*), dos 42 comitês distribuídos no Legislativo, 37 eram compostos por maioria democrata; os outros 5 estavam empatados em número de democratas e republicanos (BARONE & UJIFUSA, 1988). Além disso, o deputado Jim Wright (D. Tx.) passou a ser o presidente da Câmara, configurando a hegemonia democrata.

A intensificação das demandas democratas era reflexo da insatisfação com as diretrizes adotadas pelo governo. Desta forma, os líderes deste partido colocaram o comércio como uma prioridade na agenda¹⁷⁴. Byrd (D. West Virginia) e Wright (D. Texas) não fugiram a esta lógica e, numa conferência democrata em Williamsburg, Virginia, ambos citaram o comércio como uma prioridade: “*Wright called passage of a comprehensive trade bill 'the first imperative' of the 100th Congress. Byrd agreed, asserting that competitiveness, not protectionism, was the prime focus for their efforts*” (SCHWAB, 1994:80). O Executivo também manifestava interesse em lidar com o

¹⁷² Os democratas, agora fazendo oposição ainda mais forte ao governo Reagan, mantiveram a maioria no Congresso. O senador Robert C. Byrd (D-W.Va.), líder democrata no Senado, contava com 55 colegas democratas para implantar as reformas prometidas pelo partido, contra 45 do partido republicano.

¹⁷³ Os comitês merecem destaque, uma vez que são mais influentes no processo de elaboração de leis do que nas discussões no plenário. Referindo-se ao papel dos comitês na elaboração de seis leis diferentes, Rundquist e Strom (1987:103) afirmam que “*entrepreneurs, whether leaders or nonleaders, got more of their expressed preferences in committee vehicles that did nonentrepreneurs*”. Em questões de comércio, o *Ways and Means* e o *Finance Committee* detêm importância inquestionável.

¹⁷⁴ De fato, este assunto havia sido vastamente utilizado nas eleições e, conseqüentemente, a base eleitoral faria pressão para que se cumprisse a agenda prometida.

déficit comercial¹⁷⁵, embora houvesse preocupações com o protecionismo, exemplificado pelo secretário de Estado George Shultz, que chegou a avisar o Congresso que o presidente vetaria o texto caso ele fosse rígido demais (FARNSWORTH, 1986).

5.1 O interesse da Câmara na elaboração de uma lei de comércio

Neste cenário, iniciaram-se na Câmara os trabalhos rumo à criação de um mecanismo institucional, liderados por Wright (D. Texas) e Rostenkowski (D. Illinois). Este último reconhecia a importância do esforço, afirmando que: “[the] bill is the product of years of frustration from all economic sectors hurt by unfair trading practices from abroad. [...] we want to make America more competitive” (ROBERTS, 1986). A H. R. 4800¹⁷⁶, lei elaborada no 99º Congresso, serviu como ponto de partida, pois esta era a maneira mais rápida de colocar a questão do comércio na pauta. A respeito deste projeto de lei, ainda em 1986, Gephardt (D. Missouri) afirmava que ela

improves the ability of the United States to respond to a variety of unfair trading practices that have resulted in products being dumped on our markets. It will streamline and modernize the tools that our businesses need to compete effectively in a world marketplace on a level playing field with other countries (H 2946 1986).

Como resultado dos trabalhos, no dia 6 de janeiro de 1987 o “Trade and International Economic Policy Reform Act of 1987” foi introduzido no Congresso, com a denominação de H. R. 3. Segundo Schwab (1994:83), “it was 470 printed pages and virtually identical to H. R. 4800. With the help of Wright and his whip team, the bill went in with 180 co-sponsors, all Democrats”.

A estratégia de Wright era elaborar uma lei que envolvesse vários diferentes comitês – embora o *Ways and Means* tivesse um papel diferenciado –, numa tentativa de

¹⁷⁵ James Baker, secretário do Tesouro, representando a administração, afirmou que “I am convinced that working in good faith and in a bipartisan way with the new leaders of the 100th Congress ... we can craft responsible legislation that will enhance America's international competitiveness without resorting to protectionism” (SCHWAB, 1994:80).

¹⁷⁶ Esta lei foi condenada por muitos, principalmente pela imprensa, por ser considerada protecionista. Esse foi o motivo das críticas dirigidas a Wright por querer utilizá-la.

legitimar o documento e diminuir o poder da ação republicana (SCHWAB, 1994:83). Wright planejava receber propostas dos comitês até o início de abril de 1987, levando para votação no final do mês. A reação deste partido merece destaque. De acordo com Schwab (1994:83), reconhecendo o inevitável, os deputados republicanos passaram a tentar influenciar o processo, ao invés de impedi-lo:

House Minority Leader Robert H. Michel (R. Ill.) indicated to Wright that the Republicans were prepared to take him up on his stated pledge of bipartisanship [...] To Reagan, Michel strongly suggested that the executive move quickly to propose and support a more narrowly focused trade bill. He was convinced that in order for the administration to avoid having to play a purely defensive role later on, it needed to exert some influence at the earliest possible stages of the legislative process. Moreover, Michel knew that his House Republicans needed a serious trade bill to support and could no longer be called upon to consistently oppose every Democratic measure that came before them.

Fica evidente que a preocupação republicana não era com a formulação de uma *trade bill*, mas sim com o possível conteúdo protecionista presente nesta lei. Eles buscavam enfatizar a questão da retomada da competitividade, visando amenizar o déficit americano – discurso adotado até mesmo pelo Executivo¹⁷⁷. Acreditava-se que o combate a “práticas injustas” de comércio reduziria o déficit e por isso esta passou a ser a principal solução defendida pelos congressistas, independentemente de suas convicções. A esta altura, a lógica partidária perdera parte de seu significado, muito embora todo o processo de negociação tenha ocorrido em um ambiente politizado, e parecia ser consensual que algo deveria ser feito. Reston (1986) define este contexto afirmando: “‘Protection’ is the word in Washington these days, but it takes a little time to sort out who is protecting whom from what”.

Rostenkowski estava decidido: o projeto de lei deveria sair do *Ways and Means* para equilibrar as demandas democratas lideradas por Wright. Para isso, buscava utilizar sua influência no comitê para manter o texto bipartidário. Para ele, a H. R. 4800 poderia

¹⁷⁷ No dia 19 de fevereiro de 1987, a administração do Executivo apresentou sua proposta para o Congresso num documento intitulado *Trade, Employment, and Productivity Act*. Entre suas 1.600 páginas, o texto faz apologia à competitividade e deixa as questões mais operacionais de lado. Assim, o presidente tentava evitar que o conteúdo da lei fosse protecionista, algo que seria negativo para as ambições dos Estados Unidos na Rodada Uruguai do GATT. Segundo Schwab (1994:84), era tarde demais para qualquer esforço do Executivo.

ser utilizada como ponto de partida desde que fosse totalmente revista. Além disso, era preciso evitar duas emendas aparentemente fortes: cotas para têxteis¹⁷⁸ e a famosa proposta de Richard A. Gephardt (D. Missouri), extremamente agressiva¹⁷⁹, pois procurava “*induce large surplus countries to take immediate steps to remove their trade barriers in a manner which will cause substantial reductions in their trade surpluses*” (GEPHARDT *apud* BELLO & HOLMER, 1990:76). Desta maneira, Rostenkowski poderia controlar o processo na Câmara, evitando maiores disparidades com as diretrizes adotadas no Senado (SCHWAB, 1994:84). Não obstante, esta estratégia parecia ser vulnerável, pois os interesses em jogo envolviam diferentes comitês, sendo impossível o *Ways and Means* controlar todo o processo.

Em fevereiro de 1987, liderados por Gibbons (D. Fla.), o *Ways and Means* iniciou os debates sobre a H. R. 3. “*With trade the declared legislative priority of the year, key members of Congress are touting their new maturity in dealing with the politically potent subject*” (FUERBRINGER, 1987a), declarou o *New York Times*. Quanto ao Gephardt Bill, a solução do *Way and Means* era não ignorá-lo, mas mudar seu tom, sugerindo modificações significativas no texto e iniciando, assim, o caminho que levaria à Super 301. Pretendia-se fazer referência às barreiras na Alemanha, Japão, Taiwan e Coréia, mas de forma moderada. “*Indeed, most of the trade bill [...] was aimed primarily at Japan, which, in the view of many in Congress, has taken insufficient action to ease the problem*” (PERLMAN, 1987).

Baseados nessas demandas, Rostenkowski e Gibbons (D. Florida) passaram a elaborar o documento inicial do trabalho (vale lembrar que nessa etapa do processo legislativo é preciso um texto consensual). As intenções do *Ways and Means* pareciam de certa forma resumir os interesses de todos os representantes. No dia 3 de março,

¹⁷⁸ Para evitá-las, Rostenkowski se aproximou dos deputados Ed Jenkins (D.Georgia) e Butler Derrick (D. South Carolina) para impedir a alocação de suas demandas no documento. Jenkins e Derrick aceitaram a proposta de Rostenkowski (SCHWAB, 1994:92).

¹⁷⁹ Richard A. Gephardt (D-Missouri) ficou conhecido no 99º Congresso por defender retaliações contra os países que possuíam grandes superávits com os Estados Unidos, caso ficasse constatado que eram baseados em práticas ilegais de comércio. Segundo Bello e Holmer (1990:76), “*the Gephardt proposal was complex. First, it called on the ITC to identify countries that have an ‘excessive’ bilateral trade surplus with the United States, using a mathematical formula. Then, within fifteen days of the ITC decision, the trade representative would determine whether countries with excessive surpluses also engage in a patten of unjustifiable, unreasonable, or discriminatory trade policies or practices having a significant adverse effect on U.S. commerce and contribute to the countries’ trade surpluses. In addition, USTR would be required each year to quantify the cost of all barriers blocking U.S. exports to major trading partners*”.

Rostenkowski externou suas intenções¹⁸⁰, resumidas aqui em dois pontos: convencer outros países a permitirem a livre entrada dos produtos norte-americanos, como fazem os Estados Unidos, e tornar a indústria americana mais competitiva (SCHWAB, 1994:85). Nota-se que aqui já se adota uma rota que evitava o protecionismo e objetivava-se dar vazão às demandas protecionistas por meio de políticas liberalizantes.

O projeto gerou intensos debates¹⁸¹. Definiu-se que o objetivo seria a abertura de mercados estrangeiros e, de outro lado, decidiu-se abrandar a linguagem de Gephardt. Em suma, pretendia-se “[to] open foreign markets but backs off from tough retaliatory proposals” (FUERBRINGER, 1987e) e tornar a lei aprovável principalmente pela administração. É importante notar a substituição de um instrumento compulsório de redução do déficit (emenda de Gephardt) por algo mais moderado: “*The absence of the Gephardt language alone had the effect of dramatically shifting perceptions about the bill*” (SCHWAB, 1994:86).

O abrandamento do tom utilizado por Gephardt foi, a princípio, aceito pelo próprio Gephardt. Porém, alguns dias depois, ele reviu sua posição, não mais aceitando a proposta de Rostenkowski, já que sua base eleitoral, principalmente a UAW, não estava disposta a fazer concessões (SCHWAB, 1994:87). “[I want] the bill to require that a nation with a large trade surplus resulting from unfair trade practices be required to reduce the surplus by fixed amounts each year”, afirmou Gephardt¹⁸² (apud FUERBRINGER, 1987). Para não perder a base consensual no comitê, Rostenkowski revidou: “*The trade bill is a ‘toughening’ of our trade policy, but it does it in a way that opens markets without the frightening word of protectionism*” (ROSTENKOWSKI, 1987). Apesar disso, Gephardt, não satisfeito, manifestou sua intenção de sugerir uma emenda ao documento final (BELLO & HOLMER, 1990:78). Por isso, Rostenkowski

¹⁸⁰ Embora este novo “tom” de Rostenkowski visasse evitar atritos com o Executivo, as propostas sobre o rearranjo institucional da formulação de política comercial norte-americana certamente seriam alvo de críticas da administração. “We need one person who will strengthen [...] the [USTR’s] position by transferring to him many powers now scattered throughout the federal bureaucracy” (SCHWAB, 1994:86).

¹⁸¹ Tom Downey (D. New York), Robert Matsui (D. Califórnia) e Don Pease (D. Ohio), integrantes do subcomitê *Public Assistance and Unemployment Compensation*, foram procurados por Rostenkowski para trocar emendas que favoreceriam os três políticos por apoio contra emendas “não amigáveis” no comitê. Buscava-se assim tornar o documento interessante para todos.

¹⁸² Os editores do jornal *New York Times* eram extremamente críticos em relação às pretensões de Gephardt. “Mr. Gephardt targets countries that use ‘unfair trade practices’ and have large export surpluses in their American trade. Since all countries, including our own, are guilty of some unfairness, the amendment essentially penalizes surpluses that Washington deems ‘excessive.’ There’s nothing wrong with cracking down on unfair tactics; there are already international procedures for that. But cracking down on ‘too much’ is too much” (NEW YORK TIMES, 1987b).

decidiu prorrogar o prazo para a finalização do documento.

O *Trade Subcommittee*, liderado por Gibbons, iniciou o processo de revisão do projeto (RASKY, 1987). Frenzel (defensor dos interesses da administração no Congresso) e Gibbons defendiam a moderação. Já os democratas mais radicais, como Wright e Dingell (D. Mich.), não estavam satisfeitos com o rumo das negociações. Mais tarde, a administração ainda buscou amenizar as demandas protecionistas, endurecendo as relações econômicas com o Japão por meio de tarifas, mas não teve sucesso. “*The President’s newly found resolve won’t substitute for the major revaluation of American trade policy that is now needed*”, afirmou Gephardt (*apud* FARNSWORTH, 1987). Rostenkowski se encontrava enredado num emaranhado de pressões que dificilmente teriam solução simples:

*I can pass a bill in the House with the original Gephardt measure because we’ve done it before. [But] It’s members saying ‘Don’t make me vote on Gephardt. Jesus, don’t make me vote on Gephardt’. [What] that legislator [...] mean [is] he’s going to vote for Gephardt, but he doesn’t want to. [The house members] want a trade bill, but they’re all afraid, you know, of the atmosphere of Smoot-Hawley (*apud* SCHWAB, 1994:90).*

Em 18 de março, com a aproximação da conclusão dos trabalhos no *Ways and Means*, a administração endureceu sua posição¹⁸³. Em carta endereçada a Rostenkowski, Clayton Yetter (líder do USTR) afirmava: “*I would find it exceedingly difficult to recommend that the President sign [such a bill]*” (NEW YORK TIMES, 1987a). No dia 25 de março o documento foi aprovado no comitê. A lei havia sido considerada bem menos protecionista do que a H. R. 4800, mas a pedido de Gephardt, as retaliações mandatórias foram mantidas, por meio de tarifas e cotas, para os países que discriminavam os produtos norte-americanos. Segundo Fuerbringer (1987e), “*The committee narrowed the bill to win Republican support in the House and Presidential acceptance. At the same time, the members want a bill strong enough to prod the Administration into a more aggressive defense of American industry*”. Tratava-se da bandeira “*tough but fair*” apregoada por Rostenkowski. Faltava agora a aprovação do plenário.

¹⁸³ Embora neste estágio dos debates o Executivo não tivesse legalmente nenhum tipo de participação, o diálogo com os membros dos seus gabinetes antecipava a opinião do presidente sobre determinados assuntos, permitindo-lhe fazer as alterações necessárias para que a lei fosse aprovada.

Após decisão desfavorável no *House Rules Committee*¹⁸⁴, a preocupação dos republicanos estava concentrada em dois assuntos que, como visto, tinham potencial suficiente para gerar forte polêmica: a proteção aos têxteis e a adoção da “linguagem de Gephardt”. Na primeira semana de abril, todos os comitês envolvidos no texto da H. R. 3 já haviam feito suas propostas. O resultado foi um documento com 13 títulos e 900 páginas; aproximadamente um terço dele era fruto do trabalho do *Way and Means*.

No dia 28 de abril, o texto foi aprovado em plenário por 326 votos contra 83. Com esse resultado, iniciaram-se as discussões sobre emendas. A terceira emenda, elaborada por Gephardt, é a mais relevante para os propósitos deste trabalho. Importantes figuras do partido democrata, como Thomas S. Foley (D.Wash.), Gibbons e Don Bonker (D.Wash.), eram contrários a ela; já Wright e Coelho (D. California) eram favoráveis. Segundo Bello e Holmer (1990:79),

A substantial portion of the House floor debate on H.R.3 was devoted to the Gephardt amendment. Opponents of the original Gephardt amendment [...] argued that it was a “loaded gun”, “protectionism in reciprocity’s clothing”, and in the “spirit of retrenchment, reversal, and retreat”. [...] Gephardt amendment supporters argued to the contrary that it was “an American ace in the hole” in the “international poker game”. Representative Gephardt himself stressed that “the amendment is reasonable. It is flexible. It sets standards. It makes senses.

Para Schwab (1994:100), “*Each side met regularly, developed and revised headcounts, identified the undecided or wavering, organized grassroots lobbying campaigns, worked the press, and peppered House members with letters, calls, and position papers*”. Gephardt afirmava que suas propostas não eram protecionistas, mas encorajadoras do livre comércio e que forneciam ao presidente um instrumento para a abertura de mercados. O Executivo manifestava-se publicamente contra a emenda, definindo-a como “*particularly bad*” (ROBERTS, 1987). Já Rostenkowski estava preocupado com o impacto que ela teria no Congresso, pois poderia bloquear as

¹⁸⁴ Ocorreram intensos debates concentrados na *House Rules Committee*. Neste comitê decide-se como o processo de votação acontece. Caso ele decidisse não limitar propostas de emendas, havia a preocupação de o documento descambar para o protecionismo (SCHWAB, 1994:91). No dia 27 de abril, decidiu-se que o processo de votação se daria por meio de debates gerais, por cerca de sete horas, divididas igualmente entre os líderes democratas e republicanos. O método escolhido foi o *modified-open rule*, que permitia a criação de emendas, como a de Gephardt.

negociações. Apesar de seus esforços, a emenda foi aprovada por 218 votos favoráveis (201 democratas e 17 republicanos) e 214 contra (55 democratas e 189 republicanos). Segundo Fuerbringer (1987d) “the vote also reflects a growing feeling in Congress that the trade problem is a complex issue that must be approached cautiously”.

Ao que tudo indica, o processo legislativo na Câmara jamais questionou de forma incisiva a idéia que ligava o declínio econômico norte-americano ao déficit comercial. Muito pelo contrário, havia consenso de que alguma medida deveria ser tomada e, neste sentido, os esforços eram bipartidários. As divergências se davam sobretudo no que se referia à forma do texto, ou seja, devia-se adotar o tom de Rostenkowski, mais moderado, ou o de Gephardt, mais agressivo? Nesta questão, o partidarismo ganhava vigor. Assim se deu o debate entre Gephardt e Rostenkowski. “*In fact, because both sides were defending virtually identical provisions [...] it involved into a debate between those who wanted to be tough on trade and those who claimed to be tougher*” (SCHWAB, 1994:111).

5.2. Movimentação paralela no Senado

A eleição de 1986 deu aos democratas a maioria no Senado (55-45). Eles estabeleciam as prioridades, moldavam a agenda e dominavam as atividades no plenário e nos comitês, mas devido à pequena diferença no número de cadeiras que ocupavam, continuavam dependentes de seus opositores para a aprovação de leis. No entanto, se estes precisavam dos republicanos para isso, muito mais precisavam os republicanos do suporte dos democratas para apoiar a administração. Vale lembrar que, para evitar o veto a um documento, eram necessários 67 senadores favoráveis a ele.

Byrd, líder democrata, e Bentsen (D. Texas), chairman do *Finance Committee*, assim como Rostenkowski e Gephardt na Câmara, foram parlamentares que se destacaram no processo legislativo no Senado. Bentsen, por exemplo, tinha um histórico importante no Congresso em questões comerciais, participando ativamente na elaboração da lei de 1984, mas desta vez ele se encontrava em posição diferente e queria, assim como Rostenkowski, que as propostas do seu comitê fossem aprovadas. Para isso, estava decidido a colocar na pauta o *Trade Promotional Authority* (TPA),

sobretudo depois de ouvir as palavras de Strauss no Comitê¹⁸⁵.

O *Finance Committee* ganhou novos integrantes no 100º Congresso. Donald W. Riegle (D. Michigan) e John D. Rockefeller (D. West Virginia) foram eleitos em estados onde havia muitos setores prejudicados pelas importações; Thomas A. Daschle (D. South Dakota) era representante dos interesses agrícolas. Spark Matsunaga (D. Hawaii), liberal que defendia os interesses do setor açucareiro, era o novo chairman do *Trade Subcommittee*. Já John Danforth (R. Missouri) representava a força contrária que equilibrava as idéias de Matsunaga. A elaboração do texto foi liderada por Bentsen, mas teve a participação efetiva de Danforth, que havia concordado em ser um dos co-autores, conferindo assim caráter bipartidário ao documento. Esses senadores trabalharam paralelamente às atividades do *Ways and Means*, intensificando seus esforços após a conclusão do H. R. 3 na Câmara.

A Seção 301, de extremo interesse para muitos senadores, ganhara grande destaque. A obrigatoriedade do cumprimento pelos países-alvos das exigências feitas pelos Estados Unidos bem como as retaliações a serem aplicadas através daquele mecanismo estavam no centro dos debates. À pergunta do senador Packwood (R. Oregon) se seria recomendável requerer retaliações mandatórias, Strauss¹⁸⁶ (*apud* SCHWAB, 1994:121) respondeu:

I think 301 could have been used more effectively than it has been [...] On the other hand, I hate to make it mandatory. I think somewhere in between [...] A lot of it depends upon the attitude of the man who sits in the White House. [...] I guess "more mandatory" is a bum choice of words.

O que ganhava força no Senado era a tentativa de conceituar a Seção 301 como “*mandatory but not compulsory*”. De acordo com Fuerbringer (1987e), “*The Senate bill would require some retaliatory action but does not single out countries with large trade surpluses*”. Tratava-se de procurar combinar ação com moderação, concentrando o desafio da codificação do “*tough but fair*” em leis de comércio aprováveis no plenário.

¹⁸⁵ Falando da importância do *fast-track* em negociações multilaterais de comércio, Strauss (ex-líder do USTR) afirmou: “*And the truth of the matter is, people will go 25, 30 percent further if they know you are not going to be coming back and nibbling again and re-trading a traded deal. It is the same old story. If you think it is a final trade, you will give the last dollar. If you think it is going to come back, you will hold back*” (SCHWAB, 1994:120).

¹⁸⁶ Além de Strauss, outros setores importantes da economia norte-americana participaram dos *hearings* realizados no Comitê de Finanças e intitulados “*Mastering the World Economy*”. Contudo, a presença de Strauss merece destaque, uma vez que ela foi determinante na formulação do texto em questões como o TAA e a Super 301.

Para tanto, a estratégia era semelhante à defendida por Rostenkowski: manter o bipartidarismo e evitar a conotação protecionista. Os temas críticos existentes no Senado eram semelhantes aos da Câmara: os têxteis e a emenda de Gephardt, tendo sido permanentes os esforços concentrados nestas questões.

A elaboração da S.490 foi o ponto de partida. O terceiro capítulo deste documento tratava de práticas externas que afetavam as exportações norte-americanas¹⁸⁷; ele buscava suavizar de algum modo a forma como era exposto para, num primeiro momento, evitar emendas no plenário; depois, em conferência, tentava-se amenizar o tom agressivo de Gephardt¹⁸⁸. A expectativa era de que *“If the Finance Committee version is not changed significantly in the full Senate, it is expected that the House version will be toned down to reach a compromise”* (FUERBRINGER, 1987f). Além disso, a preocupação com a propriedade intelectual também estava presente no documento.

Uma outra questão central era o papel da administração na utilização da 301. Buscava-se criar mecanismos que, embora amenos, fossem efetivamente utilizados por ela. Tanto os *free-traders* quanto os protecionistas acreditavam que a administração deveria utilizar este mecanismo de maneira mais ativa (SCHWAB, 1994:128). A este respeito, Bentsen (*apud* SCHWAB, 1994:124) afirmava:

The bill is tough on foreign market distortions that limit the growth of trade, and it frankly limits the President’s discretion to do nothing about trade problems. But it also greatly enhances the President’s power to improve the situation, and it gives him the mandate he and the next President will need to make trade talks work.

Da mesma forma, para Danforth:

*When it comes to fighting foreign barriers [...] we are told the choice is between risking a trade war through massive retaliation and playing the world’s sucker. [...] Congress need not use the legislative sledgehammer provided by the Constitution if the President consistently and effectible wields the precision trade tools delegated to him (*apud* SCHWAB,*

¹⁸⁷ O primeiro capítulo do documento lidava com TPA para ganhar apoio da administração. O segundo capítulo foi intitulado *“Enhancing Competitiveness”* e tratava de questões como a utilização da 201.

¹⁸⁸ O jornal *New York Times* definiu o documento da seguinte forma: *“Only in one substantial respect does the Senate committee bill improve on the one just passed by the House. It omits the harsh posturing of the amendment sponsored by Representative Richard Gephardt in a misguided attempt to redress the trade deficit. Senate supporters never brought it to a vote in the Finance Committee. They feared defeat and preferred to take it to the full Senate, the same tactic Mr. Gephardt used in the House.”* (NEW YORK TIMES, 1987d).

1994:125).

Entre fevereiro e abril, ocorreram vários *hearings* sobre a S.490. As propostas feitas pela administração pareciam ser ignoradas, embora ela já houvesse se manifestado publicamente afirmando que o presidente vetaria qualquer documento com conteúdo protecionista. Não obstante, mesmo com toda a pressão feita não só pela administração, mas também por outros grupos, o documento não foi alterado (SCHWAB, 1994:127). Neste ponto, a elaboração de um texto que buscasse solucionar as perdas parecia ser irreversível.

Neste contexto, a idéia de retaliação para amenizar os problemas americanos, até aqui já bem consolidada, sempre dera ao Japão um papel de destaque. Na verdade, a própria emenda de Gephardt parecia ser um recado direto ao Japão. “*Washington’s politicians blame Japan for a deficit largely made in America [...] America has an intolerable trade deficit, Japan a heady surplus. Both resist difficult moves to correct the imbalances*”, declarou o *New York Times* (1987e). Para Farnsworth, “*Japan is seen by many in Washington as the archetypal unfair trader [...] The world’s second-largest economy exports everywhere but is reluctant to open its own markets*” (FARNSWORTH, 1987g). De igual modo, Danfoth (*apud* SCHWAB, 1994:128) afirmava:

Take Japan, as obviously everybody’s leading example of the trade problem [...] We negotiate, we harangue, we cry, we sob, we plead, and nothing happens. [...] you negotiate down one barrier and, as soon as you have gotten that out of the way, you find five more have cropped up to take its place. [...] unless there is a will in the other country to do business fairly, and to give a fair opportunity to other countries to export into their markets. [...] I think that the reason they would do it is because they believe that there is a down side in not doing it. If they were to believe that somehow it would not be in their self-interest to be protectionist themselves, if they believed that there was a down side in mercantilism, then maybe they would be more reasonable and open up their markets. Now why do I believe in retaliation, mandatory retaliation, almost automatic retaliation? Why? Because I think that Japan has to feel that it is their choice. [...] Let them decide [...] what I do believe is that there must be penalties which are surely imposed on those who don’t want to do business with the United States. And if we don’t have such penalties, then I fear that nothing happens.

A esta altura o *Finance Committee*, liderado por Bentsen, pretendia adiar o

deadline para o final de abril, tempo considerado suficiente para comparar a S. 490 com o H. R. 3, intensificando a previsibilidade do que aconteceria na conferência. Mas isso não foi possível, pois esperava-se algo ainda mais rápido, o que reduzia o tempo que Bentsen teria para conseguir um consenso no Senado em cada um dos assuntos abordados. A pressa fez com que alguns assuntos fossem parcialmente discutidos e, para evitar o enfraquecimento da aliança bipartidária até então construída, ele concentrou seus esforços em evitar questões que pudessem estimulá-lo (SCHWAB, 1994:130). Assim, para manter o apoio democrata, a Seção 301 continuava agressiva e unilateral, embora não tanto quanto a emenda de Gephardt defendia. O documento foi aceito por 19 a 1.

Visando encurtar o tempo disponível para a elaboração de emendas indesejadas, outra exigência de Bentsen era que o *deadline* fosse o mais próximo possível da votação em plenário. Nove comitês já haviam prometido apresentar suas propostas dentro do prazo¹⁸⁹. Após a divulgação pública destas propostas, iniciaram-se os debates sobre de que forma elas seriam integradas em um só documento. Parecia ser consenso eliminar tudo aquilo que pudesse ser vetado pelo presidente. Nesse sentido, o senador Hollings (D. South Carolina), representante dos interesses têxteis, concordou em não apresentar emendas com conteúdo protecionista. Mesmo com todo esse esforço, havia pontos no texto que desagradavam a administração – e ela costumava ameaçar os legisladores com seu poder de veto (SCHWAB, 1994:145). Fuerbringer (1987g) argumentava que “*The Reagan Administration strongly opposes the provision that would limit the President’s discretion in import relief cases and has said it would invite a veto if it is included in the bill finally sent to the President’s desk*”, temendo as retaliações dos países-alvos, que poderiam prejudicar ainda mais o já debilitado setor produtivo norte-americano.

Em 24 de junho, a lei entrou no calendário do Senado como S.1420. Já no dia 25 do mesmo mês iniciaram-se as votações, que se estenderam até 21 de julho. Foram 43

¹⁸⁹ O *Agriculture Committee* foi um deles, prevendo fundos adicionais para o *Export Enhancement Program*; o *Banking Committee*, com questões sobre taxa de câmbio (referindo-se ao Japão); o *Judiciary Committee*, com temas de propriedade intelectual; o *Governmental Affairs Committee*, com questões sobre redesenho institucional do processo de formulação de política comercial (alterando o nome do Departamento de Comércio para Departamento da Indústria e Tecnologia e propondo a criação de um conselho econômico de competitividade); o *Small Business Committee*, com questões sobre promoção de exportações para pequenas empresas; o *Foreign Relation Committee*, autorizando os Estados Unidos a participarem do MIGA (*Multilateral Investment Guarantee Agency*); o *Labor and Human Resources Committee*, tratando de questões sobre re-treinamento de desempregados; e, finalmente, o *Senate Commerce Committee*, com questões sobre impedimentos à aquisição de empresas norte-americanas quando detectados riscos para a segurança nacional.

votações diferentes, com 160 emendas, sendo 129 aprovadas, 22 rejeitadas e 9 retratadas. Via de regra, buscava-se encontrar uma linguagem conciliatória, evitando emendas que provocassem discórdias.

As cláusulas mais controversas, como limitações de importação para produtos específicos, foram excluídas do documento, o que contribuiu para discussões aprofundadas sobre questões mais urgentes, como a adoção da emenda de Gephardt, que era apoiada por Riegle (D. Michigan) e rejeitada por Danforth. Buscava-se alterá-la, com a inclusão de temas como garantia de reciprocidade e medidas que restringissem a inação da administração. Esse impasse deu margem à realização de reuniões entre os dois senadores em busca de uma solução bipartidária para evitar maiores problemas. Dole (R. Kansas) e Byrd se juntaram nesse esforço e acabaram concluindo que a emenda deveria ser ativa, ou seja, deveria “obrigar” o presidente a utilizá-la, e teria como alvo principal o Japão (NEW YORK TIMES, 1987f). Desta proposta nasceu a Super 301:

Nicknamed “Super 301”, the proposal target countries in the same manner as the old Adversarial Trade provision – namely, those shown to maintain “a consistent pattern of import barriers and markets distorting practices”. Section 301 investigations would then be initiated likely to have the most significant potential to increase U.S. exports. Subsequent action would be consistent with the language and procedures in the Senate bill for Section 301, including its “mandatory but waivable” sanctions. Evidence of results was to be reported annually and contrasted with earlier estimates of the increase in U.S. exports that could have occurred had the barriers not existed in the first place. Finally, Section 301 was amended to provide for the filing of cases by either Finance or Means in the event they were unhappy with executive handling of the program (SCHWAB, 1994:152).

Na noite do dia 9 de julho, o documento ficou pronto e recebeu o apoio não apenas de Riegle, Danforth, Byrd, Dole, Packwood, mas também da UAW e da AFL-CIO. Na manhã do dia seguinte, os senadores buscaram apoio para a emenda; finalmente, ela foi aprovada por 87 votos contra 7. “*The Senate today overwhelmingly approved a trade bill amendment designed to require the Administration to take action against countries, such as Japan, that consistently deny access to American products*”, afirmou Fuerbringer (1987h).

Embora contando com uma larga margem de votos, ocorreram muitos debates

antes da votação final, tendo a administração buscado apoio para vetar o documento, ainda que muitas de suas recomendações tivessem sido incorporadas a ele. Neste ponto do processo, o jogo partidário atuou significativamente na votação, com o partido republicano ameaçando votar em massa contra. Finalmente, ele decidiu apoiar o documento com restrições, em uma espécie de “*yea, but vote*” (SCHWAB, 1994:154). Todos os democratas foram favoráveis. Assim, o documento final foi aprovado por 72 votos a favor e 27 votos contrários. Agora os esforços se voltariam para a conferência.

5.3. *Os debates na Conferência e a harmonização dos interesses da Câmara e do Senado*

Uma conferência realizada pelo Legislativo norte-americano teve como desafio fundir dois documentos, um elaborado na Câmara (o H.R.3) e outro no Senado (o S.1420). Nela, alguns deputados e senadores escolhidos discutiriam as diferenças existentes nos textos, cada um defendendo a instância à que pertencia, em busca de um documento interessante para o poder Legislativo como um todo. Caso não houvesse consenso, tanto o documento elaborado na Câmara quanto aquele elaborado no Senado seriam arquivados.

Duzentos conferencistas foram escolhidos, dentre eles integrantes do *Ways and Means* e do *Finance Committee*, como Gephardt, Dole, Byrd, Bentsen, Rostenkowski, Danforth, Gibbons, Downey (D. New York), Wright, e 17 subconferências (*subconferences*) foram realizadas para discutir a questão. O foco do trabalho é a subconferência nº 1, na qual seriam discutidas a Super 301 e a emenda de Gephardt, além de questões como *Antidumping*, *Contervailing Duty*, a Seção 201 e o *Trade Promotion Authority* (TPA).

Os trabalhos dos conferencistas iniciaram-se no dia 17 de fevereiro de 1988, com uma série de propostas conciliadoras. Integrantes do *Ways and Means* e do *Finance Committee* se encontravam separadamente, formulavam suas propostas e analisavam aquelas recebidas. Para organizar o trabalho, Rostenkowski sugeriu dividir as questões em duas fases. A estratégia era começar com questões menores para conseguir um início rápido na conferência (SCHWAB, 1994:180). Março era o *deadline* para a Fase 1, na qual se discutiriam questões específicas, como a seção 337 e a 232, além de tarifas para

alguns setores. A Fase 2 concentraria os temas mais essenciais para este trabalho, como o TPA, a Seção 301, a Super 301 e a emenda de Gephardt, além da 201, *Antidumping* e *Contervailing Duty*.

No dia 23 de fevereiro, a proposta do *Ways and Means* para a Fase 1 chegou ao Senado e nela previa-se a retirada de quase todas as questões controversas. “*Senate trade and House conferees late today agreed to drop a number of provisions objectionable to the Administration in the less controversial sections of the bill*”, afirmou Farnsworth (1988a). O editorial do *Washington Post* do dia 25 de fevereiro declarava que

With one masterful stroke, Rep. Dan Rostenkowski had propelled the House-Senate negotiations on the trade bill to an unexpectedly fast and promising start. He has proposed to the Senate to drop all of the most inflammatory and protectionist sections of the part of the legislation now under discussion (apud SCHWAB, 1994:181)¹⁹⁰.

Bentsen e os demais senadores ficaram surpresos com a proposta¹⁹¹. No entanto, discuti-la item por item não parecia ser uma solução viável, o que contribuiu para que os senadores a aceitassem. A este respeito o *Washington Post* declarou:

It is astounding. Congressional conferees on the trade bill have now pitched out a long list of flagrantly protectionist provisions that the two houses voted into it last year. Many of the worst and most inflammatory favors to special interests are gone. Disburdened of them, the bill suddenly begins to look less disreputable and a little more like a serious attempt to strengthen trade policy (apud SCHWAB, 1994:169).

Com as questões setoriais praticamente ignoradas em virtude da rápida condução dos assuntos da Fase 1, os interesses particulares se enfraqueceram, abrindo espaço para outras motivações. Em outras palavras, a lógica dos grupos de interesse parece ter se enfraquecido, ao contrário das idéias, que se fortaleciam como energia motivadora em detrimento do jogo partidário e da lógica da sobrevivência política. Isso porque discutiram-se princípios mais gerais da política comercial, portanto mais distantes dos interesses setoriais.

¹⁹⁰ Paralelo a isso, o presidente Reagan resolvera utilizar a Seção 301 da lei de 1984 contra o Japão (FARNSWORTH, 1988a), dando um novo vigor às dinâmicas da Conferência.

¹⁹¹ Segundo Schwab (1994:181), “the House offer was of a type normally considered at the close of a conference, not the start, when extraneous material and leftover controversies are occasionally tossed overboard in the rush of waning hours”.

O novo rumo nas negociações abafou muitas das críticas feitas à condução do processo legislativo, porém a administração manteve suas ameaças, baseada no poder de veto. Marlin Fitzwater (*apud* FARNSWORTH, 1988b), por exemplo, porta-voz da Casa Branca, afirmou: “*We still have grave reservations about several of the provisions, including plant closing, Toshiba, Presidential authority and some of the mandatory retaliatory provisions*”.

A Fase 2 não se desenvolveu com a mesma velocidade que a Fase 1, não apenas porque suas questões eram mais substanciais, mas também porque havia contradições conceituais, pois não se sabia ao certo se as propostas eram mais próximas do protecionismo, do livre-comércio ou das noções de *strategic trade* ou *fair-trade*¹⁹². As negociações começaram no dia 10 de março, com propostas para a 201, o “*Trade Adjustment Assistance*” e o “*Trade Promotional Authority*” que geraram intensos debates entre os conferencistas. Respeitando os limites desta pesquisa, a concentração recairá apenas nas discussões sobre a Seção 301.

O *Finance Committee* foi o primeiro a elaborar uma proposta sobre o assunto e nela não havia nenhuma concessão: a Seção 301 deveria ser mantida exatamente como estava no S. 1420, enfatizando então a Super 301 em detrimento da emenda de Gephardt, pois esta contava com um maior número de adeptos. Além disso, o mecanismo deveria ter iniciação automática e o lema “*mandatory but not compulsory*” deveria ser mantido (SCHWAB, 1994:187). Em outras palavras, na discussão entre a emenda de Gephardt e a Super 301, o Senado não estava disposto a ceder.

O *Ways and Means* não recebeu bem a oferta do Senado. No dia 22 de março seus integrantes concluíram uma contraproposta e a enviaram para os representantes do *Finance Committee*. Uma parte da proposta dos senadores para a Seção 301 (como o papel do presidente no processo e a iniciação automática) foi rejeitada. Caso o *Finance Committee* aceitasse essas reivindicações, o *Ways and Means* estaria disposto a aceitar a Super 301 como substituto da emenda de Gephardt (SCHWAB, 1994:190). O impasse persistiu e ficou para ser resolvido na conferência. Além disso, os deputados aceitaram as propostas de *Antidumping* e *Countervailing Duty*, o que contribuiu para uma resposta positiva do *Finance Committee*, mesmo porque já não havia muito tempo para nenhuma discussão mais aprofundada¹⁹³.

¹⁹² Esta confusão nos remete as reflexões feitas no início deste capítulo.

¹⁹³ Esta contraproposta do *Ways and Means* veio com um recado: “[Rostenkowski] anticipated the

Esses assuntos seriam agora discutidos pelos conferencistas. No dia 29 de março, com todos eles reunidos, começaram os debates que definiram as novas diretrizes da política comercial norte-americana. As questões relacionadas ao *Trade Adjustment Assistance*, *antidumping* e *Countervailing Duty* já haviam sido encerradas, faltando apenas a seção 301. O Senado acabou cedendo na questão de iniciação automática (SCHWAB, 1994:192), mas não abriu mão da Super 301 e de alguns pontos da Seção 201. Tanto a administração quanto os deputados ficaram insatisfeitos com a proposta feita pelos senadores.

Through the day's proceedings, the congressmen had grown increasingly adamant that it was long past time for the Senate to make big concessions to the administration on Section 201 and 301 provisions; after all, they reasoned, the House had already done so on AD/CVD matters (SCHWAB, 1994:192).

O *deadline* da conferência era 31 de março, um dia antes do recesso de Páscoa, porém o impasse quanto à adoção da Super 301 ou a emenda de Gephardt continuou, numa série de ofertas e contra-ofertas. Enquanto todos os outros assuntos já estavam encerrados, este continuava na pauta e deixado para ser resolvido na última hora. Moynihan (D. New York) considerava forte demais o fato de a Super 301 “apontar para países”. Danforth acreditava que focar em países específicos era de extrema importância para atingir resultados práticos. Bentsen se alinhava a Danforth, citando o Japão como exemplo. Para Yeutter, representante da administração, era preciso alterar o texto no qual os países-alvo eram chamados de “*bad actors*” para “*bad actions*”, e eliminar a inicialização automática da Super 301 (SCHWAB, 1994:194).

Após esse impasse, nada de substancial foi feito, mesmo porque não havia condições para isso. Para solucionar o problema, Bentsen e Rostwinkowski começaram a trabalhar em um novo documento que conciliasse essas diferentes posições e fosse, portanto, passível de aprovação. Além de várias outras decisões delicadas, ficou decidido que a Super 301 seria adotada em detrimento da emenda de Gephardt; de outro lado, solucionaram o problema do início das investigações atribuindo essa função ao USTR¹⁹⁴. Gephardt considerou o acordo insuficiente; para Frenzel, ele era protecionista.

meeting would last the balance of the week and into the evening until the conference was completed. The House had begun to draw the parameters for the endgame. There would be no further written House offers, and any Senate responses from that point on would be presented at the formal meeting. For both sides it also meant starting to isolate those fundamental issues they wanted to defer until the closing hours”. (SCHWAB, 1994:190).

¹⁹⁴ Com essa medida, buscava-se conciliar a proposta de muitos congressistas que queriam que os

Assim, apenas 10¹⁹⁵ dos 14 membros do *Ways and Means* assinaram o documento, ao contrário do *Finance Committee*, onde houve consenso. Segundo Schwab (1994:198), “*the members voice voted their approval without dissent and broke into a round of applause. A feel have preferred to see more in the deal; several would have liked to see less. All nine Senate conferees agreed to sign the report*”. Faltava agora apenas a assinatura do presidente para que a Super 301 entrasse em vigor.

Enquanto isso, as demais subconferências trabalhavam em outros assuntos polêmicos. Muitos deles foram ignorados para evitar o veto presidencial. A Casa Branca chegou a reconhecer os esforços dos congressistas (FARNSWORTH, 1988b), mas com o recesso de Páscoa a administração teve mais tempo para repensar suas posições. Duas questões ganharam destaque: *plant closing* e a emenda de Bryant. Após debates acalorados, ficou decidido que *plant closing* permaneceria no documento. Assim, a Casa Branca declarou que vetaria o documento (SCHWAB, 1994:208).

Note-se que a Super 301 não era mais questionada, pois tanto a administração como o Congresso consideravam favorável a conclusão desse assunto. Embora esta questão fosse bipartidária, as demais que estavam em jogo não fugiram ao jogo partidário e levaram o presidente a vetar o documento. Antes disso, os deputados o haviam aprovado, com 312 votos a favor e 107 contra (68 republicanos votaram a favor e todos os democratas também, com exceção de Gephardt e Mrazek [D-NY]). Os senadores também o aprovaram, com 63 votos a favor e 36 contra (todos os democratas mais onze republicanos votaram a favor). Embora fraca devido ao apoio relativamente grande oferecido pelos republicanos, percebe-se aqui a intensificação da lógica partidária.

Quando o documento chegou à Casa Branca, e como já era esperado, ele foi vetado pelo presidente. Contudo, o veto veio com uma mensagem conciliadora: “*I urge prompt action on a second bill immediately after the Congress sustains my veto*” (SCHWAB, 1994:215). Não houve nenhuma objeção quanto à Super 301. A solução encontrada pelos congressistas foi dividir o documento em duas partes, uma contendo os pontos considerados críticos pela administração e outra contendo o restante, incluindo a

Comitês tivessem o dever legal de iniciar as investigações (proposta que era considerada perigosa pelo Executivo, pois traria consigo uma onda protecionista), e do Executivo, que queria manter em seu domínio a iniciação de investigação (para os congressistas, ele utilizaria as questões de comércio como instrumento de política externa).

¹⁹⁵ Rostenkowski, Gibbons, Downey, Pease, Russo, Gurini, Matsui, Duncan, Archer e Jact.

Super 301. Exceto isso, não houve nenhuma outra alteração no texto, tendo sido rapidamente aprovado no Senado e na Câmara. “*A bill ushering in the broadest overhaul of trade policy in the postwar era is expected to become law today*” (FARNSWORTH, 1988d), declarou o *New York Times*. No dia 23 de agosto de 1988, o presidente assinou o documento, criando assim o “*Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*”.

Tabela 15: Cronograma da Omnibus and Trade Competitiveness Act de 1988

23/11/1981	Debate e aprovação no Senado da S. 708, p. S13975.
01/10/1984	Debate na câmara sobre a H.R. 6286, p. H10522.
20/05/1986	Debate na câmara sobre a H.R. 4800, p. H2946
21/05/1986	Debate na câmara sobre a H.R. 4800, p. H3024
22/05/1986	Debate e aprovação na câmara da H.R. 4800, p. H3162
07/08/1986	Debate e aprovação na câmara da H.R. 3042, p. H5621
12/08/1986	Debate e aprovação na câmara da H.R. 3102, p. H6021
16/09/1986	Debate e aprovação na câmara da H.R. 4899, p. H6919
03/10/1986	Debate e aprovação com emendas no Senado da H.R. 4899, p. S15049
16/10/1986	Câmara aceita as emendas do Senado na H.R. 4899 e acrescenta outras emendas, p. H10458
23/04/1987	Debate e aprovação no Senado da S. 778, p. S5396
28/04/1987	Debate na câmara sobre a H.R. 3, p. H2556
29/04/1987	Debate na câmara sobre a H.R. 3, p. H2642
30/04/1987	Debate e aprovação na câmara da H.R. 3, p. H2847
04/06/1987	Debate e aprovação na câmara da H.R. 2160, p. H4207
25/06/1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p. S8641
26/06/1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p. S8787
27/06/1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p. S8928
30/06/1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p. S8969
01/07/1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p. S9081
07/07/1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p. S9269
08/07/1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p. S9367
09/07/1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p. S9485
10/07/1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p. S9628
14/07/1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p. S9796
15/07/1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p. S9937
17/07/1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p. S10115
21/07/1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, debate e aprovação da H.R. 3 com emendas, e retorno ao calendário da S. 1420, p. S10249
05/08/1987	Insistência do Senado na manutenção das emendas feitas à H.R.3, acompanhado de um pedido para conferência e possíveis nomes de conferencistas, p. S11321
07/08/1987	Câmara nega as emendas feitas no Senado para a H.R. 3, e aceita o acordo para a formação de uma Conferência, e aponta lista com nomes dos conferencistas, p. H7303
20/04/1988	Envio à Câmara do Relatório realizado na Conferência sobre a H.R. 3, p. H1863,
21/04/1988	Câmara aceita o relatório da conferência sobre a H.R. 3, p. H2284
22/04/1988	Debate no Senado do H.R. 3, p. S4540 do relatório da conferência.
25/04/1988	Debate no Senado do H.R. 3, p. S4657 do relatório da conferência.
26/04/1988	Debate no Senado do H.R. 3, p. S4718 do relatório da conferência.
27/04/1988	Senado aprova o relatório da Conferência H.R. 3, p. S4832
24/05/1988	Debate na Câmara sobre o Veto presidencial e aprovação da H.R. 3, p. H3533
07/06/1988	Debate no Senado sobre o Veto Presidencial H.R. 3, p. S7231
08/06/1988	Debate no Senado sobre o Veto Presidencial e insucesso da aprovação do H.R. 3, p. S7231
13/07/1988	Debate e aprovação da Câmara do H.R. 4848, p. H5520
02/08/1988	Debate no Senado do H.R. 4848, p. S10569
03/08/1988	Debate a aprovação no Senado da H.R. 4848, p. S10656
23/08/1988	O Presidente ratifica o documento

Tabela elaborada pelo autor a partir de dados extraídos de LEGISLATIVE HISTORY OF: P.L. 100-418, Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, CIS-NO: 88-PL100-418, CIS-DATE: December, 1988, DOC-TYPE: Legislative History, DATE: Aug. 23, 1988, LENGTH: 468 p., CIS/Index

Tabela 16: A evolução da Lei de 1988. Câmara, Senado, Conferência e Versão Final

House Bill features		Senate Bill features	
H.R. 3 (Introduced in Ways and Means)	<p>(1) Presidential negotiating authority: approval of fast track for 5 years.</p> <p>(2) Transfer of authority over Section 301 (unfair trade practices) cases and retaliation to USTR—rather than the President. Also, authority over Section 201 (escape clause), and 337 (intellectual property rights) transfers from President to USTR.</p> <p>(3) Section 301: mandatory action against agreement violation but otherwise up to President’s discretion. “Special 301” allowed self-initiation on an annual basis of 301 cases against priority foreign countries who failed to protect intellectual property rights.</p> <p>(4) Gephardt bill: USTR required to retaliate against unfair trade practices; mandatory action against foreign countries to reduce their bilateral trade imbalance by 10% per year until 1991.</p> <p>(5) AD/CVD: extended to high-tech and agricultural goods from its traditional focus on steel and other heavy industries.</p> <p>(6) Bryant amendment: disclosure of foreign ownership in a US business to be reported to SEC.</p>	S1420 (Introduced in Finance)	<p>(1) Presidential negotiating authority: possibility of withdrawal by Congress of President’s access to fast track.</p> <p>(2) Section 201: shift of earlier focus on protection to prevent injury, to assisting industry to adjust to import competition; mandatory funding of such adjustment. Less ability for president to deny ITC decision for protection; but set higher standard for industry in order to file under 201. Expansion of TAA.</p> <p>(3) Section 301: severely reduced president’s discretion not to act in 301 cases. Expansion of scope of practices actionable under 301. Amend Section 301 to include “mandatory but not compulsory” retaliation against unjustifiable or discriminatory foreign (e.g. Japan) practices.</p> <p>(4) Other issues: telecommunications trade opportunities; intellectual property rights protection; access to foreign technologies; auctioned quotas.</p>
Michel (R-IL) substitute for H.R.3 (#78) passed on 4/30/ 87, 290– 137. It excluded Gephardt (but adopted Rostenkowski’s alternative which was similar to Gephardt except for “surplus reduction” measures), Bryant, and “Buy America” provision. Else same as above.		S1420 passed (7/21/87), 71– 27 (#208) with addition of 34 (out of 160 proposed) amendments. “Super 301” introduced: retaliation to target consistently protectionist countries. Amended S1420 close to original version above.	
Features of Conference Bill			
Rostenkowski (Chair, House Ways and Means) started by proposing to drop most protectionist sections, and Bentsen (Chair, Senate Finance) reciprocated the sentiment. The bill adopted in conference, still called H.R.3, was a less protectionist version of the above bills, but contained their activist and strategic elements. It dropped Gephardt but included a labor-backed plant closing provision which required employers to give 60 days notice of plant closings or layoffs. It passed 312–107 on 4/21/88 in the House (#66), and 63– 36 on 4/27/88 in the Senate (#110), and was sent to President Reagan.			
Final Omnibus Bill			
The bill was vetoed by President Reagan on 5/24/88, citing the plant closing provision. The House vote on the same day (#150) overrode the veto, but the Senate vote of 61–37 (#169) on 6/8/88 failed to override. A new bill in the House, H.R. 4848, similar to the vetoed bill but without the plant closing provision, was voted in 376– 45 by the House (#231) on 7/13/88, and 85– 11 (#288) by the Senate on 8/3/88. It was signed into law on 7/23/88. The plant closing provision made its way through the Senate and House as a separate bill (S2527) and became law in August 1988.			
USTR=US Trade Representative; AD/CVD=antidumping duty/countervailing duty; TAA=trade adjustment assistance; SEC=Securities and Exchange Commission. Sections 201 and 301 refer to same Sections of the Trade Act of 1974.			

Tabela extraída de Bohara *et al.* (2005:100)

5.4. *A Omnibus and Trade Competitiveness Act de 1988*

Como dito anteriormente, a lei de 1988 é enorme, envolve muitos temas e é dividida em 10 capítulos e vários subcapítulos. O primeiro deles é o mais relevante para a argumentação aqui realizada e, portanto, será destacado aqui (Anexo II). Nele encontram-se temas como a Seção 301, a Super 301 e a Special 301. Além destes, outros merecem destaque: Mecanismos *Antidumping*, Mecanismos de *Contervailing Duty*, Ações de salvaguarda, Telecomunicações, Procedimentos governamentais, Práticas desleais de comércio, “*Trade Adjustment Assistance*”, Acordo têxtil internacional e o Sistema Geral de Preferências.

Tabela 17: Estrutura da Omnibus and Trade Competitiveness Act de 1988

Capítulo I	Title I -- Trade, Customs, And Tariff Laws Subtítulo A -- United States Trade Agreements Subtítulo B -- Implementation Of The Harmonized Tariff Schedule Subtítulo C -- Response To Unfair International Trade Practices Subtítulo D -- Adjustment To Import Competition Subtítulo E -- National Security Subtítulo F -- Trade Agencies; Advice, Consultation, And Reporting Subtítulo G -- Tariff Provisions Subtítulo H -- Miscellaneous Customs And Trade Provisions
Capítulo II	The Export Enhancement Act Of 1988
Capítulo III	International Financial Policy.
Capítulo IV	The Agricultural Competitiveness And Trade Act Of 1988
Capítulo V	Foreign Corrupt Practices Amendments; Investment; And Technology.
Capítulo VI	The Education And Training For A Competitive America Act Of 1988.
Capítulo VII,	The Buy American Act Of 1988
Capítulo VIII	The Small Business International Trade And Competitiveness Act,
Capítulo IX	Patents.
Capítulo X	Ocean And Air Transportation.

Tabela elaborada pelo autor a partir da análise da Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988

A lei de 1988 começa fazendo considerações sobre a posição dos Estados Unidos na economia mundial. Segundo os legisladores, o déficit comercial, as disparidades macroeconômicas entre os países, frágeis leis internacionais, barreiras ao comércio, e não renovação tecnológica da economia norte-americana, todos somados, criaram uma necessidade de se reformular as instituições dos Estados Unidos. Os objetivos da lei eram estes: (1) prevenir o declínio econômico dos Estados Unidos; (2) garantir a

estabilidade comercial deste país; (3) e avaliar a continuidade da vitalidade industrial, tecnológica e agrícola dos Estados Unidos (Seção 1001).

É interessante notar a percepção dos legisladores com relação ao papel desempenhado pelos Estados Unidos no mundo. Na Seção 1001, Alínea 6, afirma-se que “*while the United States is not in a position to dictate economic policy to the rest of the world, the United States is in a position to lead the world and it is in the national interest for the United States to do so*”. Tal concepção se tornou a pedra angular do Unilateralismo Agressivo. Para isso, o presidente recebeu autorização para negociar acordos multilaterais e bilaterais e as Instituições de *Fair Trade* materializadas em mecanismos formais legislativos.

O capítulo primeiro, intitulado “*Trade, Customs, and Tariff Laws*”, no seu primeiro subtítulo, “*United States Trade Agreements*”, inclui o direcionamento norte-americano para as negociações multilaterais que ocorriam no âmbito do GATT, além de garantir ao presidente autoridade para negociar. Definiu-se como objetivo, portanto, a criação de um sistema internacional de comércio mais aberto, igualitário e recíproco. A idéia de igualdade está diretamente relacionada à noção de “*level playing field*”, como já visto. Além disso, a eliminação das barreiras e práticas distorcivas de comércio se tornaram objetivos formais das instituições de comércio dos Estados Unidos (Seção 1101, alínea A). O mecanismo de solução de controvérsia do GATT, seu fortalecimento e ampliação, também entrou no texto e se tornou a base do que futuramente seria a opção norte-americana pela Organização Mundial de Comércio (OMC).

Como se viu no capítulo anterior, os problemas de coordenação de políticas macroeconômicas eram constantemente citados como um dos causadores dos distúrbios comerciais norte-americanos e, por tal motivo, também foi contemplado:

The principal negotiating objective of the United States regarding trade and monetary coordination is to develop mechanisms to assure greater coordination, consistency, and cooperation between international trade and monetary systems and institutions” (Seção 1101, alínea 6).

Ainda sobre a participação do GATT, as práticas ilegais de comércio não poderiam deixar de entrar no texto final onde as metas norte-americanas relacionadas às práticas desleais de comércio seriam, entre outras,

to improve the provisions of the GATT and nontariff measure agreements in order to define, deter, discourage the persistent

use of, and otherwise discipline unfair trade practices having adverse trade effects, including forms of subsidy and dumping and other practices not adequately covered such as resource input subsidies, diversionary dumping, dumped or subsidized inputs, and export targeting practices (Seção 1101, alínea 8A).

Temas de propriedade intelectual também ganharam destaque. Sobre isso os Estados Unidos passariam a exigir de países estrangeiros que respeitassem leis que a reconhecem e protegem, incluindo *copyrights*, patentes, marcas, tecnologia de semicondutores e segredos industriais (Seção 1101, alínea 10Ai). Além disso, o texto afirma que os Estados Unidos buscariam por “*protection against unfair competition*” (Seção 1101, alínea 10Aii). Quanto ao Investimento Externo Direto (IED) (Seção 1101, alínea 11Ai) e setores de alta tecnologia (Seção 1101, alínea 15Aiv), os Estados Unidos visariam a eliminação e redução das barreiras internacionais e práticas de governos internacionais que limitavam o acesso norte-americano.

O “*Trade Agreement Negotiation Authority*”, com duração até 1993, garantiu ao presidente a prerrogativa de iniciar negociações comerciais com parceiros que restringissem as importações norte-americanas (Seção 1102). Baseado nisso, a administração passou a poder decretar modificações nas tarifas alfandegárias. As barreiras não tarifárias também receberam destaque. Assim que identificadas pelo presidente, este poderia iniciar um processo de negociação com o objetivo de eliminá-las (Seção 1102, alínea bBi). Em contrapartida, o “*Ways and Means*” na Câmara e o “*Finance Committee*” no Senado mantiveram sua centralidade, obrigando o presidente a se consultar nas duas comissões antes de iniciar qualquer processo negociador (Seção 1102, alínea dA). Já o *Fast Track* foi estendido para 1991 (Seção 1103, alínea bB).

Vale destacar o “*Reciprocal Nondiscriminatory Treatment*”. Segundo esta seção, o Presidente passa a poder determinar, caso considere que um determinado país não tem observado corretamente os acordos de comércio que garantam competitividade aos Estados Unidos, revogar os benefícios concedidos por meio de acordos comerciais com taxas alfandegárias ou restrições às importações (Seção 1105, alínea b2B). Nota-se que, segundo este texto de lei, o protecionismo norte-americano é legitimado apenas se as políticas de abertura não funcionarem. Esta é, na verdade, outra característica das Instituições de *Fair Trade*, onde se protege a economia norte-americana por meio da abertura dos países concorrentes. Em outros termos, o “*Reciprocal Nondiscriminatory Treatment*” era um dos pilares do Unilateralismo Agressivo norte-americano.

O terceiro¹⁹⁶ subtítulo do capítulo 1 merece destaque. Nesta parte do texto está concentrada grande parte do que aqui se chamou de “demandas pró-Fair Trade”, “Instituições de *Fair Trade*” e Unilateralismo Agressivo. Nele encontra-se o tom agressivo da legislação, fortalecendo a habilidade das instituições legislativas de comércio de responder às práticas desleais de países estrangeiros. Na seção 1301, ao emendar a Seção 301 do “*Trade Act of 1974*”, garante-se ao USTR a capacidade compulsória de ação, quando identifica-se que os direitos dos Estados Unidos tem sido violados, quando qualquer outro país implementar políticas injustificáveis ou desfavoráveis aos Estados Unidos. (Seção 301, alínea a). Além disso, o mecanismo sustenta que “*any action taken [...] to eliminate an act, policy, or practice shall be devised so as to affect goods or services of the foreign country in an amount that is equivalent in value to the burden or restriction being imposed by that country on United States commerce*” (Seção 301, alínea a3), sem dar maiores detalhes sobre como esta comparação seria feita.

Após longos debates na Câmara, no Senado e na Administração, finalmente as propostas até então muitas vezes divergentes haviam se concentrado num único texto. Acreditava-se que tal esforço certamente teria um impacto significativo nas diretrizes de comércio dos Estados Unidos, embora muitos autores afirmassem que o documento em nada contribuiria para uma melhora substantiva da posição material do país (ARSLANIAN, 1994; SVILENOV, 1999). Por este motivo “*the new Section 301 of the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 is probably the most criticized piece of U.S. foreign trade legislation since the Hawley-Smoot Tariff Act of 1930*” (HUDEC, 1990:113). A Seção 301 fora um dos focos principais do *Ways and Means* e do *Finance Committee*; para evitar emendas, como a de Gephardt, a Super 301 nasceu como uma medida alternativa.

¹⁹⁶ O segundo subtítulo do capítulo primeiro, intitulado “*Implementation Of The Harmonized Tariff Schedule*”, autoriza o Presidente a aceitar a convenção internacional chamada “*Harmonized Commodity Description and Coding System*”, negociada em Bruxelas em 1983, bem como o “*Protocolo de Thereto*”, negociado em Bruxelas em 1986 (Seção 1202). A partir de então todo o sistema de comércio norte-americano passou a ser baseado neste código universal.

Tabela 18: Evolução da Seção 301

Law	Presidential Authority	Change from previous law
Trade Expansion Act of 1962 (section 252)	Broad discretion to retaliate against “unjustifiable” agricultural barriers; limited authority to retaliate against other barriers	
Trade Act of 1974 (section 301-302)	Expanded discretionary authority to retaliate against unjustifiable and unreasonable foreign barriers, with no nonagricultural good	Replaced section 22; extended coverage to services “associated with international trade”; authorized action against foreign export subsidies; required USTR to submit reports to Congress every six months.
Trade Agreement Act of 1979 (sections 301-306)	Specified that president should use authority to enforce trade agreements	Clarified applicability of statute to service “whether or not associated with specific products”; established more detailed procedures for investigations, including time deadlines for actions; required consultations with foreign trade partners and use of available dispute settlement procedures; allowed postponement of deadlines if dispute settlement ongoing.
Trade and Tariff Act of 1984 (section 301-307)	Discretionary authority unchanged; but USTR now permitted to initiate investigations and recommend actions to the president	Explicitly authorized retaliation in the services sector; explicitly included for the first time coverage of intellectual and direct foreign investment; section 181 required submission to Congress of National Trade Estimate Report.
Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 (sections 301-310)	Authority to retaliate shifted from president to USTR, subject to specific presidential direction, if any; retaliation against unjustifiable practices made mandatory, but with many loopholes permitting considerable discretion	Established super 301, requiring USTR in 1989 and 1990 to identify trade priorities, including designating “priority countries and practices” to be investigated under section 301; established “special” 301 to promote more aggressive assertion of intellectual property rights; established new deadlines for action in cases involving GATT disputes settlement or intellectual property

Extraído de Bayard e Elliott (1994:24).

No mesmo subcapítulo, o USTR passa a poder suspender ou denunciar acordos com países com práticas ilegais de comércio. Além disso, o *Trade Representative* recebe a prerrogativa de impor tarifas ou outros tipos de restrições a qualquer país e setor que julgar apropriado, além de poder iniciar negociações para eliminação de políticas estrangeiras que minimizam os fluxos de comércio norte-americanos (seção

1301, alínea c). Também segundo a lei de 1988, o *Trade Representative* poderia

enter into binding agreements with such foreign country that commit such foreign country to [...] eliminate, or phase out, the act, policy, or practice that is the subject of the action [práticas desleais], [...] eliminate any burden or restriction on United States commerce resulting from such act, policy, or practice, or [...] provide the United States with compensatory trade benefits that [...] satisfactory to the Trade Representative (Seção 1301, alíneas cCi, ii e iii).

É interessante notar o que se diz na Seção 1301, alínea 3B, onde afirma-se que o USTR pode agir “*without regard to whether or not such goods or economic sector were involved in the act, policy, or practice that is the subject of such action*”. Está alínea dá o tom do poder garantido aos Estados Unidos pela seção 301.

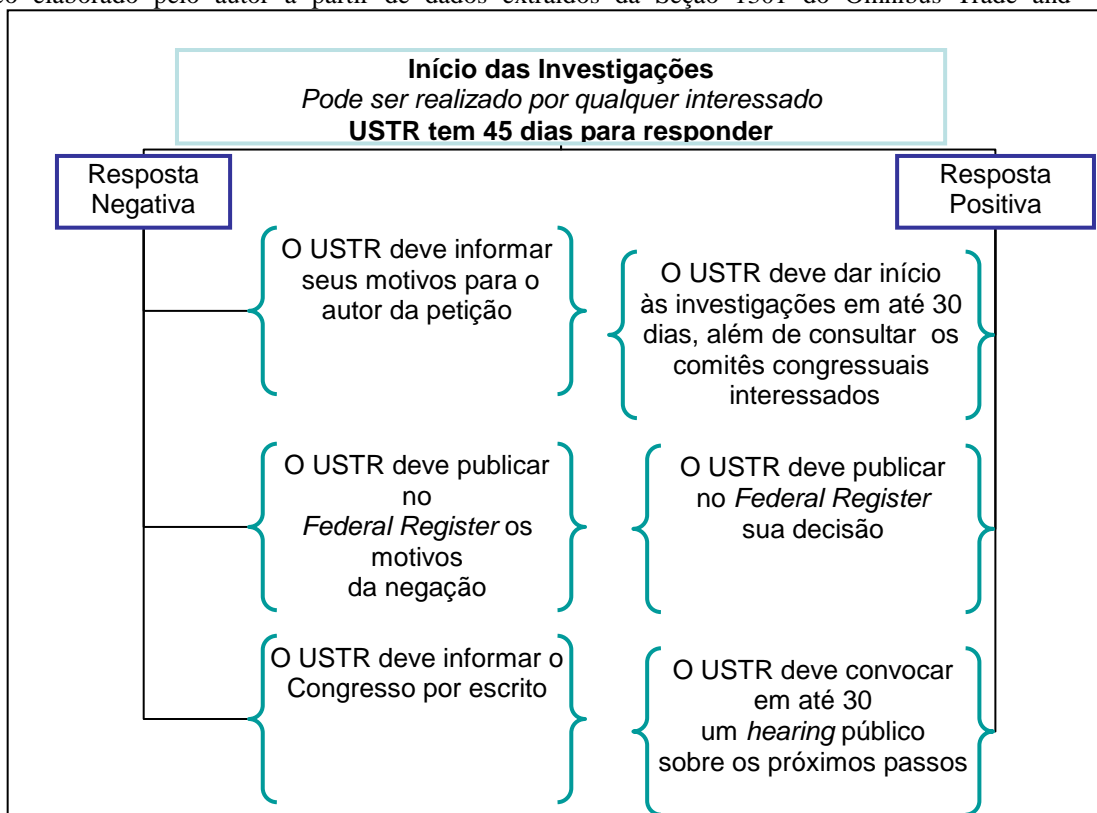
Por práticas ilegais de comércio os congressistas entendiam que:

- 6 “*An act, policy, or practice is unjustifiable if the act, policy, or practice is in violation of, or inconsistent with, the international legal rights of the United States.*” (Seção 301, alínea d4A)
- 7 “*Acts, policies, and practices that are unjustifiable include, but are not limited to, any act, policy, or practice [...] which denies national or most-favored-nation treatment or the right of establishment or protection of intellectual property rights*”(Seção 301, alínea d4B)
- 8 “*Acts, policies, and practices that are discriminatory include, when appropriate, any act, policy, and practice which denies national or most-favored-nation treatment to United States goods, services, or investment*” (Seção 301, alínea d5)

Quanto aos procedimentos da Seção 301 de 1974, após emendas da lei de 1988, seção 1301, o gráfico abaixo é ilustrativo:

Ilustração 6: Procedimentos Legislativos para a Seção 301

Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados extraídos da Seção 1301 do Omnibus Trade and



Competitiveness Act de 1988

Na seção 1302 da lei de 1988, apelidada de Super 301 pelo Senado, faz-se um acréscimo a Seção 301 do “*Trade Act de 1974*”. Agora o USTR deveria elaborar um relatório listando as principais barreiras de comércio impostas por outros países à economia norte-americana, incluindo “*major barriers and trade distorting practices, the elimination of which are likely to have the most significant potential to increase United States exports, either directly or through the establishment of a beneficial precedent*” (Seção 1302, Alínea a1A). Tal lista seria a base da elaboração de um *ranking* de prioridades e, baseado nela, o USTR calcularia o ganho aproximado que a eliminação de cada barreira listada traria à economia estadunidense. Por lei, tal relatório deveria ser revisto anualmente.

A Super 301 trouxe outra inovação. Após a publicação deste relatório no *Federal Register* e envio para o *Finance Commitee* e o *Ways and Means*, o USTR teria 21 dias para iniciar investigações sobre cada item listado no relatório (Seção 1302, alínea b). O USTR também passou a poder iniciar negociações automaticamente com os países

listados no relatório mencionado acima. Segundo a Seção 1302, Alínea c1A, o USTR deveria exigir a eliminação e compensação dos países com práticas distorcivas de comércio no período máximo de 3 anos depois de iniciada a investigação.

As inovações da lei de 1988 nesta seção foram basicamente quatro: A primeira foi a realocação de funções quanto à implementação dos mecanismos da 301. O USTR, e não mais o presidente, passou a ser responsável pelas investigações de países estrangeiros. Cabia a este órgão a decisão de utilização ou não do dispositivo (vide BAYARD & ELLIOTT, 1994:29). As interpretações dessa alteração parecem levar a um mesmo ponto: tratava-se de uma tentativa de pôr fim à utilização do comércio como instrumento de pressão para atingir objetivos de política externa considerados relevantes¹⁹⁷. Segundo Bello e Holmer (1990:50-1), por exemplo, *“the motive behind the transfer of this authority to USTR was to increase the USTR’s importance and power and thus reduce the likelihood trade benefits for foreigners being exchanged for nontrade benefits”*. Já Arslanian (1994:84) afirmava que essa alteração tinha por fim *“aumentar a responsabilidade do USTR nos processos de utilização da 301, evitando-se, com isso, o envolvimento de considerações de natureza mais ampla [...] como política externa, segurança nacional e políticas domésticas”*.

A segunda alteração que merece destaque se refere à capacidade compulsória conferida ao USTR. Quer isso dizer que, constatada a violação de direitos norte-americanos com práticas desleais de comércio, o USTR passaria a deter capacidade *“mandatória”* para agir. Este era um dos pontos defendidos por Danforth (*apud* BELLO & HOLMER, 1990:58), que chegou a afirmar em um *hearing* que *“unless we at least sometimes actually enforce the law, there is no credibility [...] I think that if the referee never blows the whistle on a foul, there is no way to stop fouls”*¹⁹⁸. Atribuindo essa capacidade ao USTR, os Estados Unidos passaram a definir o que é correto e o que é

¹⁹⁷ Vale ressaltar que havia dúvidas quanto a esta interpretação. *“What is the impact of this transfer likely to be? Congress made an important symbolic statement in insisting upon the transfer of authority despite the administration’s strong and repeated objections. [...] However, the change is unlikely to be particularly significant. The trade representative still serves at the pleasure of the president, and therefore is unlikely to take actions of which the president disapproves. The only question – which will be answered in time with experience under the new Section 301 – is whether there may occasionally be cases in which the president may permit the trade representative to take actions that he himself would not take”* (BELLO & HOLMER, 1990:57).

¹⁹⁸ O Senador George J. Mitchell (D-Maine) (*apud* BELLO & HOLMER, 1990:58), da mesma forma, afirmava que *“the history of administration after administration of both parties refusing to implement the law. Instead, this president and these predecessors have used the wide discretion provided in the law to deny or to delay taking action sometimes for close to a decade. [...] But it is this very discretion which has led to the disastrous record of enforcement under Section 301”*.

incorreto em assuntos de comércio, podendo determinar

supostamente à luz de acordo de comércio ou do GATT, uma prática como “insustentável”, e, portanto, sujeita a uma ação final mandatória pelo USTR, antes mesmo de emitido parecer final por aqueles instrumentos legais internacionais (ARSLANIAN, 1994:85).

Assim, esperava-se coibir práticas desleais de comércio que acreditava-se impactar a balança comercial¹⁹⁹.

A terceira alteração se refere à inclusão de assuntos como direitos trabalhistas e oportunidades de mercados no critério de práticas desleais de comércio. Desta maneira, estes temas, que até então eram considerados independentes das questões comerciais, passam a ser considerados como questões diretamente vinculadas a elas. Na Seção 1301, Alínea d3B, os Estados Unidos, por meio do USTR, poderia impor sanções a outros países que mantivessem as seguintes práticas:

- (i) *denies fair and equitable*
 - (I) *opportunities for the establishment of an enterprise,*
 - (II) *provision of adequate and effective protection of intellectual property rights, or*
 - (III) *market opportunities, including the toleration by a foreign government of systematic anticompetitive activities by private firms or among private firms in the foreign country that have the effect of restricting, on a basis that is inconsistent with commercial considerations, access of United States goods to purchasing by such firms,*
- (ii) *constitutes export targeting, or*
- (iii) *constitutes a persistent pattern of conduct that*
 - (I) *denies workers the right of association,*
 - (II) *denies workers the right to organize and bargain collectively,*
 - (III) *permits any form of forced or compulsory labor,*
 - (IV) *fails to provide a minimum age for the employment of children, or*
 - (V) *fails to provide standards for minimum wages, hours of work, and occupational safety and health of workers.* (Seção 301, Alínea dB)

¹⁹⁹ “What is the significance of the mandatory retaliation provisions likely to be? Proponents of mandatory retaliation hope that the establishment of a statutory mandate will enhance the credibility of the threat of retaliation under Section 301, and thereby increase the administration’s negotiations leverage and the prospects for favorable, trade-liberalizing resolutions of trade disputes. They also hope that the existence of the mandate will have a chilling effect on the establishment of new trade barriers by U.S. trading partners” (BELLO & HOLMER, 1990:58)

Para Bello e Holmer (1990:75), embora estas questões estivessem implícitas no arcabouço da Seção 301, antes mesmo da lei de 1988, a inclusão literal destas práticas no texto da nova lei poderia “*increase the pressure on the trade representative formally to find such practices to be unfair and take action in response*”. Além disso, segundo Arslanian (1994:86), “a nova legislação passou a atribuir ao Executivo poder discricionário quase ilimitado para identificar uma prática como sendo não-razoável ou discriminatória, e, portanto, acionável do ponto de vista da seção 301”.

A quarta alteração que merece destaque se refere aos procedimentos necessários para a implementação da 301. Buscava-se agilizar o mecanismo, evitando burocracias desnecessárias que poderiam torná-lo inviável. Assim, “a seção 302(b) [...] determina que, em um prazo máximo de 21 dias após a data de identificação das ‘práticas e países prioritários’, o USTR deverá iniciar investigações para todos aqueles casos” (ARSLANIAN, 1994:87).

Além dessas quatro alterações, houve outras: o mecanismo passou a ser mais consistente, dificultando demandas para o término do dispositivo; o USTR tinha obrigação de elaborar uma espécie de “lista negra” anual avaliando os países praticantes de comércio desleal, destacando as barreiras que impediam a entrada americana, e um *ranking* das barreiras prioritárias²⁰⁰, entre outras.

Quanto a propriedade intelectual, a Seção 1303 da lei de 1988, apelidada de Special 301, tinha o seguinte objetivo:

[...] to provide for the development of an overall strategy to ensure adequate and effective protection of intellectual property rights and fair and equitable market access for United States persons that rely on protection of intellectual property rights”
(Seção 1303, Alínea a2).

Caberia ao USTR identificar países que não protegiam efetivamente a propriedade intelectual (Seção 1303, Alínea a1A) e que negassem acesso a mercado justo e igualitário para os Estados Unidos (Seção 1303, Alínea a1b). Além disso, o USTR deveria acompanhar constantemente as ações de outros países e publicar um relatório anual identificando os principais agressores. Sobre estes últimos, a lei se

²⁰⁰ “A Lei Abrangente determinou que, a partir de 1990, os Relatórios sobre Barreiras Comerciais deveriam incluir uma revisão das estimativas de ganhos potenciais, em caso de eliminação das ‘práticas prioritárias’ nos ‘países prioritários’, o que vem, na prática, significar que, na avaliação do Relatório, a retirada ou não de um país da classificação prioritária está, em boa medida, condicionada ao desempenho das exportações e/ou dos ‘ganhos potenciais’ norte-americanos, independentemente de circunstâncias de mercado, condições de preços, competitividade etc.” (ARSLANIAN, 1994:96).

referia:

A foreign country denies fair and equitable market access if the foreign country effectively denies access to a market for a product protected by a copyright, patent, or process patent through the use of laws, procedures, practices, or regulations which (A) violate provisions of international law or international agreements to which both the United States and the foreign country are parties, or (B) constitute discriminatory nontariff trade barriers. (Seção 1303)

A inovação nas leis de comércio dos Estados Unidos demonstra, se comparada com o imediato pós-guerra, uma transição importante nas idéias que embasavam os princípios de comércio daquele país. Em outras palavras, com a implementação da Super 301, a posição adotada pelos Estados Unidos no que se refere à política comercial sofreu mudanças importantes, dando margem ao que ficou conhecido como “Unilateralismo Agressivo”. O país começou a exigir com veemência que seus parceiros comerciais eliminassem barreiras às suas exportações, através da utilização de ameaças de retaliação, baseado na Seção 301, Special 301 e Super 301 da lei comercial norte-americana.

Contudo, é bom ressaltar que havia dois importantes freios que demonstram a participação indireta do Executivo no texto. O primeiro deles se refere aos Mecanismos de Solução de Controvérsias Multilaterais, com destaque para o GATT. Quer isso dizer que o USTR não poderia agir caso tais mecanismos determinassem:

*(i) the rights of the United States under a trade agreement are not being denied, or
(ii) the act, policy, or practice (I) is not a violation of, or inconsistent with, the rights of the United States, or
(II) does not deny, nullify, or impair benefits to the United States under any trade agreement (Seção 301, alínea 2A).*

O Segundo freio à Seção 301 tratava-se do “interesse econômico norte-americano”. Caso o USTR determinasse que uma retaliação específica seria prejudicial à este interesse, a agência poderia optar por não agir. A este respeito a lei afirma que

The Trade Representative is not required [...] to initiate an investigation under this chapter with respect to any act, policy, or practice of a foreign country if the Trade Representative determines that the initiation of the investigation would be detrimental to United States economic interests” (Seção 301, alínea dB).

5.5. Outras Instituições Legislativas de Fair Trade presentes na Omnibus Trade and Competitive Act de 1988

Além das seções 1301, 1302 e 1303 da Lei de 1988, outras seções merecem destaque por responderem às mesmas forças mencionadas acima. A Seção 1305, denominada “*Investigation of Barriers in Japan in Certain United States Services*”, é uma delas. Nela o USTR passa a investigar automaticamente os atos, políticas e práticas do governo japonês, sob ameaça de retaliação. No tocante ao governo japonês, este recebeu destaque na lei de 1988, com ênfase na questão do déficit de comércio, mercado de supercomputadores e pendências relacionadas ao setor automobilístico.

Quanto ao déficit comercial a Seção 1306 faz referencia direta, afirmando que esta “*has deteriorated steadily from an already large United States deficit of \$10,400,000,000 in 1980 to an unprecedented United States deficit of \$57,700,000,000 in 1987, a magnitude that is simply untenable*” (Seção 1306, alínea a2). Afirmou-se também que “*a major problem between the United States and Japan is the absence of a political will in Japan to import*” (Seção 1306, alínea a8) e, como consequência, “*meaningful negotiations must take place at the highest level, at a special summit of political leaders from both countries*” (Seção 1306, alínea a9).

Quanto ao mercado de supercomputadores, os congressistas afirmaram que os produtores norte-americanos encontravam muitos obstáculos para entrar no mercado japonês, com destaque para a política de compras governamentais deste governo e para as diretrizes econômicas estipuladas pelo MITI. Além disso, os produtores japoneses foram acusados de *dumping*. Como consequência, o USTR deveria iniciar negociações imediatamente, além de continuar a monitorar as práticas deste governo (Seção 1307).

Já na Seção 2123, o Departamento de Comércio deveria desenvolver e estimular políticas de incentivo às exportações de produtos automobilísticos para o mercado japonês. Para isso, caberia a este departamento facilitar a troca de informações entre os dois governos, coletar informações sobre as práticas do governo japonês, estabelecer contato com as empresas japonesas, incentivar a resolução de disputas, entre outras medidas. Vale destacar a alínea b7 desta mesma seção, onde afirma-se que caberia a este departamento

submit annual written reports or otherwise report annually to

the Congress on the sale of United States-made auto parts in Japanese markets, including the extent to which long-term, commercial relationships exist between United States auto parts manufacturers and Japanese automobile manufacturers” (Seção 2123, alínea b7).

A Seção 1374, conhecida como “*Telecommunications Trade Act de 1988*”, também merece destaque. Baseado nela, caberia ao USTR listar as barreiras estrangeiras ao mercado de telecomunicações, podendo ser ações, políticas, procedimentos, serviços e bens que influenciavam negativamente a economia norte-americana. Após 30 dias, o Presidente iniciaria negociações para a eliminação das barreiras. Caso as negociações não fossem bem sucedidas, “*the President shall take whatever actions authorized [...] that are appropriate and most likely to achieve such general negotiating objectives*” (Seção 1376, alínea a1).

Baseado na Seção 7003, conhecida como “*Buy American Act of 1988*”, caberia ao Presidente a elaboração de um relatório listando os países que discriminam os produtos norte-americanos no processo de Compras Governamentais. O USTR passaria a iniciar negociações com o país exigindo o cumprimento do GATT, podendo iniciar um painel de solução de controvérsias neste fórum 60 dias após o relatório. Caso o painel não fosse bem sucedido no prazo de um ano, o Presidente dos Estados Unidos poderia impor retaliações.

Por último, a Seção 10001, conhecida como “*Foreign Shipping Practices Act of 1988*”, garantiu ao “*Federal Maritime Commission*” o poder de iniciar investigações sobre discriminação estrangeira quanto aos serviços marítimos norte-americanos. Após o início da petição, a Comissão teria 120 (com 90 dias de extensão no máximo) para dar seu parecer. Caso positivo, os Estados Unidos retaliariam. A tabela abaixo resume as principais instituições de *Fair Trade* presentes na lei de 1988.

Tabela 19: Principais Instituições Legislativas de *Fair Trade* presentes na *Omnibus Trade and Competitive Act* de 1988

Seção	Características
Seção 1301 (Emenda a Seção 301 do Trade Act de 1974)	Garante ao USTR o direito de impor sanções a países acusados de manterem práticas desleais de comércio que prejudicam a economia norte-americana. A abertura de investigações passa a ser mandatária em um prazo de 30 dias após a sua identificação
Seção 1302 (Apelidada de Super 301, emenda a Seção 301 do Trade Act de 1974)	Cabe ao USTR elaborar um relatório listando as principais barreiras de comércio impostas por outros países à economia norte-americana e iniciar investigações após 21 dias sobre cada item listado no relatório sobre risco de retaliação
Seção 1303 (Apelidada de Special 301, emenda o Capítulo 8 título I do Trade Act de 1974)	Cabe ao USTR identificar países que não protegem efetivamente a propriedade intelectual e que negam acesso a mercado justo e igualitário para os Estados Unidos. Além disso, o USTR deveria acompanhar constantemente as ações de outros países e publicar um relatório anual identificando os principais agressores que ficariam sob risco de retaliação.
Seção 1305 (Investigation of Barriers in Japan in Certain United States Services)	O USTR deveria, em até 90 dias depois da publicação da lei, iniciar investigações contra as práticas de comércio japonesas além de iniciar negociações com o governo japonês que ficaria sob risco de retaliação.
Seção 1374 (Telecommunications Trade Act de 1988)	O USTR passa a listar as barreiras estrangeiras ao mercado de telecomunicações, podendo ser ações, políticas, procedimentos, serviços e bens, que influenciavam negativamente a economia norte-americana. Após 30 dias, caberia ao Presidente iniciar negociações para a eliminação das barreiras sob risco de retaliação.
Seção 2123 (Fair Trade in Auto Parts Sales to Japan)	O Departamento de Comércio deveria monitorar o comércio de peças automobilísticas norte-americanas no mercado japonês, elaborar um relatório anual listando as principais barreiras encontradas (este relatório deveria ser enviado também ao Congresso), além e iniciar negociações para a sua eliminação.
Seção 7003 (Buy American Act of 1988)	O Presidente deveria elaborar um relatório listando os países que discriminam os produtos norte-americanos no processo de compras governamentais. O USTR iniciaria negociações com o país exigindo o cumprimento do GATT, podendo iniciar um painel de solução de controvérsias neste fórum 60 dias após o relatório. Caso o painel não seja bem sucedido no prazo de 1 ano, o Presidente poderia retaliar.
Seção 10001 (Foreign Shipping Practices Act of 1988)	Garante ao “Federal Maritime Commission” o poder de iniciar investigações sobre discriminação estrangeira quanto serviços marítimos norte-americanos. Após o início da petição, a Comissão teria 120 (com 90 dias de extensão no máximo) para dar seu parecer. Caso positivo, os Estados Unidos retaliariam.

Tabela elaborada pelo autor após análise da Omnibus Trade and Competitive Act de 1988.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todas as localidades e todos os tempos históricos possuem suas características singulares e, para os estudos que consideram as especificidades, é através da compreensão destes traços únicos que se permite a construção de hipóteses com validade histórica. Pois que adianta ao pesquisador encontrar explicações aparentemente universais e perder de vista a essência das relações humanas? A busca incansável por leis faz com que a dualidade perca o sentido e seja acusada de ultrapassada (Bachelard,2001). Será que é possível encontrar leis quando se analisa a alteração institucional dos Estados Unidos? Será que todas elas respondem a algum desses princípios universais que se aplicam a todos os tempos e todos os casos? Demonstrou-se aqui que a Política Comercial dos Estados Unidos é repleta de contradição e, portanto, está longe de convalidar com a busca de princípios explicativos universais.

Na parte II deste trabalho viu-se brevemente a posição de destaque que os Estados Unidos assumiram no Sistema Internacional em meados do Século XX e as características específicas que o comércio recebeu neste país nas últimas décadas. Também discutiu-se brevemente as especificidades da década de 1980 com destaque para o Congresso norte-americano. Notou-se que a história da política comercial norte-americana é caracterizada pelos atritos entre duas formas de lidar com o comércio: o protecionismo e o livre-comércio. Do pós-Segunda Guerra em diante, os Estados Unidos adotaram uma postura mais livre-cambista em relação ao bloco ocidental.

Contudo, a partir da década de 1970, o país entrou em um ciclo de recessão econômica, comumente associado ao enorme déficit no balanço de pagamentos, o que contribuiu para a intensificação de teses declinistas, como a de Arrighi (1997) e Kennedy (1989), dentre outros, além de proporcionar o acirramento das críticas às políticas comerciais de cunho liberal adotadas até então, agregando força às demandas protecionistas (DESTLER, 1986). Essas demandas não demoraram a entrar na agenda do Congresso. É importante frisar que a esta altura a redução do déficit comercial, fundamentada no campo das idéias, era considerada como o principal meio para a retomada da prosperidade norte-americana²⁰¹. Tal cenário

²⁰¹ Destler deixa isso claro ao afirmar que *“In fact, early in that period there developed a near-universal, bipartisan consensus in the congressional trade community that the White House was doing nothing about the trade problem and perhaps did not even recognize its existence. Most legislators saw the overvalued dollar as the prime cause of yawning trade deficits. [...] These legislators also saw the low priority he [the president]*

influenciou a maioria das soluções que surgiram no Congresso: a reforma do GATT baseada na reciprocidade; o protecionismo puro e simples; e a abertura do mercado de exportação.

No entanto, o Unilateralismo Agressivo na política comercial norte-americana, no final da década de 1980, fora reflexo de uma nova forma de lidar com o comércio, denominada “*Fair-Trade*”, fugindo assim ao escopo analítico do protecionismo ou livre-cambismo clássicos. Por meio da Super 301, expressão máxima desta noção de comércio, os Estados Unidos identificam os principais países que adotavam práticas discriminatórias aos produtos norte-americanos e que contavam com grande potencial de elevação de suas exportações, como Japão, Índia, Coréia do Sul e Brasil. O método escolhido para forçar a abertura destes países foi a utilização de retaliações unilaterais. Conforme Bayard e Elliott (1994), tais disposições na legislação norte-americana podem ser consideradas medidas unilaterais porque: 1) os Estados Unidos definem o que pode ser considerado prática ilegal de comércio; e 2) fazem pressão para que seus parceiros liberalizem suas economias sem fazer nenhum tipo de concessão. De acordo com Bello e Holmer (1990:89),

Perhaps the greatest domestic significance of the 1988 Trade Act amendments to Section 301 lies largely outside the Section 301 program itself. The enactment of these changes was a catharsis for the Congress's 'festering frustration' with the way past and present administrations had conducted trade policy. It also enabled congressmen to take (and report to constituents) some coherent action in response to the United States trade deficit situation. And finally, it permitted many who generally support freer trade to continue to do so. As members of both parties had noted, the consensus in the United States for free trade is more likely to be preserved when the public is confident that the government is 'taking regular, swift, and tough action' against unfair trade practices abroad.

São várias as especificidades dos Estados Unidos, sendo necessário destacar cinco: a posição internacional, a Guerra Fria e a desigualdade dos atores, o Comércio no Legislativo e os Desafios da Década de 1980

Posição Internacional. Não se pode analisar os Estados Unidos sem compreender a posição que ocupa no Sistema Internacional. Após a II Guerra Mundial, com a Europa em reconstrução, este país assumiu o papel de grande potência ocidental. Este ponto é de vital importância: a posição diferenciada ocupada pelos Estados Unidos gerou políticas bastante

gave to attacking the egregious budget deficit, which was in turn the strong dollar's primary cause. Or if they looked at specific trade issues, they saw a president reluctant to take the initiative in fighting foreign import restrictions and export subsidies” (DESTLER, 1986:102).

específicas. Tal posicionamento refletiu na política comercial que passou a ser baseada em uma idéia predominante: o livre-comércio. Esta é a principal Instituição Estrutural de Comércio dos Estados Unidos. Em outros termos, diante do papel que os Estados Unidos visavam adotar no Sistema Internacional em um contexto de Guerra Fria, o livre-comércio era a melhor opção, mesmo com os custos econômicos domésticos inerentes a tal decisão. As outras opções disponíveis restringiriam a liderança política dos Estados Unidos e por este motivo não foram colocadas em prática.

O Contexto da Guerra Fria. A Guerra Fria é de extrema importância para entender as instituições de comércio dos Estados Unidos. A estratégia política empregada durante todo o conflito, com especial destaque para as décadas de 1950 e 1960, foi influenciada pela lógica bipolar que determinava a política econômica, ainda que os custos fossem altos. *“The real question is not whether we can reduce our deficit but how much we ought to reduce it and how we can make this reduction without sacrificing policies which are vital for the achievement of our national aims”*, dizia Gardner (1960:433). Mesmo com a coexistência pacífica e até o fim do conflito em 1989, o livre-comércio continua a ser defendido pelo Executivo pelos motivos mencionados acima. As décadas de 1970 e 1980 assistiram a um forte questionamento desta política por grupos de pressão representados no Congresso, mas nem com isso a postura livre-cambista do Executivo mudou. Mesmo no cenário pós-Guerra Fria esta tendência permanece: agora, como principal potência do Sistema Internacional, a necessidade de manter a saúde do sistema de comércio mundial existe com intensidade parecida.

Natureza distinta dos atores políticos. Deve-se destacar que, enquanto o Congresso se mostrou muito mais suscetível às pressões protecionistas que obedeciam à lógica dos grupos de interesse, o Executivo obedeceu a outra lógica, embora não estivesse completamente isolado de interesses setoriais, mais focada em assuntos de Estado, tentando equacionar de maneira fluida seus interesses de longo prazo (buscava manter o bom funcionamento do sistema de comércio internacional) com as demandas domésticas (buscavam proteção contra concorrentes estrangeiros), muito mais imediatistas.

Dentro do arcabouço construído na Parte I desta pesquisa, o Executivo norte-americano não se mostrou tão sensível às Forças da Mudança quanto os congressistas. Esta tendência parece ter prevalecido desde o pós-Segunda Guerra até os nossos dias; a própria

criação do USTR (*United States Trade Representative*), ainda na década de 1960, foi em certa medida resultado dela. Portanto, as políticas paroquialistas que surgem no Congresso são, em grande medida, filtradas para se evitar conflitos com os objetivos mais gerais e de longo prazo de política de Estado. Baseado nisso, para entender alterações nas diretrizes de comércio norte-americano, ainda mais quando o que está em jogo não são questões puramente circunstâncias, mas que alteram significativamente o rumo da estratégia de comércio deste país, é preciso relacionar tanto o jogo político doméstico, bem como suas relações com o Congresso, e o Estado representado pela Administração e seus interesses de longo prazo. Tal diferença não reside, portanto, na maneira como os representantes são eleitos, mas na natureza do cargo.

O Comércio no Legislativo. Durante a década de 1960 já era possível sentir os efeitos da deterioração do balanço de pagamentos dos Estados Unidos, promovendo assim debates internos sobre como esse problema poderia ser solucionado. Estas tendências permanecem crescentes, até atingir seu ápice da década de 1980. Nas primeiras décadas após a II Guerra Mundial, estes descompassos no balanço de pagamentos não foram suficientes para se materializarem em leis protecionistas, até porque não se pode esquecer o contexto da época. A manutenção da Aliança Atlântica, dentro da lógica da Guerra Fria, uma vez definida como prioridade de política externa, tornou a política comercial subordinada a ela, vedando o Congresso de demandas protecionistas por meio do “Sistema Antigo”. Este sistema criava contrapesos ao que restava de pressões protecionistas, mantendo diretrizes liberalizantes mesmo com mudanças nas preferências internas. Em outras palavras, o Congresso era blindado por filtros legais que o protegiam de demandas protecionistas. Além disso, o posicionamento internacionalista foi viabilizado politicamente pela bonança econômica, que permitia aos norte-americanos a aceitação maior dos custos advindos da liderança deste país no plano internacional.

Durante a década de 1970, com a intensificação da ascensão da Europa, reanimada e reconstruída, em grande parte devido aos investimentos norte-americanos, surge um novo desafio para os Estados Unidos. A Europa deixa de ser apenas uma espécie de vitrine do modo de vida capitalista e passa a ascender como concorrente dos Estados Unidos na área econômica. Como consequência disso, houve um rápido declínio na participação dos Estados Unidos no produto bruto mundial, atingindo seu ponto máximo na década de 1970, fazendo com que a Europa e o Japão deixassem de ser aliados incondicionais para tornarem-se

potenciais concorrentes, fenômeno este que se consolida na década de 1980. Estas mudanças influenciaram os debates revisionistas da legislação de comércio dos Estados Unidos, redesenhando o *design* institucional deste país. Permitiu-se assim maior acesso de grupos particularistas ao processo de formulação de leis e políticas comerciais e o Congresso passou-se a adotar uma posição mais nacionalista, de maior reivindicação de benefícios comerciais. Remédios administrativos tais como a *Scape Clause*, *Antidumping* e *Countervailing Duties* são exemplos importantes disso. A política comercial norte-americana certamente estava passando por um processo de mudança profunda em busca de um novo padrão para as políticas relacionadas ao comércio.

Os Desafios da Década de 1980. A década de 1980 é, portanto, um período-chave para a compreensão das tendências que influenciaram os acontecimentos ocorridos no Congresso norte-americano de 1988, que possibilitaram a materialização das Instituições de *Fair Trade* em mecanismos legais. O desemprego havia atingido um índice elevado bem como os gastos públicos, agravando o poder de compra do dólar e deteriorando o balanço de pagamentos norte-americano. Além disso, a diferença entre as pressões protecionistas deste período para as que ocorreram em 1970-72, 1977-79 e 1981-82 era que os filtros institucionais que protegiam o Congresso pareciam não ter mais o mesmo efeito que tiveram até a década de 1960, uma vez que sofreram forte deslegitimação em decorrência do déficit comercial, reconfigurando a arena política norte-americana. Essa situação foi agravada pela estratégia internacionalista da Casa Branca, o que incentivou ainda mais a procura por providências no Congresso. Segundo Destler (1986:103), “*The administration was not providing members of Congress with political insulation at a time when they needed it more than ever. So the number of bills soared*”.

Como foi demonstrado nesta pesquisa, a década de 1980 assistiu ao crescimento da preocupação norte-americana com o seu balanço de pagamentos. Os congressistas deste país começaram a considerar esta questão com mais cuidado, devido à intensificação da impressão, tanto no Congresso quanto por parte de vários atores domésticos, de que o déficit comercial norte-americano era resultado de restrições impostas aos produtos do país no exterior. Tal situação se deu dentro da lógica apresentada na primeira parte deste trabalho, isto é, a condição material, as idéias e as instituições.

Tais alterações, entretanto, não podem ser entendidas considerando apenas o jogo

político doméstico. No caso em questão, é evidente a influência que diversos grupos de pressão tiveram, principalmente por meio do Congresso. Contudo, a Administração alterou o rumo das negociações, buscando uma medida alternativa que respeitasse, ao mesmo tempo, tanto as demandas domésticas quanto seus objetivos externos. As Instituições de *Fair-Trade* foram reflexo dessa interação entre demandas domésticas e demandas de Estado, bem como do internacionalismo para o nacionalismo econômico, muito embora trate-se de um nacionalismo econômico diferente que foge ao escopo analítico do protecionismo clássico. Desta maneira seria possível responder de forma contundente às demandas políticas domésticas sem, é bom frisar, minar a abertura do sistema de comércio internacional, objetivo histórico do Estado norte-americano (VIGEVANI *et al.*, 2005).

As Instituições de *Fair-Trade* foram materializadas em mecanismos institucionais após intensos debates na Câmara, no Senado e na Administração. Para os grupos domésticos, buscava-se que tal esforço tivesse impacto significativo nas diretrizes de comércio dos Estados Unidos, embora muitos autores afirmassem que o documento em nada contribuiria para uma melhora substantiva da posição material do país (ARSLANIAN, 1994; SVILENOV, 1999). Contudo, para as diretrizes de Estado, buscava-se escoar as demandas domésticas sem prejudicar a abertura do sistema de comércio internacional. Estas instituições responderam, portanto, às Instituições Estruturais que se fizeram presentes tanto da dimensão legislativa quanto no nível contextual. Estas perduram no tempo, e embora a década de 1980 tenha presenciado uma intensificação das forças da mudança, não foram suprimidas. No nível contextual, estas instituições de longo prazo foram compostas pela (1) posição de liderança internacional ocupada pelos Estados Unidos, (2) a lógica da contenção, um das características básicas da Guerra Fria, (3) a desigualdade dos atores políticos e a (4) deterioração econômica deste país. Estas Instituições Estruturais não dependem da atuação de nenhum agente em específico, portanto, são holísticas. Tal característica faz com que os Estados Unidos tenham que se adaptar a estas condições e, logo, é um vetor para se compreender a sua atuação, bem como os limites impostos para qualquer tipo de mudança institucional legislativa.

Três Forças da Mudança se destacam no nível contextual: (1) a crise, (2) a condição material e (3) as idéias. Existem outras, como discutido no capítulo anterior. Contudo, estas parecem ter preponderância durante a década de 1980. Além disso, pela própria condição de busca perpétua pelo lucro material intrínseco a todas as atividades de comércio, faz-se necessário dar destaque para esta força como um dos vetores básicos para o movimento de instituições de comércio. Isso não quer dizer, é bom ressaltar, que as demais forças não

tenham importância. No caso aqui analisado, as idéias foram igualmente relevantes. No período estudado, a interação entre estas duas variáveis foi de extrema importância para a formulação comercial norte-americana, suas diretrizes e constrangimentos.

A Crise, definida como momentos de tensão, conflitos ou choques, contribuem para revisionismos e para redistribuições dos ganhos materiais, além de facilitar a propagação de idéias alternativas e por isso merece destaque aqui. Caso contrário, dificilmente uma idéia seria substituída. Quanto à redistribuição de ganhos, Goldstein (1988:179) afirma que a história da política *“makes it clear that when the economy flourishes there is little incentive to change policy, whatever the objective merits. If, in contrast, existing policy confronts hard times, it is abandoned, again regardless of its economic merits”*. No que se refere à propagação de idéias alternativas, Legro (2000:263) pontua que as crises, *“are depicted as a type of collective electroshock therapy that jolts societies out of their extant modes of thought and gives them new ways of dealing with the world”*.

Sendo assim, embora a crise seja o pano de fundo ideal para a quebra do consenso da ortodoxia e consolidação de idéias alternativas, ela, por si só, não explica as alterações que ocorreram na década de 1980. Por este motivo a crise nas transações comerciais e no sistema financeiro internacional das décadas de 1970 e 1980 foi abordada como Força, limitando assim o voluntarismo extremado. Contudo, não se pode cometer o erro de afirmar que os momentos críticos são a causa da transição. Afirmar que tudo se explica por ela seria supor que todos os momentos críticos gerariam efeitos similares e esta suposição não possui nenhum tipo de confirmação empírica. Esta é uma das críticas de Woods à abordagem realista ao afirmar que *“if realists are right we might expect all states facing a similar economic crisis and in a similar position in international economy to respond in the same way”* (1995:164), o que seria um grave erro.

Na dimensão legislativa, tem-se dois movimentos, um de longo prazo e outro de curto. Neste primeiro movimento, algumas instituições já formalizadas em mecanismos legais tais como a abertura unilateral dos Estados Unidos, representando assim uma espécie de reciprocidade assimétrica garantiam a vertente histórica de livre-cambismo. Mecanismos como o *Scape Clause*, *Antidumping* e *Contervailing Duties*, também possuem a mesma característica. Entretanto, estes remédios administrativos serviam mais como válvulas de escape para a manutenção da trajetória liberalizante dos Estados Unidos e, portanto, são Instituições Estruturais legislativas.

Já a dimensão legislativa de curta duração é mais aberta à pressão de grupos de

interesses e é composta por duas forças: as tradicionais demandas protecionistas e livre-cambistas. Neste nível, há espaço para a atuação de grupos paroquialistas que comumente atuam de maneira revisionista ou se utilizam dos remédios administrativos para recuperar a competitividade. Embora a primeira vista possa parecer que, ao focar a análise nas instituições, não há espaço para os grupos de pressão, estes continuam a exercer uma importante atuação na mudança institucional. Portanto, tal abordagem não exclui os grupos, mas estes são influenciados pelas Instituições Estruturais e também agem impulsionados pelas Forças da Mudança. São frutos de seu tempo, interagem com seu contexto e não possuem uma racionalidade exógena e universal. A tabela abaixo resume os argumentos levantados até aqui.

Ilustração 7: As Especificidades Norte-americanas na Década de 1980

	Instituições Estruturais (longas)	Forças da Mudança (curtas)
Dimensão institucional formal legislativa	- Abertura unilateral (reciprocidade assimétrica) - Scape Clause - Antidumping - Contervailing Duties - Livre-Comércio (Rodadas de Negociação)	Protecionismo Livre-Comércio
Dimensão informal contextual (holismo)	- Posição Internacional ocupada pelos Estados Unidos - Contexto (Guerra Fria) - Desigualdade dos atores (Executivo pensa o Estado)	- Crise - Condição Material - Idéias

Buscou-se demonstrar nesta pesquisa que a materialização das Instituições de *Fair Trade* em mecanismos legais responde tanto às Forças da Mudança quanto às Instituições Estruturais, além das dimensões legislativa e contextual. No quadro acima tais instituições estariam no centro dos quatro quadrantes, respondendo, portanto, aos dois movimentos (de longo e de curto prazo) e às duas dimensões (legislativa e contextual).

A maior parte das análises que lidam com a política comercial dos Estados Unidos parecem desconsiderar a especificidade do caso norte-americano, sua posição diferenciada, seu contexto e o papel diferenciado do Executivo. Isso porque estas enfatizam o jogo político doméstico. Contudo, demonstrou-se que quando as alterações são substanciais e não meramente circunstanciais (ou setoriais), as políticas de Estado precisam receber um papel de destaque. Isso ocorre devido à existência de um ambiente estratégico, muitas vezes ignorado

pelos que enfatizam apenas o jogo político doméstico.

Sendo assim, em algumas questões, é neste ambiente que o Executivo decide quando a lógica do jogo doméstico deve ou não funcionar. Caso contrário, se tudo for negociado por meio dos grupos de pressão, como assegurar uma política segura de longo prazo, que nada tem a ver com grupos de interesse econômicos domésticos? Esta pergunta se torna ainda mais relevante quando se pensa sobre o papel desempenhado pelos Estados Unidos no Sistema Internacional. Afirmar que esta esfera de atuação não existe ou não é tão relevante é retirar da análise o campo político-estratégico e ignorar o papel do Estado como ator principal das Relações Internacionais. Nem mesmo as Forças da Mudança postergam as políticas de Estado sem dificuldades, pois estas estão fortemente vinculadas às Instituições Estruturais. O jogo político doméstico é importante, pode influenciar diretamente os rumos de uma negociação por vários mecanismos, como agências especializadas, pelo sistema eleitoral, etc. Entretanto, conclui-se que não se pode explicar tudo olhando para o jogo doméstico. A autonomia do Executivo não pode ser desconsiderada. Este serve também como um importante filtro no processo de formulação de política comercial.

**ANEXO I: TRECHOS SELECIONADOS DA OMNIBUS TRADE AND
COMPETITIVENESS ACT DE 1988**

PUBLIC LAW 100-418 [H.R. 4848]
AUGUST 23, 1988
OMNIBUS TRADE AND COMPETITIVENESS ACT OF 1988

100 P.L. 418; 102 Stat. 1107; 1988 Enacted H.R. 4848; 100 Enacted H.R. 4848

CIS LEGIS. HISTORY DOCUMENT: [100 CIS Legis. Hist. P.L. 418](#)

An Act

To enhance the competitiveness of American industry, and for other purposes.

[...]

[**1164] SUBTITLE C -- RESPONSE TO UNFAIR INTERNATIONAL TRADE PRACTICES

PART 1 -- ENFORCEMENT OF UNITED STATES RIGHTS UNDER TRADE AGREEMENTS AND

RESPONSE TO CERTAIN FOREIGN TRADE PRACTICES

[*1301]

SEC. 1301. <[19 USC 2411](#)> REVISION OF CHAPTER 1 OF TITLE III OF THE TRADE ACT OF 1974.

(a) IN GENERAL. -- Chapter 1 of title III of the Trade Act of 1974 ([19 U.S.C. 2411](#) et seq.) is amended to read as follows:

"CHAPTER 1 -- ENFORCEMENT OF UNITED STATES RIGHTS UNDER TRADE AGREEMENTS

AND RESPONSE TO CERTAIN FOREIGN TRADE PRACTICES

"SEC. 301. ACTIONS BY UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE.

"(a) MANDATORY ACTION. --

"(1) If the United States Trade Representative determines under section 304(a)(1) that --

"(A) the rights of the United States under any trade agreement are being denied; or

"(B) an act, policy, or practice of a foreign country --

"(i) violates, or is inconsistent with, the provisions of, or otherwise denies benefits to the United States under, any trade agreement, or

"(ii) is unjustifiable and burdens or restricts United States commerce;

the Trade Representative shall take action authorized in subsection (c), subject to the specific direction, if any, of the President regarding any such action, and shall take all other appropriate and feasible action within the power of the President that the President may direct the Trade Representative to take under this subsection, to enforce such rights or to obtain the elimination of such act, policy, or practice.

"(2) The Trade Representative is not required to take action under paragraph (1) in any case in which --

"(A) the Contracting Parties to the General Agreement on Tariffs and Trade have determined, a panel of experts has reported to the Contracting Parties, or a ruling issued under the formal dispute settlement proceeding provided under any other trade agreement finds, that --

"(i) the rights of the United States under a trade agreement are not being denied, or

"(ii) the act, policy, or practice --

"(I) is not a violation of, or inconsistent with, the rights of the United States, or

"(II) does not deny, nullify, or impair benefits to the United States under any trade agreement; or

"(B) the Trade Representative finds that --

"(i) the foreign country is taking satisfactory measures to grant the rights of the United States under a trade agreement,

[**1165] "(ii) the foreign country has --

"(I) agreed to eliminate or phase out the act, policy, or practice, or

"(II) agreed to an imminent solution to the burden or restriction on United States commerce that is satisfactory to the Trade Representative,

"(iii) it is impossible for the foreign country to achieve the results described in clause (i) or (ii), as appropriate, but the foreign country agrees to provide to the United States compensatory trade benefits that are satisfactory to the Trade Representative,

"(iv) in extraordinary cases, where the taking of action under this subsection would have an adverse impact on the United States economy substantially out of proportion to the benefits of such action, taking into account the impact of not taking such action on the credibility of the provisions of this chapter, or

"(v) the taking of action under this subsection would cause serious harm to the national security of the United States.

"(3) Any action taken under paragraph (1) to eliminate an act, policy, or practice shall be devised so as to affect goods or services of the foreign country in an amount that is equivalent in value to the burden or restriction being imposed by that country on United States commerce.

"(b) DISCRETIONARY ACTION. -- If the Trade Representative determines under section 304(a)(1) that --

"(1) an act, policy, or practice of a foreign country is unreasonable or discriminatory and burdens or restricts United States commerce, and

"(2) action by the United States is appropriate, the Trade Representative shall take all appropriate and feasible action authorized under subsection (c), subject to the specific direction, if any, of the President regarding any such action, and all other appropriate and feasible action within the power of the President that the President may direct the Trade Representative to take under this subsection, to obtain the elimination of that act, policy, or practice.

"(c) SCOPE OF AUTHORITY. --

"(1) For purposes of carrying out the provisions of subsection (a) or (b), the Trade Representative is authorized to --

"(A) suspend, withdraw, or prevent the application of, benefits of trade agreement concessions to carry out a trade agreement with the foreign country referred to in such subsection;

"(B) impose duties or other import restrictions on the goods of, and, notwithstanding any other provision of law, fees or restrictions on the services of, such foreign country for such time as the Trade Representative determines appropriate; or

"(C) enter into binding agreements with such foreign country that commit such foreign country to --

"(i) eliminate, or phase out, the act, policy, or practice that is the subject of the action to be taken under subsection (a) or (b),

[**1166] "(ii) eliminate any burden or restriction on United States commerce resulting from such act, policy, or practice, or

"(iii) provide the United States with compensatory trade benefits that --

"(I) are satisfactory to the Trade Representative, and

"(II) meet the requirements of paragraph (4).

"(2)(A) Notwithstanding any other provision of law governing any service sector access authorization, and in addition to the authority conferred in paragraph (1), the Trade Representative may, for purposes of carrying out the provisions of subsection (a) or (b) --

"(i) restrict, in the manner and to the extent the Trade Representative determines appropriate, the terms and conditions of any such authorization, or

"(ii) deny the issuance of any such authorization.

"(B) Actions described in subparagraph (A) may only be taken under this section with respect to service sector access authorizations granted, or applications therefor pending, on or after the date on which --

"(i) a petition is filed under section 302(a), or

"(ii) a determination to initiate an investigation is made by the Trade Representative under section 302(b).

"(C) Before the Trade Representative takes any action under this section involving the imposition of fees or other restrictions on the services of a foreign country, the Trade Representative shall, if the services involved are subject to regulation by any agency of the Federal Government or of any State, consult, as appropriate, with the head of the agency concerned.

"(3) The actions the Trade Representative is authorized to take under subsection (a) or (b) may be taken against any goods or economic sector --

"(A) on a nondiscriminatory basis or solely against the foreign country described in such subsection, and

"(B) without regard to whether or not such goods or economic sector were involved in the act, policy, or practice that is the subject of such action.

"(4) Any trade agreement described in paragraph (1)(C)(iii) shall provide compensatory trade benefits that benefit the economic sector which includes the domestic industry that would benefit from the elimination of the act, policy, or practice that is the subject of the action to be taken under subsection (a) or (b), or benefit the economic sector as closely related as possible to such economic sector, unless --

"(A) the provision of such trade benefits is not feasible, or

"(B) trade benefits that benefit any other economic sector would be more satisfactory than

such trade benefits.

"(5) In taking actions under subsection (a) or (b), the Trade Representative shall --

"(A) give preference to the imposition of duties over the imposition of other import restrictions, and

"(B) if an import restriction other than a duty is imposed, consider substituting, on an incremental basis, an equivalent duty for such other import restriction.

"(6) Any action taken by the Trade Representative under this section with respect to export targeting shall, to the extent [**1167] possible, reflect the full benefit level of the export targeting to the beneficiary over the period during which the action taken has an effect.

"(d) DEFINITIONS AND SPECIAL RULES. -- For purposes of this chapter --

"(1) The term "commerce" includes, but is not limited to --

"(A) services (including transfers of information) associated with international trade, whether or not such services are related to specific goods, and

"(B) foreign direct investment by United States persons with implications for trade in goods or services.

"(2) An act, policy, or practice of a foreign country that burdens or restricts United States commerce may include the provision, directly or indirectly, by that foreign country of subsidies for the construction of vessels used in the commercial transportation by water of goods between foreign countries and the United States.

"(3)(A) An act, policy, or practice is unreasonable if the act, policy, or practice, while not necessarily in violation of, or inconsistent with, the international legal rights of the United States, is otherwise unfair and inequitable.

"(B) Acts, policies, and practices that are unreasonable include, but are not limited to, any act, policy, or practice, or any combination of acts, policies, or practices, which --

"(i) denies fair and equitable --

"(I) opportunities for the establishment of an enterprise,

"(II) provision of adequate and effective protection of intellectual property rights, or

"(III) market opportunities, including the toleration by a foreign government of systematic anticompetitive activities by private firms or among private firms in the foreign country that have the effect of restricting, on a basis that is inconsistent with commercial considerations, access of United States goods to purchasing by such firms,

"(ii) constitutes export targeting, or

"(iii) constitutes a persistent pattern of conduct that --

"(I) denies workers the right of association,

"(II) denies workers the right to organize and bargain collectively,

"(III) permits any form of forced or compulsory labor,

"(IV) fails to provide a minimum age for the employment of children, or

"(V) fails to provide standards for minimum wages, hours of work, and occupational safety and health of workers.

"(C)(i) Acts, policies, and practices of a foreign country described in subparagraph (B)(iii) shall not be treated as being unreasonable if the Trade Representative determines that --

"(I) the foreign country has taken, or is taking, actions that demonstrate a significant and tangible overall advancement in providing throughout the foreign country (including any designated zone within the foreign country) the rights and other standards described in the subclauses of subparagraph (B)(iii), or

[**1168] "(II) such acts, policies, and practices are not inconsistent with the level of economic development of the foreign country.

"(ii) The Trade Representative shall publish in the Federal Register any determination made

under clause (i), together with a description of the facts on which such determination is based.

"(D) For purposes of determining whether any act, policy, or practice is unreasonable, reciprocal opportunities in the United States for foreign nationals and firms shall be taken into account, to the extent appropriate.

"(E) The term 'export targeting' means any government plan or scheme consisting of a combination of coordinated actions (whether carried out severally or jointly) that are bestowed on a specific enterprise, industry, or group thereof, the effect of which is to assist the enterprise, industry, or group to become more competitive in the export of a class or kind of merchandise.

"(4)(A) An act, policy, or practice is unjustifiable if the act, policy, or practice is in violation of, or inconsistent with, the international legal rights of the United States.

"(B) Acts, policies, and practices that are unjustifiable include, but are not limited to, any act, policy, or practice described in subparagraph (A) which denies national or most-favored-nation treatment or the right of establishment or protection of intellectual property rights.

"(5) Acts, policies, and practices that are discriminatory include, when appropriate, any act, policy, and practice which denies national or most-favored-nation treatment to United States goods, services, or investment.

"(6) The term 'service sector access authorization' means any license, permit, order, or other authorization, issued under the authority of Federal law, that permits a foreign supplier of services access to the United States market in a service sector concerned.

"(7) The term 'foreign country' includes any foreign instrumentality. Any possession or territory of a foreign country that is administered separately for customs purposes shall be treated as a separate foreign country

"(8) The term 'Trade Representative' means the United States Trade Representative.

"(9) The term 'interested persons', only for purposes of sections 302(a)(4)(B), 304(b)(1)(A), 306(c)(2), and 307(a)(2), includes, but is not limited to, domestic firms and workers, representatives of consumer interests, United States product exporters, and any industrial user of any goods or services that may be affected by actions taken under subsection (a) or (b).

"SEC. 302. <[19 USC 2412](#)> INITIATION OF INVESTIGATIONS.

"(a) PETITIONS. --

"(1) Any interested person may file a petition with the Trade Representative requesting that action be taken under section 301 and setting forth the allegations in support of the request.

"(2) The Trade Representative shall review the allegations in any petition filed under paragraph (1) and, not later than 45 days after the date on which the Trade Representative received the petition, shall determine whether to initiate an investigation.

[**1169] "(3) If the Trade Representative determines not to initiate an investigation with respect to a petition, the Trade Representative shall inform the petitioner of the reasons therefor and shall publish notice of the determination, together with a summary of such reasons, in the Federal Register.

"(4) If the Trade Representative makes an affirmative determination under paragraph (2) with respect to a petition, the Trade Representative shall initiate an investigation regarding the issues raised in the petition. The Trade Representative shall publish a summary of the petition in the Federal Register and shall, as soon as possible, provide opportunity for the presentation of views concerning the issues, including a public hearing --

"(A) within the 30-day period beginning on the date of the affirmative determination (or on a date after such period if agreed to by the petitioner) if a public hearing within such period is requested in the petition, or

"(B) at such other time if a timely request therefor is made by the petitioner or by any interested person.

"(b) INITIATION OF INVESTIGATION BY MEANS OTHER THAN PETITION. --

"(1)(A) If the Trade Representative determines that an investigation should be initiated under this chapter with respect to any matter in order to determine whether the matter is actionable under section 301, the Trade Representative shall publish such determination in the Federal Register and shall initiate such investigation.

"(B) The Trade Representative shall, before making any determination under subparagraph (A), consult with appropriate committees established pursuant to section 135.

"(2)(A) By no later than the date that is 30 days after the date on which a country is identified under section 182(a)(2), the Trade Representative shall initiate an investigation under this chapter with respect to any act, policy, or practice of that country that --

"(i) was the basis for such identification, and

"(ii) is not at that time the subject of any other investigation or action under this chapter.

"(B) The Trade Representative is not required under subparagraph (A) to initiate an investigation under this chapter with respect to any act, policy, or practice of a foreign country if the Trade Representative determines that the initiation of the investigation would be detrimental to United States economic interests.

"(C) If the Trade Representative makes a determination under subparagraph (B) not to initiate an investigation, the Trade Representative shall submit to the Congress a written report setting forth, in detail --

"(i) the reasons for the determination, and

"(ii) the United States economic interests that would be adversely affected by the investigation.

"(D) The Trade Representative shall, from time to time, consult with the Register of Copyrights, the Commissioner of Patents and Trademarks, and other appropriate officers of the Federal Government, during any investigation initiated under this chapter by reason of subparagraph (A).

[**1170] "(c) DISCRETION. -- In determining whether to initiate an investigation under subsection (a) or (b) of any act, policy, or practice that is enumerated in any provision of section 301(d), the Trade Representative shall have discretion to determine whether action under section 301 would be effective in addressing such act, policy, or practice.

"SEC. 303. <[19 USC 2413](#)> CONSULTATION UPON INITIATION OF INVESTIGATION.

"(a) IN GENERAL. --

"(1) On the date on which an investigation is initiated under section 302, the Trade Representative, on behalf of the United States, shall request consultations with the foreign country concerned regarding the issues involved in such investigation.

"(2) If the investigation initiated under section 302 involves a trade agreement and a mutually acceptable resolution is not reached before the earlier of --

"(A) the close of the consultation period, if any, specified in the trade agreement, or

"(B) the 150th day after the day on which consultation was commenced,

the Trade Representative shall promptly request proceedings on the matter under the formal dispute settlement procedures provided under such agreement.

"(3) The Trade Representative shall seek information and advice from the petitioner (if any)

and the appropriate committees established pursuant to section 135 in preparing United States presentations for consultations and dispute settlement proceedings.

"(b) DELAY OF REQUEST FOR CONSULTATIONS. --

"(1) Notwithstanding the provisions of subsection (a) --

"(A) the United States Trade Representative may, after consulting with the petitioner (if any), delay for up to 90 days any request for consultations under subsection (a) for the purpose of verifying or improving the petition to ensure an adequate basis for consultation, and

"(B) if such consultations are delayed by reason of subparagraph (A), each time limitation under section 304 shall be extended for the period of such delay.

"(2) The Trade Representative shall --

"(A) publish notice of any delay under paragraph (1) in the Federal Register, and

"(B) report to Congress on the reasons for such delay in the report required under section 309(a)(3).

"SEC. 304. <[19 USC 2414](#)> DETERMINATIONS BY THE TRADE REPRESENTATIVE.

"(a) IN GENERAL. --

"(1) On the basis of the investigation initiated under section 302 and the consultations (and the proceedings, if applicable) under section 303, the Trade Representative shall --

"(A) determine whether --

"(i) the rights to which the United States is entitled under any trade agreement are being denied, or

"(ii) any act, policy, or practice described in subsection (a)(1)(B) or (b)(1) of section 301 exists, and

"(B) if the determination made under subparagraph (A) is affirmative, determine what action, if any, the Trade Representative should take under subsection (a) or (b) of section 301.

[**1171] "(2) The Trade Representative shall make the determinations required under paragraph (1) on or before --

"(A) in the case of an investigation involving a trade agreement (other than the agreement on subsidies and countervailing measures described in section 2(c)(5) of the Trade Agreements Act of 1979), the earlier of --

"(i) the date that is 30 days after the date on which the dispute settlement procedure is concluded, or

"(ii) the date that is 18 months after the date on which the investigation is initiated, or

"(B) in all cases not described in subparagraph (A) or paragraph (3), the date that is 12 months after the date on which the investigation is initiated.

"(3)(A) If an investigation is initiated under this chapter by reason of section 302(b)(2) and the Trade Representative does not make a determination described in subparagraph (B) with respect to such investigation, the Trade Representative shall make the determinations required under paragraph (1) with respect to such investigation by no later than the date that is 6 months after the date on which such investigation is initiated.

"(B) If the Trade Representative determines with respect to any investigation initiated by reason of section 302(b)(2) that --

"(i) complex or complicated issues are involved in the investigation that require additional time,

"(ii) the foreign country involved in the investigation is making substantial progress in drafting or implementing legislative or administrative measures that will provide adequate and effective protection of intellectual property rights, or

"(iii) such foreign country is undertaking enforcement measures to provide adequate and effective protection of intellectual property rights,

the Trade Representative shall publish in the Federal Register notice of such determination and shall make the determinations required under paragraph (1) with respect to such investigation by no later than the date that is 9 months after the date on which such investigation is initiated.

"(4) In any case in which a dispute is not resolved before the close of the minimum dispute settlement period provided for in a trade agreement (other than the agreement on subsidies and countervailing measures described in section 2(c)(5) of the Trade Agreements Act of 1979), the Trade Representative, within 15 days after the close of such dispute settlement period, shall submit a report to Congress setting forth the reasons why the dispute was not resolved within the minimum dispute settlement period, the status of the case at the close of the period, and the prospects for resolution. For purposes of this paragraph, the minimum dispute settlement period provided for under any such trade agreement is the total period of time that results if all stages of the formal dispute settlement procedures are carried out within the time limitations specified in the agreement, but computed without regard to any extension authorized under the agreement at any stage.

"(b) CONSULTATION BEFORE DETERMINATIONS. --

"(1) Before making the determinations required under subsection (a)(1), the Trade Representative, unless expeditious action is required --

[**1172] "(A) shall provide an opportunity (after giving not less than 30 days notice thereof) for the presentation of views by interested persons, including a public hearing if requested by any interested person,

"(B) shall obtain advice from the appropriate committees established pursuant to section 135, and

"(C) may request the views of the United States International Trade Commission regarding the probable impact on the economy of the United States of the taking of action with respect to any goods or service.

"(2) If the Trade Representative does not comply with the requirements of subparagraphs (A) and (B) of paragraph (1) because expeditious action is required, the Trade Representative shall, after making the determinations under subsection (a)(1), comply with such subparagraphs.

"(c) PUBLICATION. -- The Trade Representative shall publish in the Federal Register any determination made under subsection (a)(1), together with a description of the facts on which such determination is based.

"SEC. 305. <[19 USC 2415](#)> IMPLEMENTATION OF ACTIONS.

"(a) ACTIONS TO BE TAKEN UNDER SECTION 301. --

"(1) Except as provided in paragraph (2), the Trade Representative shall implement the action the Trade Representative determines under section 304(a)(1)(B) to take under section 301, subject to the specific direction, if any, of the President regarding any such action, by no later than the date that is 30 days after the date on which such determination is made.

"(2)(A) Except as otherwise provided in this paragraph, the Trade Representative may delay, by not more than 180 days, the implementation of any action that is to be taken under section 301 --

"(i) if --

"(I) in the case of an investigation initiated under section 302(a), the petitioner requests a delay, or

"(II) in the case of an investigation initiated under section 302(b)(1) or to which section 304(a)(3)(B) applies, a delay is requested by a majority of the representatives of the domestic industry that would benefit from the action, or

"(ii) if the Trade Representative determines that substantial progress is being made, or that a delay is necessary or desirable, to obtain United States rights or a satisfactory solution with respect to the acts, policies, or practices that are the subject of the action.

"(B) The Trade Representative may not delay under subparagraph (A) the implementation of any action that is to be taken under section 301 with respect to any investigation to which section 304(a)(3)(A) applies.

"(C) The Trade Representative may not delay under subparagraph (A) the implementation of any action that is to be taken under section 301 with respect to any investigation to which section 304(a)(3)(B) applies by more than 90 days.

"(b) ALTERNATIVE ACTIONS IN CERTAIN CASES OF EXPORT TARGETING. --

"(1) If the Trade Representative makes an affirmative determination under section 304(a)(1)(A) involving export targeting [**1173] by a foreign country and determines to take no action under section 301 with respect to such affirmation determination, the Trade Representative --

"(A) shall establish an advisory panel to recommend measures which will promote the competitiveness of the domestic industry affected by the export targeting,

"(B) on the basis of the report of such panel submitted under paragraph (2)(B) and subject to the specific direction, if any, of the President, may take any administrative actions authorized under any other provision of law, and, if necessary, propose legislation to implement any other actions, that would restore or improve the international competitiveness of the domestic industry affected by the export targeting, and

"(C) shall, by no later than the date that is 30 days after the date on which the report of such panel is submitted under paragraph (2)(B), submit a report to the Congress on the administrative actions taken, and legislative proposals made, under subparagraph (B) with respect to the domestic industry affected by the export targeting.

"(2)(A) The advisory panels established under paragraph (1)(A) shall consist of individuals appointed by the Trade Representative who --

"(i) earn their livelihood in the private sector of the economy, including individuals who represent management and labor in the domestic industry affected by the export targeting that is the subject of the affirmative determination made under section 304(a)(1)(A), and

"(ii) by education or experience, are qualified to serve on the advisory panel.

"(B) By no later than the date that is 6 months after the date on which an advisory panel is established under paragraph (1)(A), the advisory panel shall submit to the Trade Representative and to the Congress a report on measures that the advisory panel recommends be taken by the United States to promote the competitiveness of the domestic industry affected by the export targeting that is the subject of the affirmative determination made under section 304(a)(1)(A).

"SEC. 306. <[19 USC 2416](#)> MONITORING OF FOREIGN COMPLIANCE.

"(a) IN GENERAL. -- The Trade Representative shall monitor the implementation of each measure undertaken, or agreement of a kind described in clause (i), (ii), or (iii) of section

301(a)(2)(B) that is entered into under subsection (a) or (b) of section 301, by a foreign country --

"(1) to enforce the rights of the United States under any trade agreement, or

"(2) to eliminate any act, policy, or practice described in subsection (a)(1)(B) or (b)(1) of section 301.

"(b) FURTHER ACTION. -- If, on the basis of the monitoring carried out under subsection (a), the Trade Representative considers that a foreign country is not satisfactorily implementing a measure or agreement referred to in subsection (a), the Trade Representative shall determine what further action the Trade Representative shall take under section 301(a). For purposes of section 301, any such determination shall be treated as a determination made under section 304(a)(1).

[**1174] "(c) CONSULTATIONS. -- Before making any determination under subsection (b), the Trade Representative shall --

"(1) consult with the petitioner, if any, involved in the initial investigation under this chapter and with representatives of the domestic industry concerned; and

"(2) provide an opportunity for the presentation of views by interested persons.

"SEC. 307. <[19 USC 2417](#)> MODIFICATION AND TERMINATION OF ACTIONS.

"(a) IN GENERAL. --

"(1) The Trade Representative may modify or terminate any action, subject to the specific direction, if any, of the President with respect to such action, that is being taken under section 301 if --

"(A) any of the conditions described in section 301(a)(2) exist,

"(B) the burden or restriction on United States commerce of the denial rights, or of the acts, policies, and practices, that are the subject of such action has increased or decreased, or

"(C) such action is being taken under section 301(b) and is no longer appropriate.

"(2) Before taking any action under paragraph (1) to modify or terminate any action taken under section 301, the Trade Representative shall consult with the petitioner, if any, and with representatives of the domestic industry concerned, and shall provide opportunity for the presentation of views by other interested persons affected by the proposed modification or termination concerning the effects of the modification or termination and whether any modification or termination of the action is appropriate.

"(b) NOTICE; REPORT TO CONGRESS. -- The Trade Representative shall promptly publish in the Federal Register notice of, and report in writing to the Congress with respect to, any modification or termination of any action taken under section 301 and the reasons therefor.

"(c) REVIEW OF NECESSITY. --

"(1) If --

"(A) a particular action has been taken under section 301 during any 4-year period, and

"(B) neither the petitioner nor any representative of the domestic industry which benefits from such action has submitted to the Trade Representative during the last 60 days of such 4-year period a written request for the continuation of such action,

such action shall terminate at the close of such 4-year period.

"(2) The Trade Representative shall notify by mail the petitioner and representatives of the

domestic industry described in paragraph (1)(B) of any termination of action by reason of paragraph (1) at least 60 days before the date of such termination.

"(3) If a request is submitted to the Trade Representative under paragraph (1)(B) to continue taking a particular action under section 301, the Trade Representative shall conduct a review of --

"(A) the effectiveness in achieving the objectives of section 301 of --

[**1175] "(i) such action, and

"(ii) other actions that could be taken (including actions against other products or services), and

"(B) the effects of such actions on the United States economy, including consumers.

"SEC. 308. <[19 USC 2418](#)> REQUEST FOR INFORMATION.

"(a) IN GENERAL. -- Upon receipt of written request therefor from any person, the Trade Representative shall make available to that Person information (other than that to which confidentiality applies) concerning --

"(1) the nature and extent of a specific trade policy or practice of a foreign country with respect to particular goods, services, investment, or intellectual property rights, to the extent that such information is available to the Trade Representative or other Federal agencies;

"(2) United States rights under any trade agreement and the remedies which may be available under that agreement and under the laws of the United States; and

"(3) past and present domestic and international proceedings or actions with respect to the policy or practice concerned.

"(b) IF INFORMATION NOT AVAILABLE. -- If information that is requested by a person under subsection (a) is not available to the Trade Representative or other Federal agencies, the Trade Representative shall, within 30 days after receipt of the request --

"(1) request the information from the foreign government; or

"(2) decline to request the information and inform the person in writing of the reasons for refusal.

"(c) CERTAIN BUSINESS INFORMATION NOT MADE AVAILABLE. --

"(1) Except as provided in paragraph (2), and notwithstanding any other provision of law (including [section 552 of title 5, United States Code](#)), no information requested and received by the Trade Representative in aid of any investigation under this chapter shall be made available to any person if --

"(A) the person providing such information certifies that --

"(i) such information is business confidential,

"(ii) the disclosure of such information would endanger trade secrets or profitability, and

"(iii) such information is not generally available;

"(B) the Trade Representative determines that such certification is well-founded; and

"(C) to the extent required in regulations prescribed by the Trade Representative, the person providing such information provides an adequate nonconfidential summary of such information.

"(2) The Trade Representative may --

"(A) use such information, or make such information available (in his own discretion) to any employee of the Federal Government for use, in any investigation under this chapter, or

"(B) may make such information available to any other person in a form which cannot be associated with, or otherwise identify, the person providing the information.

"SEC. 309. <[19 USC 2419](#)> ADMINISTRATION.

"The Trade Representative shall --

[**1176] "(1) issue regulations concerning the filing of petitions and the conduct of investigations and hearings under this subchapter,

"(2) keep the petitioner regularly informed of all determinations and developments regarding the investigation conducted with respect to the petition under this chapter, including the reasons for any undue delays, and

"(3) submit a report to the House of Representatives and the Senate semiannually describing

--

"(A) the petitions filed and the determinations made (and reasons therefor) under section 302,

"(B) developments in, and the current status of, each investigation or proceeding under this chapter,

"(C) the actions taken, or the reasons for no action, by the Trade Representative under section 301 with respect to investigations conducted under this chapter, and

"(D) the commercial effects of actions taken under section 301."

(b) CONFORMING AMENDMENT. -- The table of contents of the Trade Act of 1974 is amended by striking out the items relating to chapter 1 of title III and inserting in lieu thereof the following:

"CHAPTER 1 -- ENFORCEMENT OF UNITED STATES RIGHTS UNDER TRADE AGREEMENTS

AND RESPONSE TO FOREIGN TRADE PRACTICES

"Sec. 301. Actions by United States Trade Representative.

"Sec. 302. Initiation of investigations.

"Sec. 303. Consultation upon initiation of investigation.

"Sec. 304. Determinations by the Trade Representative.

"Sec. 305. Implementation of actions.

"Sec. 306. Monitoring of foreign compliance.

"Sec. 307. Modification and termination of actions.

"Sec. 308. Request for information.

"Sec. 309. Administration."

(c) <[19 USC 2411](#) note> EFFECTIVE DATE. -- The amendments made by this section shall apply to --

(1) petitions filed, and investigations initiated, under section 302 of the Trade Act of 1974

on or after the date of the enactment of this Act; and

(2) petitions filed, and investigations initiated, before the date of enactment of this Act, if by that date no decision had been made under section 304 regarding the petition or investigation.

[*1302]

SEC. 1302. IDENTIFICATION OF TRADE LIBERALIZATION PRIORITIES.

(a) IN GENERAL. -- Chapter 1 of title III of the Trade Act of 1974, as amended by section 1301, is further amended by adding at the end thereof the following new section:

"SEC. 310. <[19 USC 2420](#)> IDENTIFICATION OF TRADE LIBERALIZATION PRIORITIES.

(a) IDENTIFICATION. --

"(1) By no later than the date that is 30 days after the date in calendar year 1989, and also the date in calendar year 1990, on which the report required under section 181(b) is submitted to the appropriate Congressional committees, the Trade Representative shall identify United States trade liberalization priorities, including --

"(A) priority practices, including major barriers and trade distorting practices, the elimination of which are likely to have the most significant potential to increase ^[**1177] United States exports, either directly or through the establishment of a beneficial precedent;

"(B) priority foreign countries that, on the basis of such report, satisfy the criteria in paragraph (2);

"(C) estimate the total amount by which United States exports of goods and services to each foreign country identified under subparagraph (B) would have increased during the preceding calendar year if the priority practices of such country identified under subparagraph (A) did not exist; and

"(D) submit to the Committee on Finance of the Senate, the Committee on Ways and Means of the House of Representatives, and publish in the Federal Register, a report which lists --

"(i) the priority foreign countries identified under subparagraph (B),

"(ii) the priority practices identified under subparagraph (A) with respect to each of such priority foreign countries, and

"(iii) the amount estimated under subparagraph (C) with respect to each of such priority foreign countries.

"(2) In identifying priority foreign countries under paragraph (1)(B), the Trade Representative shall take into account --

"(A) the number and pervasiveness of the acts, policies, and practices described in section 181(a)(1)(A), and

"(B) the level of United States exports of goods and services that would be reasonably expected from full implementation of existing trade agreements to which that foreign country is a party, based on the international competitive position and export potential of such products and services.

"(3) In identifying priority practices under paragraph (1)(A), the Trade Representative shall take into account --

"(A) the international competitive position and export potential of United States products and services,

"(B) circumstances in which the sale of a small quantity of a product or service may be more significant than its value, and

"(C) the measurable medium-term and long-term implications of government procurement

commitments to United States exporters.

"(b) INITIATION OF INVESTIGATIONS. -- By no later than the date that is 21 days after the date on which a report is submitted to the appropriate Congressional committees under subsection (a)(1)(D), the Trade Representative shall initiate under section 302(b)(1) investigations under this chapter with respect to all of those priority practices identified in such report by reason of subsection (a)(1)(D) for each of the priority foreign countries. The Trade Representative may initiate investigations under section 302(b)(1) with respect to all other priority practices identified under subsection (a)(1)(A).

"(c) AGREEMENTS FOR THE ELIMINATION OF BARRIERS. --

"(1) In the consultations with a priority foreign country identified under subsection (a)(1) that the Trade Representative is required to request under section 303(a) with respect to an investigation initiated by reason of subsection (b), the Trade Representative shall seek to negotiate an agreement which provides for --

[**1178] "(A) the elimination of, or compensation for, the priority practices identified under subsection (a)(1)(A) by no later than the close of the 3-year period beginning on the date on which such investigation is initiated, and

"(B) the reduction of such practices over a 3-year period with the expectation that United States exports to the foreign country will, as a result, increase incrementally during each year within such 3-year period.

"(2) Any investigation initiated under this chapter by reason of subsection (b) shall be suspended if an agreement described in subparagraphs (A) and (B) of paragraph (1) is entered into with the foreign country before the date on which any action under section 301 with respect to such investigation may be required under section 305(a) to be implemented.

"(3) If an agreement described in paragraph (1) is entered into with a foreign country before the date on which any action under section 301 with respect to such investigation may be required under section 305(a) to be implemented and the Trade Representative determines that the foreign country is not in compliance with such agreement, the Trade Representative shall continue the investigation that was suspended by reason of such agreement as though such investigation had not been suspended.

"(d) ANNUAL REPORTS. --

"(1) On the date on which the report the Trade Representative is required to submit under subsection (a)(1)(D) in calendar year 1990, and on the anniversary of such date in the succeeding calendar years, the Trade Representative shall submit a report which includes --

"(A) revised estimates of the total amount determined under subsection (a)(1)(C) for each priority foreign country that has been identified under subsection (a)(1)(B),

"(B) evidence that demonstrates, in the form of increased United States exports to each of such priority foreign countries during the previous calendar year --

"(i) in the case of a priority foreign country that has entered into an agreement described in subsection (c)(1), substantial progress during each year within the 3-year period described in subsection (c)(1)(A) toward the goal of eliminating the priority practices identified under subsection (a)(1)(A) by the close of such 3-year period, and

"(ii) in the case of a country which has not entered into (or has not complied with) an agreement described in subsection (c)(1), the elimination of such practices, and

"(C) to the extent that the evidence described in subparagraph (B) cannot be provided, any actions that have been taken by the Trade Representative under section 301 with respect to such priority practices of each of such foreign countries.

"(2) The Trade Representative may exclude from the requirements of paragraph (1) in any calendar year beginning after 1993 any foreign country that has been identified under subsection (a)(1)(A) if the evidence submitted under paragraph (1)(B) in the 2 previous reports demonstrated that all the priority practices **[**1179]** identified under subsection (a)(1)(A) with respect to such foreign country have been eliminated."

(b) CONFORMING AMENDMENT. -- The table of contents for the Trade Act of 1974 is amended by inserting after the item relating to section 309 the following new item:

"Sec. 310. Identification of trade liberalization priorities."

[*1303]

SEC. 1303. IDENTIFICATION OF COUNTRIES THAT DENY ADEQUATE AND EFFECTIVE PROTECTION OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS.

(a) <[19 USC 2242](#) note> FINDINGS AND PURPOSE. --

(1) The Congress finds that --

(A) international protection of intellectual property rights is vital to the international competitiveness of United States persons that rely on protection of intellectual property rights; and

(B) the absence of adequate and effective protection of United States intellectual property rights, and the denial of fair and equitable market access, seriously impede the ability of the United States persons that rely on protection of intellectual property rights to export and operate overseas, thereby harming the economic interests of the United States.

(2) The purpose of this section is to provide for the development of an overall strategy to ensure adequate and effective protection of intellectual property rights and fair and equitable market access for United States persons that rely on protection of intellectual property rights.

(b) IN GENERAL. -- Chapter 8 of title I of the Trade Act of 1974 is amended by adding at the end thereof the following new section:

"SEC. 182. <[19 USC 2242](#)> IDENTIFICATION OF COUNTRIES THAT DENY ADEQUATE PROTECTION, OR MARKET ACCESS, FOR INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS.

"(a) IN GENERAL. -- By no later than the date that is 30 days after the date on which the annual report is submitted to Congressional committees under section 181(b), the United States Trade Representative (hereafter in this section referred to as the 'Trade Representative') shall identify --

"(1) those foreign countries that --

"(A) deny adequate and effective protection of intellectual property rights, or

"(B) deny fair and equitable market access to United States persons that rely upon intellectual property protection, and

"(2) those foreign countries identified under paragraph (1) that are determined by the Trade Representative to be priority foreign countries.

"(b) SPECIAL RULES FOR IDENTIFICATIONS. --

"(1) In identifying priority foreign countries under subsection (a)(2), the Trade Representative shall only identify those foreign countries --

"(A) that have the most onerous or egregious acts, policies, or practices that --

"(i) deny adequate and effective intellectual property rights, or
 [**1180] "(ii) deny fair and equitable market access to United States persons that rely upon intellectual property protection,

"(B) whose acts, policies, or practices described in subparagraph (A) have the greatest adverse impact (actual or potential) on the relevant United States products, and

"(C) that are not --

"(i) entering into good faith negotiations, or

"(ii) making significant progress in bilateral or multilateral negotiations,

to provide adequate and effective protection of intellectual property rights.

"(2) In identifying priority foreign countries under subsection (a)(2), the Trade Representative shall --

"(A) consult with the Register of Copyrights, the Commissioner of Patents and Trademarks, other appropriate officers of the Federal Government, and

"(B) take into account information from such sources as may be available to the Trade Representative and such information as may be submitted to the Trade Representative by interested persons, including information contained in reports submitted under section 181(b) and petitions submitted under section 302.

"(3) The Trade Representative may identify a foreign country under subsection (a)(1)(B) only if the Trade Representative finds that there is a factual basis for the denial of fair and equitable market access as a result of the violation of international law or agreement, or the existence of barriers, referred to in subsection (d)(3).

(c) REVOCATIONS AND ADDITIONAL IDENTIFICATIONS. --

"(1) The Trade Representative may at any time --

"(A) revoke the identification of any foreign country as a priority foreign country under this section, or

"(B) identify any foreign country as a priority foreign country under this section,

if information available to the Trade Representative indicates that such action is appropriate.

"(2) The Trade Representative shall include in the semiannual report submitted to the Congress under section 309(3) a detailed explanation of the reasons for the revocation under paragraph (1) of the identification of any foreign country as a priority foreign country under this section.

"(d) DEFINITIONS. -- For purposes of this section --

"(1) The term 'persons that rely upon intellectual property protection' means persons involved in --

"(A) the creation, production or licensing of works of authorship (within the meaning of sections 102 and 103 of title 17, United States Code) that are copyrighted, or

"(B) the manufacture of products that are patented or for which there are process patents.

"(2) A foreign country denies adequate and effective protection of intellectual property rights if the foreign country denies adequate and effective means under the laws of the foreign country for persons who are not citizens or nationals of such foreign country to secure, exercise, and enforce rights relating to patents, process patents, registered trademarks, copyrights and mask works.

[**1181] "(3) A foreign country denies fair and equitable market access if the foreign country effectively denies access to a market for a product protected by a copyright, patent, or process patent through the use of laws, procedures, practices, or regulations which --

"(A) violate provisions of international law or international agreements to which both the United States and the foreign country are parties, or

"(B) constitute discriminatory nontariff trade barriers.

"(e) PUBLICATION. -- The Trade Representative shall publish in the Federal Register a list of foreign countries identified under subsection (a) and shall make such revisions to the list as may be required by reason of action under subsection (c)."

(c) CONFORMING AMENDMENTS. --

(1) The heading for chapter 8 of title I of the Trade Act of 1974 is amended to read as follows:

"CHAPTER 8 -- IDENTIFICATION OF MARKET BARRIERS AND CERTAIN UNFAIR TRADE

ACTIONS".

(2) The table of contents for the Trade Act of 1974 is amended --

(A) by striking out the item relating to chapter 8 of title I and inserting in lieu thereof the following:

"CHAPTER 8 -- IDENTIFICATION OF MARKET BARRIERS AND CERTAIN UNFAIR TRADE

PRACTICES",

and

(B) by inserting after the item relating to section 181 the following new item:

"Sec. 182. Identification of countries that deny adequate protection, or market access, for intellectual property rights."

[*1304]

SEC. 1304. AMENDMENTS TO THE NATIONAL TRADE ESTIMATES.

(a) IN GENERAL. -- Section 181 of the Trade Act of 1974 ([19 U.S.C. 2241](#)) is amended --

(1) by striking out "Not later than the date on which the initial report is required under subsection (b)(1)," in subsection (a)(1) and inserting in lieu thereof "For calendar year 1988, and for each succeeding calendar year,"

(2) by inserting "of each foreign country" after "or practices" in subsection (a)(1)(A),

(3) by striking out "and" at the end of subsection (a)(1)(A)(ii),

(4) by striking out the period at the end of subsection (a)(1)(B) and inserting in lieu thereof "; and",

(5) by adding at the end of subsection (a)(1) the following new subparagraph:

"(C) make an estimate, if feasible, of --

"(i) the value of additional goods and services of the United States, and

"(ii) the value of additional foreign direct investment by United States persons,

that would have been exported to, or invested in, each foreign country during such calendar year if each of such acts, policies, and practices of such country did not exist.",

- (6) by striking out "and" at the end of subsection (a)(2)(C),
- [**1182] (7) by striking out the period at the end of subsection (a)(2)(D) and inserting in lieu thereof "; and",
- (8) by adding at the end of subsection (a)(2) the following new subparagraph:
- "(E) the actual increase in --
- "(i) the value of goods and services of the United States exported to, and
- "(ii) the value of foreign direct investment made in, the foreign country during the calendar year for which the estimate under paragraph (1)(C) is made.",
- (9) by inserting "and with the assistance of the interagency advisory committee established under section 141(d)(2)," after "Trade Expansion Act of 1962," in subsection (a)(1), and
- (10) by striking out "ACTIONS CONCERNING" in the section heading and inserting in lieu thereof "ESTIMATES OF".

(b) SUBMISSION OF REPORT. -- Paragraph (1) of section 181(b) of the Trade Act of 1974 ([19 U.S.C. 2241](#)(b)(1)) is amended to read as follows:

"(1) On or before April 30, 1989, and on or before March 31 of each succeeding calendar year, the Trade Representative shall submit a report on the analysis and estimates made under subsection (a) for the calendar year preceding such calendar year (which shall be known as the 'National Trade Estimate') to the President, the Committee on Finance of the Senate, and appropriate committees of the House of Representatives."

[*1305]

SEC. 1305. INVESTIGATION OF BARRIERS IN JAPAN TO CERTAIN UNITED STATES SERVICES.

The United States Trade Representative shall, within 90 days after the date of enactment of this Act, initiate an investigation under section 302 of the Trade Act of 1974 regarding those acts, policies, and practices of the Government of Japan, and of entities owned, financed, or otherwise controlled by the Government of Japan, that are barriers in Japan to the offering or performance by United States persons of architectural, engineering, construction, and consulting services in Japan.

[*1306]

SEC. 1306. TRADE AND ECONOMIC RELATIONS WITH JAPAN.

(a) FINDINGS. -- The Congress finds that --

- (1) the United States is at a critical juncture in bilateral relations with Japan;
- (2) the balance of trade between the United States and Japan has deteriorated steadily from an already large United States deficit of \$ 10,400,000,000 in 1980 to an unprecedented United States deficit of \$ 57,700,000,000 in 1987, a magnitude that is simply untenable;
- (3) approximately 90 percent of the increase in total trade between the United States and Japan since 1980 has been in Japanese exports to the United States;
- (4) United States exports to Japan have not significantly benefited from appreciation of the yen;
- (5) the United States deficit in the balance of trade in manufactured goods is growing: in 1987 Japan exported \$ 82,500,000,000 of manufactured goods to the United States, while the United States exported \$ 14,600,000,000 in manufactured goods;

[**1183] (6) Japan accounts for 49 percent of the worldwide deficit of the United States in the balance of trade in manufactured goods, calculated on a customs basis;

(7) our trade and economic relations with Japan are complex and cannot be effectively resolved through narrow sector-by-sector negotiations;

(8) a major problem between the United States and Japan is the absence of a political will in Japan to import; and

(9) meaningful negotiations must take place at the highest level, at a special summit of political leaders from both countries.

(b) SENSE OF THE CONGRESS. --

(1) It is the sense of the Congress that the President should propose to the Japanese Prime Minister that a special summit be held between the leaders of the United States and Japan for the purpose of --

(A) addressing trade and economic issues, and

(B) establishing --

(i) an agreement that provides objectives for improvement in trade and economic relations, and

(ii) targets for achieving these objectives.

(2) The delegation of the United States to the summit meeting described in subsection (a) should include --

(A) Members of Congress from both political parties, and

(B) appropriate officers of the executive branch of the United States Government.

(3) The delegation of Japan to the summit meeting described in subsection (a) should include --

(A) representatives of all political parties in Japan, and

(B) appropriate officers of the Government of Japan.

[*1307]

SEC. 1307. SUPERCOMPUTER TRADE DISPUTE.

(a) FINDINGS. -- The Congress finds that --

(1) United States manufacturers of supercomputers have encountered significant obstacles in selling supercomputers in Japan, particularly to government agencies and universities;

(2) Japanese government procurement policies and pricing practices have denied United States manufacturers access to the Japanese supercomputer market;

(3) it has been reported that officials of the Ministry of International Trade and Industry of Japan have told United States Government officials that Japanese government agencies and universities do not intend to purchase supercomputers from United States manufacturers, or take steps to improve access for United States manufacturers;

(4) the United States Government in August 1987 signed an agreement with the Government of Japan establishing procedures for the procurement of United States supercomputers by the Government of Japan;

(5) concern remains as to implementation of the procurement agreement by the Government of Japan;

(6) there have been allegations that Japanese manufacturers of supercomputers have been offering supercomputers at drastically discounted prices in the markets of the United States, Japan, and other countries;

(7) deep price discounting raises the concern that Japan's large-scale vertically integrated manufacturers of [**1184] supercomputers have targeted the supercomputer industry with the objective of eventual domination of the global computer market; and

(8) the supercomputer industry plays a central role in the technological competitiveness and

national security of the United States.

(b) SENSE OF CONGRESS. -- It is the sense of the Congress that the United States Trade Representative and other appropriate officials of the United States Government should --

(1) give the highest priority to concluding and enforcing agreements with the Government of Japan which achieve improved market access for United States manufacturers of supercomputers and end any predatory pricing activities of Japanese companies in the United States, Japan, and other countries; and

(2) continue to monitor the efforts of United States manufacturers of supercomputers to gain access to the Japanese market, recognizing that the Government of Japan may continue to manipulate the government procurement process to maintain the market dominance of Japanese manufacturers.

PART 2 -- -IMPROVEMENT IN THE ENFORCEMENT OF THE ANTIDUMPING AND
COUNTERVAILING DUTY LAWS

[*1311]

SEC. 1311. REFERENCE TO TITLE VII OF THE TARIFF ACT OF 1930.

Unless otherwise provided, whenever in this part an amendment or repeal is expressed in terms of an amendment to, or repeal of, a subtitle, section, subsection, or other provision, the reference shall be considered to be made to a subtitle, section, subsection, or other provision of title VII of the Tariff Act of 1930 ([19 U.S.C. 1671](#) et seq.).

[*1312]

SEC. 1312. ACTIONABLE DOMESTIC SUBSIDIES.

Paragraph (5) of section 771 ([19 U.S.C. 1677\(5\)](#)) is amended to read as follows:

"(5) SUBSIDY. --

"(A) IN GENERAL. -- The term 'subsidy' has the same meaning as the term 'bounty or grant' as that term is used in section 303, and includes, but is not limited to, the following:

"(i) Any export subsidy described in Annex A to the Agreement (relating to illustrative list of export subsidies).

"(ii) The following domestic subsidies, if provided or required by government action to a specific enterprise or industry, or group of enterprises or industries, whether publicly or privately owned and whether paid or bestowed directly or indirectly on the manufacture, production, or export of any class or kind of merchandise:

"(I) The provision of capital, loans, or loan guarantees on terms inconsistent with commercial considerations.

"(II) The provision of goods or services at preferential rates.

[**1185] "(III) The grant of funds or forgiveness of debt to cover operating losses sustained by a specific industry.

"(IV) The assumption of any costs or expenses of manufacture, production, or distribution.

(B) SPECIAL RULE. -- In applying subparagraph (A), the administering authority, in each investigation, shall determine whether the bounty, grant, or subsidy in law or in fact is provided to a specific enterprise or industry, or group of enterprises or industries. Nominal general availability, under the terms of the law, regulation, program, or rule establishing a bounty, grant, or subsidy, of the benefits thereunder is not a basis for determining that the

bounty, grant, or subsidy is not, or has not been, in fact provided to a specific enterprise or industry, or group thereof."

[*1313]

SEC. 1313. CALCULATION OF SUBSIDIES ON CERTAIN PROCESSED AGRICULTURAL PRODUCTS.

(a) IN GENERAL. -- Title VII of the Tariff Act of 1930 is amended by inserting after section 771A ([19 U.S.C. 1677-1](#)) the following new section:

"SEC. 771B. <[19 USC 1677-2](#)> In the case of an agricultural product processed from a raw agricultural product in which (1) the demand for the prior stage product is substantially dependent on the demand for the latter stage product, and (2) the processing operation adds only limited value to the raw commodity, subsidies found to be provided to either producers or processors of the product shall be deemed to be provided with respect to the manufacture, production, or exportation of the processed product."

(b) CONFORMING AMENDMENT. -- The table of contents for title VII of the Tariff Act of 1930 is amended by inserting after the item relating to section 771A the following:

"Sec. 771B. Calculation of subsidies on certain processed agricultural products."

[*1314]

SEC. 1314. REVOCATION OF STATUS AS A COUNTRY UNDER THE AGREEMENT.

Section 701 ([19 U.S.C. 1671](#)) is amended --

- (1) by redesignating subsection (c) as subsection (d); and
- (2) by inserting after subsection (b) the following new subsection:

"(c) REVOCATION OF STATUS AS A COUNTRY UNDER THE AGREEMENT -- The United States Trade Representative may revoke the status of a foreign country as a country under the Agreement for purposes of this subtitle if such foreign country --

"(1) announces that such foreign country does not intend, or is not able, to honor the obligations it has assumed with respect to the United States or the Agreement for purposes of this subtitle, or

"(2) does not in fact honor such obligations."

[*1315]

SEC. 1315. TREATMENT OF INTERNATIONAL CONSORTIA.

Section 701 ([19 U.S.C. 1671](#)) (as amended by section 1314) is further amended --

- (1) by redesignating subsection (d) as subsection (e); and
- (2) by inserting after subsection (c) the following new subsection:

[**1186] "(d) TREATMENT OF INTERNATIONAL CONSORTIA. -- For purposes of this subtitle, if the members (or other participating entities) of an international consortium that is engaged in the production of a class or kind of merchandise subject to a countervailing duty investigation receive subsidies from their respective home countries to assist, permit, or otherwise enable their participation in that consortium through production or manufacturing

operations in their respective home countries, then the administering authority shall cumulate all such subsidies, as well as subsidies provided directly to the international consortium, in determining any countervailing duty upon such merchandise."

[*1316]

SEC. 1316. DUMPING BY NONMARKET ECONOMY COUNTRIES.

(a) IN GENERAL. -- Subsection (c) of section 773 ([19 U.S.C. 1677b](#)) is amended to read as follows:

"(c) NONMARKET ECONOMY COUNTRIES. --

"(1) IN GENERAL. -- If --

"(A) the merchandise under investigation is exported from a nonmarket economy country, and

"(B) the administering authority finds that available information does not permit the foreign market value of the merchandise to be determined under subsection (a),

the administering authority shall determine the foreign market value of the merchandise on the basis of the value of the factors of production utilized in producing the merchandise and to which shall be added an amount for general expenses and profit plus the cost of containers, coverings, and other expenses, as required by subsection (e). Except as provided in paragraph (2), the valuation of the factors of production shall be based on the best available information regarding the values of such factors in a market economy country or countries considered to be appropriate by the administering authority.

"(2) EXCEPTION. -- If the administering authority finds that the available information is inadequate for purposes of determining the foreign market value of merchandise under paragraph (1), the administering authority shall determine the foreign market value on the basis of the price at which merchandise that is --

"(A) comparable to the merchandise under investigation, and

"(B) produced in one or more market economy countries that are at a level of economic development comparable to that of the nonmarket economy country,

is sold in other countries, including the United States.

"(3) FACTORS OF PRODUCTION. -- For purposes of paragraph (1), the factors of production utilized in Producing merchandise include, but are not limited to --

"(A) hours of labor required,

"(B) quantities of raw materials employed,

"(C) amounts of energy and other utilities consumed, and

"(D) representative capital cost, including depreciation.

"(4) VALUATION OF FACTORS OF PRODUCTION. -- The administering authority, in valuing factors of production under paragraph (1), shall utilize, to the extent possible, the prices or costs of factors of production in one or more market economy countries that are --

"(A) at a level of economic development comparable to that of the nonmarket economy country, and

[**1187] "(B) significant producers of comparable merchandise."

(b) NONMARKET ECONOMY COUNTRY DEFINED. -- Section 771 ([19 U.S.C. 1677](#)) is amended by adding at the end thereof the following new paragraph:

"(18) NONMARKET ECONOMY COUNTRY. --

"(A) IN GENERAL. -- The term 'nonmarket economy country' means any foreign country that the administering authority determines does not operate on market principles of cost or pricing structures, so that sales of merchandise in such country do not reflect the fair value of the merchandise.

"(B) FACTORS TO BE CONSIDERED. -- In making determinations under subparagraph (A) the administering authority shall take into account --

"(i) the extent to which the currency of the foreign country is convertible into the currency of other countries;

"(ii) the extent to which wage rates in the foreign country are determined by free bargaining between labor and management,

(iii) the extent to which joint ventures or other investments by firms of other foreign countries are permitted in the foreign country,

"(iv) the extent of government ownership or control of the means of production,

"(v) the extent of government control over the allocation of resources and over the price and output decisions of enterprises, and

"(vi) such other factors as the administering authority considers appropriate.

"(C) DETERMINATION IN EFFECT. --

"(i) Any determination that a foreign country is a nonmarket economy country shall remain in effect until revoked by the administering authority.

"(ii) The administering authority may make a determination under subparagraph (A) with respect to any foreign country at any time.

"(D) DETERMINATIONS NOT IN ISSUE. -- Notwithstanding any other provision of law, any determination made by the administering authority under subparagraph (A) shall not be subject to judicial review in any investigation conducted under subtitle B.

"(E) COLLECTION OF INFORMATION. -- Upon request by the administering authority, the Commissioner of Customs shall provide the administering authority a copy of all public and proprietary information submitted to, or obtained by, the Commissioner of Customs that the administering authority considers relevant to proceedings involving merchandise from nonmarket economy countries. The administering authority shall protect proprietary information obtained under this section from public disclosure in accordance with section 777."

(c) SUSPENSION OF NONMARKET ECONOMY COUNTRY INVESTIGATIONS. -- Section 734 ([19 U.S.C. 1673c](#)) is amended by adding at the end thereof the following new subsection:

"(1) SPECIAL RULE FOR NONMARKET ECONOMY COUNTRIES. --

[**1188] "(1) IN GENERAL. -- The administering authority may suspend an investigation under this subtitle upon acceptance of an agreement with a nonmarket economy country to restrict the volume of imports into the United States of the merchandise under investigation only if the administering authority determines that --

"(A) such agreement satisfies the requirements of subsection (d), and

"(B) will prevent the suppression or undercutting of price levels of domestic products by imports of the merchandise under investigation.

"(2) FAILURE OF AGREEMENTS. -- If the administering authority determines that an agreement accepted under this subsection no longer prevents the suppression or undercutting of domestic prices of merchandise manufactured in the United States, the provisions of subsection (i) shall apply."

SEC. 1317. <[19 USC 1677k](#)> THIRD-COUNTRY DUMPING.

(a) DEFINITIONS. -- For purposes of this section:

(1) The term "Agreement" means the Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade (relating to antidumping measures).

(2) The term "Agreement country" means a foreign country that has accepted the Agreement.

(3) The term "Trade Representative" means the United States Trade Representative.

(b) PETITION BY DOMESTIC INDUSTRY. --

(1) A domestic industry that produces a product that is like or directly competitive with merchandise produced by a foreign country (whether or not an Agreement country) may, if it has reason to believe that --

(A) such merchandise is being dumped in an Agreement country; and

(B) such domestic industry is being materially injured, or threatened with material injury, by reason of such dumping;

submit a petition to the Trade Representative that alleges the elements referred to in subparagraphs (A) and (B) and requests the Trade Representative to take action under subsection (c) on behalf of the domestic industry.

(2) A petition submitted under paragraph (1) shall contain such detailed information as the Trade Representative may require in support of the allegations in the petition.

(c) APPLICATION FOR ANTIDUMPING ACTION ON BEHALF OF THE DOMESTIC INDUSTRY. --

(1) If the Trade Representative, on the basis of the information contained in a petition submitted under paragraph (1), determines that there is a reasonable basis for the allegations in the petition, the Trade Representative shall submit to the appropriate authority of the Agreement country where the alleged dumping is occurring an application pursuant to Article 12 of the Agreement which requests that appropriate antidumping action under the law of that country be taken, on behalf of the United States, with respect to imports into that country of the merchandise concerned.

(2) At the request of the Trade Representative, the appropriate officers of the Department of Commerce and the United ^{States} International Trade Commission shall assist the Trade Representative in preparing the application under paragraph (1).

(d) CONSULTATION AFTER SUBMISSION OF APPLICATION. -- After (submitting an application under subsection (c)(1), the Trade Representative shall seek consultations with the appropriate authority of the Agreement country regarding the request for antidumping action.

(e) ACTION UPON REFUSAL OF AGREEMENT COUNTRY TO ACT. -- If the appropriate authority of an Agreement country refuses to undertake antidumping measures in response to a request made therefor by the Trade Representative under subsection (c), the Trade Representative shall promptly consult with the domestic industry on whether action under any other law of the United States is appropriate.

[*1318]

SEC. 1318. INPUT DUMPING BY RELATED PARTIES.

Subsection (e) of section 773 ([19 U.S.C. 1677b](#)(e)) is amended --

(1) by striking out "(3)" each place it appears in paragraph (2) and inserting "(4)",

(2) by redesignating paragraph (3) as paragraph (4),

(3) by inserting after paragraph (2) the following new paragraph:

"(3) SPECIAL RULE. -- If, regarding any transaction between persons specified in any one of the subparagraphs of paragraph (4) involving the production by one of such persons of a major input to the merchandise under consideration, the administering authority has reasonable grounds to believe or suspect that an amount represented as the value of such input is less than the costs of production of such input, then the administering authority may determine the value of the major input on the best evidence available regarding such costs of production, if such costs are greater than the amount that would be determined for such input under paragraph (2).", and

(4) by striking out "paragraph (2)" in paragraph (4) (as redesignated by paragraph (2)) and inserting "paragraphs (2) and (3)".

[*1319]

SEC. 1319. FICTITIOUS MARKETS.

Subsection (a) of section 773 of the Tariff Act of 1930 ([19 U.S.C. 1677b\(a\)](#)) is amended by adding at the end thereof the following new paragraph:

"(5) FICTITIOUS MARKETS. -- The occurrence of different movements in the prices at which different forms of any merchandise subject to an antidumping duty order issued under this title are sold (or, in the absence of sales, offered for sale) after the issuance of such order in the principal markets of the foreign country from which the merchandise is exported may be considered by the administering authority as evidence of the establishment of a fictitious market for the merchandise if the movement in such prices appears to reduce the amount by which the foreign market value of the merchandise exceeds the United States price of the merchandise."

[*1320]

SEC. 1320. DOWNSTREAM PRODUCT MONITORING.

(a) IN GENERAL. -- Subtitle D ([19 U.S.C. 1677](#) et seq.) is amended by adding at the end thereof the following:

[**1190] "SEC. 780. <[19 USC 1677i](#)> DOWNSTREAM PRODUCT MONITORING.

"(a) PETITION REQUESTING MONITORING. --

"(1) IN GENERAL. -- A domestic producer of an article that is like a component part or a downstream product may petition the administering authority to designate a downstream product for monitoring under subsection (b). The petition shall specify --

"(A) the downstream product,

"(B) the component product incorporated into such downstream product, and

"(C) the reasons for suspecting that the imposition of antidumping or countervailing duties has resulted in a diversion of exports of the component part into increased production and exportation to the United States of such downstream product.

"(2) DETERMINATION REGARDING PETITION. -- Within 14 days after receiving a petition submitted under paragraph (1), the administering authority shall determine --

"(A) whether there is a reasonable likelihood that imports into the United States of the downstream product will increase as an indirect result of any diversion with respect to the

component part, and

"(B) whether --

"(i) the component part is already subject to monitoring to aid in the enforcement of a bilateral arrangement (within the meaning of section 804 of the Trade and Tariff Act of 1984),

"(ii) merchandise related to the component part and manufactured in the same foreign country in which the component part is manufactured has been the subject of a significant number of investigations suspended under section 704 or 734 or countervailing or antidumping duty orders issued under this title or section 303, or

"(iii) merchandise manufactured or exported by the manufacturer or exporter of the component part that is similar in description and use to the component part has been the subject of at least 2 investigations suspended under section 704 or 734 or countervailing or antidumping duty orders issued under this title or section 303.

"(3) FACTORS TO TAKE INTO ACCOUNT. -- In making a determination under paragraph (2)(A), the administering authority may, if appropriate, take into account such factors as --

"(A) the value of the component part in relation to the value of the downstream product,

"(B) the extent to which the component part has been substantially transformed as a result of its incorporation into the downstream product, and

"(C) the relationship between the producers of component parts and producers of downstream products.

"(4) PUBLICATION OF DETERMINATION. -- The administering authority shall publish in the Federal Register notice of each determination made under paragraph (2) and, if the determination made under paragraph (2)(A) and a determination made under any subparagraph of paragraph (2)(B) are affirmative, shall transmit a copy of such determinations and the petition to the Commission.

[**1191] "(5) DETERMINATIONS NOT SUBJECT TO JUDICIAL REVIEW. -- Notwithstanding any other provision of law, any determination made by the administering authority under paragraph (2) shall not be subject to judicial review.

"(b) MONITORING BY THE COMMISSION. --

"(1) IN GENERAL. -- If the determination made under subsection (a)(2)(A) and a determination made under any clause of subsection (a)(2)(B) with respect to a petition are affirmative, the Commission shall immediately commence monitoring of trade in the downstream product that is the subject of the determination made under subsection (a)(2)(A). If the Commission finds that imports of a downstream product being monitored increased during any calendar quarter by 5 percent or more over the preceding quarter, the Commission shall analyze that increase in the context of overall economic conditions in the product sector.

"(2) REPORTS. -- The Commission shall make quarterly reports to the administering authority regarding the monitoring and analyses conducted under paragraph (1). The Commission shall make the reports available to the public.

"(c) ACTION ON BASIS OF MONITORING REPORTS. -- The administering authority shall review the information in the reports submitted by the Commission under subsection (b)(2) and shall --

"(1) consider the information in determining whether to initiate an investigation under section 702(a), 732(a), or 303 regarding any downstream product, and

"(2) request the Commission to cease monitoring any downstream product if the information indicates that imports into the United States are not increasing and there is no reasonable likelihood of diversion with respect to component parts.

"(d) DEFINITIONS. -- For purposes of this section --

"(1) The term 'component part' means any imported article that --

"(A) during the 5-year period ending on the date on which the petition is filed under subsection (a), has been subject to --

"(i) a countervailing or antidumping duty order issued under this title or section 303 that requires the deposit of estimated countervailing or antidumping duties imposed at a rate of at least 15 percent ad valorem, or

"(ii) an agreement entered into under section 704, 734, or 303 after a preliminary affirmative determination under section 703(b), 733(b)(1), or 303 was made by the administering authority which included a determination that the estimated net subsidy was at least 15 percent ad valorem or that the estimated average amount by which the foreign market value exceeded the United States price was at least 15 percent ad valorem, and

"(B) because of its inherent characteristics, is routinely used as a major part, component, assembly, subassembly, or material in a downstream product.

"(2) The term 'downstream product' means any manufactured article --

"(A) which is imported into the United States, and

"(B) into which is incorporated any component part."

[**1192] (b) CONFORMING AMENDMENT. -- The table of contents for title VII of the Tariff Act of 1930 is amended by inserting after the item relating to section 779 the following:

"Sec. 780. Downstream product monitoring."

[*1321]

SEC. 1321. PREVENTION OF CIRCUMVENTION OF ANTIDUMPING AND COUNTERVAILING DUTY ORDERS.

(a) IN GENERAL. -- Subtitle D ([19 U.S.C. 1677](#) et seq.) (as amended by section 1320) is further amended by adding at the end thereof the following:

"SEC. 781. <[19 USC 1677j](#)> PREVENTION OF CIRCUMVENTION OF ANTIDUMPING AND COUNTERVAILING DUTY ORDERS.

"(a) MERCHANDISE COMPLETED OR ASSEMBLED IN THE UNITED STATES. --

"(1) IN GENERAL. -- If --

"(A) merchandise sold in the United States is of the same class or kind as any other merchandise that is the subject of --

"(i) an antidumping duty order issued under section 736,

"(ii) a finding issued under the Antidumping Act, 1921, or

"(iii) a countervailing duty order issued under section 706 or section 303,

"(B) such merchandise sold in the United States is completed or assembled in the United States from parts or components produced in the foreign country with respect to which such order or finding applies, and

"(C) the difference between the value of such merchandise sold in the United States and the value of the imported parts and components referred to in subparagraph (B) is small,

the administering authority, after taking into account any advice provided by the Commission under subsection (e), may include within the scope of such order or finding the imported parts or components referred to in subparagraph (B) that are used in the completion or assembly of

the merchandise in the United States at any time such order or finding is in effect.

"(2) FACTORS TO CONSIDER. -- In determining whether to include parts or components in a countervailing or antidumping duty order or finding under paragraph (1), the administering authority shall take into account such factors as --

"(A) the pattern of trade,

"(B) whether the manufacturer or exporter of the parts or components is related to the person who assembles or completes the merchandise sold in the United States from the parts or components produced in the foreign country with respect to which the order or finding described in paragraph (1) applies, and

"(C) whether imports into the United States of the parts or components produced in such foreign country have increased after the issuance of such order or finding.

"(b) MERCHANDISE COMPLETED OR ASSEMBLED IN OTHER FOREIGN COUNTRIES. --

"(1) IN GENERAL. -- If --

[**1193] "(A) merchandise imported into the United States is of the same class or kind as any merchandise produced in a foreign country that is the subject of --

"(i) an antidumping duty order issued under section 736,

"(ii) a finding issued under the Antidumping Act, 1921, or

"(iii) a countervailing duty order issued under section 706 or section 303,

"(B) before importation into the United States, such imported merchandise is completed or assembled in another foreign country from merchandise which --

"(i) is subject to such order or finding, or

"(ii) is produced in the foreign country with respect to which such order or finding applies,

"(C) the difference between the value of such imported merchandise and the value of the merchandise described in subparagraph (B) is small, and

"(D) the administering authority determines that action is appropriate under this paragraph to prevent evasion of such order or finding,

the administering authority, after taking into account any advice provided by the Commission under subsection (e), may include such imported merchandise within the scope of such order or finding at any time such order or finding is in effect.

"(2) FACTORS TO CONSIDER. -- In determining whether to include merchandise assembled or completed in a foreign country in a countervailing or antidumping duty order or finding under paragraph (1), the administering authority shall take into account such factors as --

"(A) the pattern of trade,

"(B) whether the manufacturer or exporter of the merchandise described in paragraph (1)(B) is related to the person who uses the merchandise described in paragraph (1)(B) to assemble or complete in the foreign country the merchandise that is subsequently imported into the United States, and

"(C) whether imports into the foreign country of the merchandise described in paragraph (1)(B) have increased after the issuance of such order or finding.

"(c) MINOR ALTERATIONS OF MERCHANDISE. --

"(1) IN GENERAL. -- The class or kind of merchandise subject to --

"(A) an investigation under this title,

"(B) an antidumping duty order issued under section 736,

"(C) a finding issued under the Antidumping Act, 1921, or

"(D) a countervailing duty order issued under section 706 or section 303,

shall include articles altered in form or appearance in minor respects (including raw agricultural products that have undergone minor processing), whether or not included in the same tariff classification.

"(2) EXCEPTION. -- Paragraph (1) shall not apply with respect to altered merchandise if the administering authority determines that it would be unnecessary to consider the altered merchandise within the scope of the investigation, order, or finding.

"(d) LATER-DEVELOPED MERCHANDISE. --

[**1194] "(1) IN GENERAL. -- For purposes of determining whether merchandise developed after an investigation is initiated under this title or section 303 (hereafter in this paragraph referred to as the 'later-developed merchandise') is within the scope of an outstanding antidumping or countervailing duty order issued under this title or section 303 as a result of such investigation, the administering authority shall consider whether --

"(A) the later-developed merchandise has the same general physical characteristics as the merchandise with respect to which the order was originally issued (hereafter in this paragraph referred to as the 'earlier product'),

"(B) the expectations of the ultimate purchasers of the later-developed merchandise are the same as for the earlier product,

"(C) the ultimate use of the earlier product and the later-developed merchandise are the same,

"(D) the later-developed merchandise is sold through the same channels of trade as the earlier product, and

"(E) the later-developed merchandise is advertised and displayed in a manner similar to the earlier product.

The administering authority shall take into account any advice provided by the Commission under subsection (e) before making a determination under this subparagraph.

"(2) EXCLUSION FROM ORDERS. -- The administering authority may not exclude a later-developed merchandise from a countervailing or antidumping duty order merely because the merchandise --

"(A) is classified under a tariff classification other than that identified in the petition or the administering authority's prior notices during the proceeding, or

"(B) permits the purchaser to perform additional functions, unless such additional functions constitute the primary use of the merchandise and the cost of the additional functions constitute more than a significant proportion of the total cost of production of the merchandise.

"(e) COMMISSION ADVICE. --

"(1) NOTIFICATION TO COMMISSION OF PROPOSED ACTION. -- Before making a determination --

"(A) under subsection (a) with respect to merchandise completed or assembled in the United States (other than minor completion or assembly),

"(B) under subsection (b) with respect to merchandise completed or assembled in other foreign countries, or

"(C) under subsection (d) with respect to any later-developed merchandise which incorporates a significant technological advance or significant alteration of an earlier product,

with respect to an antidumping or countervailing duty order or finding as to which the Commission has made an affirmative injury determination, the administering authority shall notify the Commission of the proposed inclusion of such merchandise in such countervailing or antidumping order or finding. Notwithstanding any other provision of law, a decision by the administering authority regarding whether any merchandise is within a category for which notice is required under this paragraph is not subject to judicial review.

[**1195] "(2) REQUEST FOR CONSULTATION. -- After receiving notice under paragraph (1), the Commission may request consultations with the administering authority regarding the inclusion. Upon the request of the Commission, the administering authority shall consult with the Commission and any such consultation shall be completed within 15 days after the date of the request.

"(3) COMMISSION ADVICE. -- If the Commission believes, after consultation under paragraph (2), that a significant injury issue is presented by the proposed inclusion, the Commission may provide written advice to the administering authority as to whether the inclusion would be inconsistent with the affirmative determination of the Commission on which the order or finding is based. If the Commission decides to provide such written advice, it shall promptly notify the administering authority of its intention to do so, and must provide such advice within 60 days after the date of notification under paragraph (1). For purposes of formulating its advice with respect to merchandise completed or assembled in the United States from parts or components produced in a foreign country, the Commission shall consider whether the inclusion of such parts or components taken as a whole would be inconsistent with its prior affirmative determination."

(b) CONFORMING AMENDMENT. -- The table of contents for title VII of the Tariff Act of 1930 is amended by inserting after the item relating to section 780 the following:

"Sec. 781. Prevention of circumvention of antidumping and countervailing duty orders."

[*1322]

SEC. 1322. STEEL IMPORTS.

Section 805 of the Trade and Tariff Act of 1984 ([19 U.S.C. 2253](#), note) is amended by adding at the end thereof the following new subsection:

"(d)(1) Any steel product that is manufactured in a country that is not party to a bilateral arrangement from steel which was melted and poured in a country that is party to a bilateral arrangement (hereafter in this subsection referred to as an 'arrangement country') may be treated for purposes of the quantitative restrictions and related terms under that arrangement as if it were a product of the arrangement country.

"(2) The President may implement such procedures as may be necessary or appropriate to carry out the purpose of paragraph (1).

"(3) The United States Trade Representative may, in a manner consistent with the purpose of any so-called 'third country equity provision' of an arrangement entered into under the President's Steel Policy, take such actions as he deems necessary with respect to steel imports of any other country or countries so as to ensure the effectiveness of any portion of such arrangement."

[*1323]

SEC. 1323. SHORT LIFE CYCLE PRODUCTS.

(a) ESTABLISHMENT OF PRODUCT CATEGORIES FOR SHORT LIFE CYCLE MERCHANDISE. -- Subtitle B is amended by adding at the end thereof the following new section:

"SEC. 739. <[19 USC 1673h](#)> ESTABLISHMENT OF PRODUCT CATEGORIES FOR SHORT LIFE CYCLE MERCHANDISE.

" (a) ESTABLISHMENT OF PRODUCT CATEGORIES. --

"(1) PETITIONS. --

[**1196] "(A) IN GENERAL. -- An eligible domestic entity may file a petition with the Commission requesting that a product category be established with respect to short life cycle merchandise at any time after the merchandise becomes the subject of 2 or more affirmative dumping determinations.

"(B) CONTENTS. -- A petition filed under subparagraph (A) shall --

"(i) identify the short life cycle merchandise that is the subject of the affirmative dumping determinations,

"(ii) specify the short life cycle merchandise that the petitioner seeks to have included in the same product category as the merchandise that is subject to the affirmative dumping determinations,

"(iii) specify any short life cycle merchandise the petitioner particularly seeks to have excluded from the product category,

"(iv) provide reasons for the inclusions and exclusions specified under clauses (ii) and (iii), and

"(v) identify such merchandise in terms of the designations used in the Tariff Schedules of the United States.

"(2) DETERMINATIONS ON SUFFICIENCY OF PETITION. -- Upon receiving a petition under paragraph (1), the Commission shall --

"(A) request the administering authority to confirm promptly the affirmative determinations on which the petition is based, and

"(B) upon receipt of such confirmation, determine whether the merchandise covered by the confirmed affirmative determinations is short life cycle merchandise and whether the petitioner is an eligible domestic entity.

"(3) NOTICE; HEARINGS. -- If the determinations under paragraph (2)(B) are affirmative, the Commission shall --

"(A) publish notice in the Federal Register that the petition has been received, and

"(B) provide opportunity for the presentation of views regarding the establishment of the requested product category, including a public hearing if requested by any interested person.

"(4) DETERMINATIONS. --

"(A) IN GENERAL. -- By no later than the date that is 90 days after the date on which a petition is filed under paragraph (1), the Commission shall determine the scope of the product category into which the short life cycle merchandise that is the subject of the affirmative dumping determinations identified in such petition shall be classified for purposes of this section.

"(B) MODIFICATIONS NOT REQUESTED BY PETITION. --

"(i) IN GENERAL. -- The Commission may, on its own initiative, make a determination modifying the scope of any product category established under subparagraph (A) at any time.

"(ii) NOTICE AND HEARING. -- Determinations may be made under clause (i) only after

the Commission has --

"(I) published in the Federal Register notice of the proposed modification, and

[**1197] "(II) provided interested parties an opportunity for a hearing, and a period for the submission of written comments, on the classification of merchandise into the product categories to be affected by such determination.

"(C) BASIS OF DETERMINATIONS. -- In making determinations under subparagraph (A) or (B), the Commission shall ensure that each product category consists of similar short life cycle merchandise which is produced by similar processes under similar circumstances and has similar uses.

"(b) DEFINITIONS. -- For purposes of this section --

"(1) ELIGIBLE DOMESTIC ENTITY. -- The term 'eligible domestic entity' means a manufacturer or producer in the United States, or a certified union or recognized union or group of workers which is representative of an industry in the United States, that manufactures or produces short life cycle merchandise that is --

"(A) like or directly competitive with other merchandise that is the subject of 2 or more affirmative dumping determinations, or

"(B) is similar enough to such other merchandise as to be considered for inclusion with such merchandise in a product monitoring category established under this section.

"(2) AFFIRMATIVE DUMPING DETERMINATION. -- The term 'affirmative dumping determination' means --

"(A) any affirmative final determination made by the administering authority under section 735(a) during the 8-year period preceding the filing of the petition under this section that results in the issuance of an antidumping duty order under section 736 which requires the deposit of estimated antidumping duties at a rate of not less than 15 percent ad valorem, or

"(B) any affirmative preliminary determination that --

"(i) is made by the administering authority under section 733(b) during the 8-year period preceding the filing of the petition under this section in the course of an investigation for which no final determination is made under section 735 by reason of a suspension of the investigation under section 734, and

"(ii) includes a determination that the estimated average amount by which the foreign market value of the merchandise exceeds the United States price of the merchandise is not less than 15 percent ad valorem.

"(3) SUBJECT OF AFFIRMATIVE DUMPING DETERMINATION. --

"(A) IN GENERAL. -- Short life cycle merchandise of a manufacturer shall be treated as being the subject of an affirmative dumping determination only if the administering authority -

"(i) makes a separate determination of the amount by which the foreign market value of such merchandise of the manufacturer exceeds the United States price of such merchandise of the manufacturer, and

"(ii) specifically identifies the manufacturer by name with such amount in the affirmative dumping determination or in an antidumping duty order issued as a result of the affirmative dumping determination.

[**1198] "(B) EXCLUSION. -- Short life cycle merchandise of a manufacturer shall not be treated as being the subject of an affirmative dumping determination if --

"(i) such merchandise of the manufacturer is part of a group of merchandise to which the administering authority assigns (in lieu of making separate determinations described in subparagraph (A)(i)(I)) an amount determined to be the amount by which the foreign market value of the merchandise in such group exceeds the United States price of the merchandise in

such group, and

"(ii) the merchandise and the manufacturer are not specified by name in the affirmative dumping determination or in any antidumping duty order issued as a result of such affirmative dumping determination.

"(4) **SHORT LIFE CYCLE MERCHANDISE.** -- The term 'short life cycle merchandise' means any product that the Commission determines is likely to become outmoded within 4 years, by reason of technological advances, after the product is commercially available. For purposes of this paragraph, the term 'outmoded' refers to a kind of style that is no longer state-of-the-art.

"(c) **TRANSITIONAL RULES.** --

"(1) For purposes of this section and section 733(b)(1) (B) and (C), all affirmative dumping determinations described in subsection (b)(2)(A) that were made after December 31, 1980, and before the date of enactment of the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, and all affirmative dumping determinations described in subsection (b)(2)(B) that were made after December 31, 1984, and before the date of enactment of such Act, with respect to each category of short life cycle merchandise of the same manufacturer shall be treated as one affirmative dumping determination with respect to that category for that manufacturer which was made on the date on which the latest of such determinations was made.

"(2) No affirmative dumping determination that --

"(A) is described in subsection (b)(2)(A) and was made before January 1, 1981, or

"(B) is described in subsection (b)(2)(B) and was made before January 1, 1985, may be taken into account under this section or section 733(b)(1) (B) and (C).".

(b) <[19 USC 1673b](#)> **EXPEDITED DUMPING INVESTIGATIONS.** -- Section 733 ([19 U.S.C. 1673](#)) is amended as follows:

(1) Paragraph (1) of subsection (b)(1) is amended to read as follows:

"(1) **PERIOD OF ANTIDUMPING DUTY INVESTIGATION.** --

"(A) **IN GENERAL.** -- Except as provided in subparagraph (B), within 160 days after the date on which a petition is filed under section 732(b), or an investigation is commenced under section 732(a), but not before an affirmative determination by the Commission under subsection (a) of this section, the administering authority shall make a determination, based upon the best information available to it at the time of the determination, of whether there is a reasonable basis to believe or suspect that the merchandise is being sold, or is likely to be sold, at less than fair value. If the determination of the administering authority under ^[**1199] this subsection is affirmative, the determination shall include the estimated average amount by which the foreign market value exceeds the United States price.

"(B) **IF CERTAIN SHORT LIFE CYCLE MERCHANDISE INVOLVED.** -- If a petition filed under section 732(b), or an investigation commenced under section 732(a), concerns short life cycle merchandise that is included in a product category established under section 739(a), subparagraph (A) shall be applied --

"(i) by substituting '120 days' for '160 days' if manufacturers that are second offenders account for a significant proportion of the merchandise under investigation, and

"(ii) by substituting '100 days' for '160 days' if manufacturers that are multiple offenders account for a significant proportion of the merchandise under investigation.

"(C) **DEFINITIONS OF OFFENDERS.** -- For purposes of subparagraph (B) --

"(i) The term 'second offender' means a manufacturer that is specified in 2 affirmative dumping determinations (within the meaning of section 739) as the manufacturer of short life cycle merchandise that is --

"(I) specified in both such determinations, and

"(II) within the scope of the product category referred to in subparagraph (B).

"(ii) The term 'multiple offender' means a manufacturer that is specified in 3 or more affirmative dumping determinations (within the meaning of section 739) as the manufacturer of short life cycle merchandise that is --

"(I) specified in each of such determinations, and

"(II) within the scope of the product category referred to in subparagraph (B)."

(2) Paragraph (1) of subsection (c) is amended by inserting at the end thereof the following sentence: "No extension of a determination date may be made under this paragraph for any investigation in which a determination date provided for in subsection (b)(1)(B) applies unless the petitioner submits written notice to the administering authority of its consent to the extension."

(3) Subsection (e)(1) is amended by adding at the end thereof the following flush sentence: "The administering authority shall be treated as having made an affirmative determination under subparagraph (A) in any investigation to which subsection (b)(1)(B) is applied."

(c) CONFORMING AMENDMENT. -- The table of contents for title VII of the Tariff Act of 1930 is amended by inserting after the item relating to section 739 the following:

"Sec. 739. Establishment of product categories for short life cycle merchandise."

[*1324]

SEC. 1324. CRITICAL CIRCUMSTANCES.

(a) COUNTERVAILING DUTY INVESTIGATIONS. --

(1) Section 702 ([19 U.S.C. 1671a](#)) is amended by adding at the end thereof the following new subsection:

"(e) INFORMATION REGARDING CRITICAL CIRCUMSTANCES. -- If, at any time after the initiation of an investigation under this subtitle, [**1200] the administering authority finds a reasonable basis to suspect that the alleged subsidy is inconsistent with the Agreement, the administering authority may request the Commissioner of Customs to compile information on an expedited basis regarding entries of the class or kind of merchandise that is the subject of the investigation. Upon receiving such request, the Commissioner of Customs shall collect information regarding the volume and value of entries of the class or kind of merchandise that is the subject of the investigation and shall transmit such information to the administering authority at such times as the administering authority shall direct (at least once every 30 days), until a final determination is made under section 705(a), the investigation is terminated, or the administering authority withdraws the request."

(2) Paragraph (1) of section 703(e) ([19 U.S.C. 1671b\(e\)\(1\)](#)) is amended by inserting "(at any time after the initiation of the investigation under this subtitle)" after "promptly".

(3) Subparagraph (A) of section 705(b)(4) ([19 U.S.C. 1671d\(b\)\(4\)\(A\)](#)) is amended to read as follows:

"(A) RETROACTIVE APPLICATION. --

"(i) IN GENERAL. -- If the finding of the administering authority under subsection (a)(2) is affirmative, then the final determination of the Commission shall include a finding as to whether retroactive imposition of a countervailing duty on the merchandise appears necessary to prevent recurrence of material injury that was caused by massive imports of the merchandise over a relatively short period of time and will be difficult to repair.

"(ii) PREVENTION OF RECURRENCE. -- For purposes of making its finding under clause (i), the Commission shall make an evaluation as to whether the effectiveness of the countervailing duty order would be materially impaired if such imposition did not occur.

"(iii) EVALUATION OF EFFECTIVENESS. -- In making the evaluation under clause (ii), the Commission shall consider, among other factors it considers relevant --

"(I) the condition of the domestic industry,

"(II) whether massive imports of the merchandise over a relatively short period of time can be accounted for by efforts to avoid the potential imposition of countervailing duties,

"(III) whether foreign economic conditions led to the massive imports of the merchandise, and

"(IV) whether the impact of the massive imports of the merchandise is likely to continue for some period after issuance of the countervailing duty order under this subtitle."

(b) ANTIDUMPING DUTY INVESTIGATIONS. --

(1) Section 732 ([19 U.S.C. 1673a](#)) is amended by adding at the end thereof the following new subsection:

(e) INFORMATION REGARDING CRITICAL CIRCUMSTANCES. -- If, at any time after the initiation of an investigation under this subtitle, the administering authority finds a reasonable basis to suspect that --

"(1) there is a history of dumping in the United States or elsewhere of the class or kind of the merchandise which is the subject of the investigation, or

[**1201] "(2) the person by whom, or for whose account, the merchandise was imported knew, or should have known, that the exporter was selling the merchandise which is the subject of the investigation at less than its fair value,

the administering authority may request the Commissioner of Customs to compile information on an expedited basis regarding entries of the class or kind of merchandise that is the subject of the investigation. Upon receiving such request, the Commissioner of Customs shall collect information regarding the volume and value of entries of the class or kind of merchandise that is the subject of the investigation and shall transmit such information to the administering authority at such times as the administering authority shall direct (at least once every 30 days), until a final determination is made under section 735(a), the investigation is terminated, or the administering authority withdraws the request."

(2) Paragraph (1) of section 733(e) ([19 U.S.C. 1673b\(e\)\(1\)](#)) is amended by inserting "(at any time after the initiation of the investigation under this subtitle)" after "promptly".

(3) Subparagraph (A) of section 735(b)(4) ([19 U.S.C. 1673d\(b\)\(4\)\(A\)](#)) is amended to read as follows:

"(A) RETROACTIVE APPLICATION. --

"(i) IN GENERAL. -- If the finding of the administering authority under subsection (a)(3) is affirmative, then the final determination of the Commission shall include a finding as to whether retroactive imposition of antidumping duties on the merchandise appears necessary to prevent recurrence of material injury that was caused by massive imports of the merchandise over a relatively short period of time.

"(ii) PREVENTION OF RECURRENCE. -- For purposes of making its finding under clause (i), the Commission shall make an evaluation as to whether the effectiveness of the antidumping duty order would be materially impaired if such imposition did not occur.

"(iii) EVALUATION OF EFFECTIVENESS. -- In making the evaluation under clause (ii), the Commission shall consider, among other factors it considers relevant --

- "(I) the condition of the domestic industry,
- "(II) whether massive imports of the merchandise in a relatively short period of time can be accounted for by efforts to avoid the potential imposition of antidumping duties,
- "(III) whether foreign economic conditions led to the massive imports of the merchandise, and
- "(IV) whether the impact of the massive imports of the merchandise is likely to continue for some period after issuance of the antidumping duty order under this subtitle."

[*1325]

SEC. 1325. EXPEDITED REVIEW AUTHORITY.

(a) IN GENERAL. -- Paragraph (1) of section 736(c) ([19 U.S.C. 1673e\(c\)\(1\)](#)) is amended to read as follows:

"(1) CONDITIONS FOR WAIVER OF DEPOSIT OF ESTIMATED DUTIES. -- The administering authority may permit, for not more than 90 days after the date of publication of an order under subsection (a), the posting of a bond or other security in lieu of [**1202] the deposit of estimated antidumping duties required under subsection (a)(3) if --

"(A) the investigation has not been designated as extraordinarily complicated by reason of --

"(i) the number and complexity of the transactions to be investigated or adjustments to be considered,

"(ii) the novelty of the issues presented, or

"(iii) the number of firms whose activities must be investigated,

"(B) the final determination in the investigation has not been postponed under section 735(a)(2)(A);

"(C) on the basis of information presented to the administering authority by any manufacturer, producer, or exporter in such form and within such time as the administering authority may require, the administering authority is satisfied that a determination will be made, within 90 days after the date of publication of an order under subsection (a), of the foreign market value and the United States price for all merchandise of such manufacturer, producer, or exporter described in that order which was entered, or withdrawn from warehouse, for consumption on or after the date of publication of --

"(i) an affirmative preliminary determination by the administering authority under section 733(b), or

"(ii) if its determination under section 733(b) was negative, an affirmative final determination by the administering authority under section 735(a),

and before the date of publication of the affirmative final determination by the Commission under section 735(b);

"(D) the party described in subparagraph (C) provides credible evidence that the amount by which the foreign market value of the merchandise exceeds the United States price of the merchandise is significantly less than the amount of such excess specified in the antidumping duty order published under subsection (a); and

"(E) the data concerning the foreign market value and the United States price apply to sales in the usual commercial quantities and in the ordinary course of trade and the number of such sales are sufficient to form an adequate basis for comparison."

(b) BUSINESS PROPRIETARY INFORMATION. -- Subsection (c) of section 736 ([19 U.S.C. 1673e\(c\)](#)) is amended by adding at the end thereof the following new paragraph:

(4) PROVISION OF BUSINESS PROPRIETARY INFORMATION; WRITTEN

COMMENTS. -- Before determining whether to permit the posting of bond or other security under paragraph (1) in lieu of the deposit of estimated antidumping duties, the administering authority shall --

"(A) make all business proprietary information supplied to the administering authority under paragraph (1) available under a protective order in accordance with section 777(c) to all interested parties described in subparagraph (C), (D), (E), (F), or (G) of section 771(9), and

"(B) afford all interested parties an opportunity to file written comments on whether the posting of bond or other security under paragraph (1) in lieu of the deposit of estimated antidumping duties should be permitted."

[**1203] [*1326]

SEC. 1326. PROCESSED AGRICULTURAL PRODUCTS.

(a) DEFINITION OF INDUSTRY PRODUCING PROCESSED AGRICULTURAL PRODUCTS. -- Paragraph (4) of section 771 ([19 U.S.C. 1677\(4\)](#)) is amended by adding at the end thereof the following new subparagraph:

"(E) INDUSTRY PRODUCING PROCESSED AGRICULTURAL PRODUCTS. --

"(i) IN GENERAL. -- Subject to clause (v), in an investigation involving a processed agricultural product produced from any raw agricultural product, the producers or growers of the raw agricultural product may be considered part of the industry producing the processed product if --

"(I) the processed agricultural product is produced from the raw agricultural product through a single continuous line of production; and

"(II) there is a substantial coincidence of economic interest between the producers or growers of the raw agricultural product and the processors of the processed agricultural product based upon relevant economic factors, which may, in the discretion of the Commission, include price, added market value, or other economic interrelationships (regardless of whether such coincidence of economic interest is based upon any legal relationship).

"(ii) PROCESSING. -- For purposes of this subparagraph, the processed agricultural product shall be considered to be processed from a raw agricultural product through a single continuous line of production if --

"(I) the raw agricultural product is substantially or completely devoted to the production of the processed agricultural product; and

"(II) the processed agricultural product is produced substantially or completely from the raw product.

"(iii) RELEVANT ECONOMIC FACTORS. -- For purposes of clause (i)(II), in addition to such other factors it considers relevant to the question of coincidence of economic interest, the Commission shall --

"(I) if price is taken into account, consider the degree of correlation between the price of the raw agricultural product and the price of the processed agricultural product; and

"(II) if added market value is taken into account, consider whether the value of the raw agricultural product constitutes a significant percentage of the value of the processed agricultural product.

"(iv) RAW AGRICULTURAL PRODUCT. -- For purposes of this subparagraph, the term 'raw agricultural product' means any farm or fishery product.

"(v) TERMINATION OF THIS SUBPARAGRAPH. -- This subparagraph shall cease to have effect if the United States Trade Representative notifies the administering authority and the Commission that the application of [**1204] this subparagraph is inconsistent with the

international obligations of the United States."

(b) THREAT OF MATERIAL INJURY. -- Section 771(7)(F) ([19 U.S.C. 1677\(7\)\(F\)](#)) is amended --

- (1) by striking out "and" at the end of subclause (VII);
- (2) by striking out the period at the end of subclause (VIII) and inserting ", and"; and
- (3) by adding at the end thereof the following:

"(IX) in any investigation under this title which involves imports of both a raw agricultural product (within the meaning of paragraph (4)(E)(iv)) and any product processed from such raw agricultural product, the likelihood that there will be increased imports, by reason of product shifting, if there is an affirmative determination by the Commission under section 705(b)(1) or 735(b)(1) with respect to either the raw agricultural product or the processed agricultural product (but not both)."

(c) INTERESTED PARTIES. -- Section 771(9) ([19 U.S.C. 1677\(9\)](#)) is amended --

- (1) by striking out "and" at the end of subparagraph (E);
- (2) by striking out the period at the end of subparagraph (F) and inserting in lieu thereof ", and"; and
- (3) by adding at the end thereof the following new subparagraph:

"(G) in any investigation under this title involving an industry engaged in producing a processed agricultural product, as defined in paragraph (4)(E), a coalition or trade association which is representative of either --

- "(i) processors,
- "(ii) processors and producers, or
- "(iii) processors and growers,

but this subparagraph shall cease to have effect if the United States Trade Representative notifies the administering authority and the Commission that the application of this subparagraph is inconsistent with the international obligations of the United States."

(d) CONFORMING AMENDMENTS. --

(1) Title VII of the Tariff Act of 1930 <[19 USC 1671](#) et seq.> is amended by striking out "subparagraph (C), (D), (E), or (F) of section 771(9)" each place it appears and inserting in lieu thereof "subparagraph (C), (D), (E), (F), or (G) of section 771(9)".

(2) Title VII of the Tariff Act of 1930 is amended by striking out "subparagraph (C), (D), (E), and (F) of section 771(9)" each place it appears and inserting in lieu thereof "subparagraph (C), (D), (E), (F), or (G) of section 771(9)".

(3) Subsection (a) of section 516 of the Tariff Act of 1930 ([19 U.S.C. 1516\(a\)](#)) is amended by adding at the end thereof the following new paragraph:

"(3) Any producer of a raw agricultural product who is considered under section 771(4)(E) to be part of the industry producing a processed agricultural product of the same class or kind as the designated imported merchandise shall, for purposes of this section, be treated as an interested party producing such processed agricultural product."

[**1205] [*1327]

SEC. 1327. LEASES EQUIVALENT TO SALES.

Section 771 ([19 U.S.C. 1677](#)) is amended by adding at the end thereof the following new paragraph:

"(19) EQUIVALENCY OF LEASES TO SALES. -- In determining whether a lease is equivalent to a sale for purposes of this title, the administering authority shall consider --

"(A) the terms of the lease,

"(B) commercial practice within the industry,

"(C) the circumstances of the transaction,

"(D) whether the product subject to the lease is integrated into the operations of the lessee or importer,

"(E) whether in practice there is a likelihood that the lease will be continued or renewed for a significant period of time, and

"(F) other relevant factors, including whether the lease transaction would permit avoidance of antidumping or countervailing duties."

[*1328]

SEC. 1328. MATERIAL INJURY.

Section 771(7) ([19 U.S.C. 1677\(7\)](#)) is amended --

(1) by amending subparagraph (B) to read as follows:

"(B) VOLUME AND CONSEQUENT IMPACT. -- In making determinations under sections 703(a), 705(b), 733(a), and 735(b), the Commission, in each case --

"(i) shall consider --

"(I) the volume of imports of the merchandise which is the subject of the investigation,

"(II) the effect of imports of that merchandise on prices in the United States for like products, and

"(III) the impact of imports of such merchandise on domestic producers of like products, but only in the context of production operations within the United States; and

"(ii) may consider such other economic factors as are relevant to the determination regarding whether there is material injury by reason of imports.

In the notification required under section 705(d) or 735(d), as the case may be, the Commission shall explain its analysis of each factor considered under clause (i), and identify each factor considered under clause (ii) and explain in full its relevance to the determination."; and

(2) by amending subparagraph (C) --

(A) by amending the heading to read as follows: "(C) EVALUATION OF RELEVANT FACTORS. -- ",

(B) by striking out "price undercutting" in clause (ii) and inserting "price underselling", and

(C) by amending clause (iii) to read as follows:

"(iii) IMPACT ON AFFECTED DOMESTIC INDUSTRY. -- In examining the impact required to be considered under subparagraph (B)(iii), the Commission shall evaluate all relevant economic factors which have a bearing on the state of the industry in the United States, including, but not limited to --

"(I) actual and potential decline in output, sales, market share, profits, productivity, return on investments, and utilization of capacity,

"(II) factors affecting domestic prices,

[**1206] "(III) actual and potential negative effects on cash flow, inventories, employment, wages, growth, ability to raise capital, and investment, and

"(IV) actual and potential negative effects on the existing development and production efforts of the domestic industry, including efforts to develop a derivative or more advanced version of the like product.

The Commission shall evaluate all relevant economic factors described in this clause within the context of the business cycle and conditions of competition that are distinctive to the affected industry."

[*1329]

SEC. 1329. THREAT OF MATERIAL INJURY.

Subparagraph (F) of section 771(7) ([19 U.S.C. 1677\(7\)\(F\)](#)) (as amended by section 1326) is further amended --

- (1) by striking out "and" at the end of clause (i)(VIII),
- (2) by striking out the period at the end of clause (i)(IX),
- (3) by adding at the end of clause (i) the following new subclause:

"(X) the actual and potential negative effects on the existing development and production efforts of the domestic industry, including efforts to develop a derivative or more advanced version of the like product.", and

- (4) by adding at the end thereof the following:

"(iii) EFFECT OF DUMPING IN THIRD-COUNTRY MARKETS. --

"(I) IN GENERAL. -- In investigations under subtitle B, the Commission shall consider whether dumping in the markets of foreign countries (as evidenced by dumping findings or antidumping remedies in other GATT member markets against the same class or kind of merchandise manufactured or exported by the same party as under investigation) suggests a threat of material injury to the domestic industry. In the course of its investigation, the Commission shall request information from the foreign manufacturer, exporter, or United States importer concerning this issue.

"(II) GATT MEMBER MARKET. -- For purposes of this clause, the term 'GATT member market' means the market of any country which is a signatory to The Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade (relating to antidumping measures).

"(III) EUROPEAN COMMUNITIES. -- For purposes of this clause, the European Communities shall be treated as a foreign country."

[*1330]

SEC. 1330. CUMULATION.

(a) THREAT OF INJURY. -- Subparagraph (F) of section 771(7) ([19 U.S.C. 1677\(7\)\(F\)](#)) (as amended by section 1329) is further amended by adding at the end thereof the following new clause:

"(iv) CUMULATION. -- To the extent practicable and subject to subparagraph (C)(v), for purposes of clause (i) (III) and (IV) the Commission may cumulatively assess ¹²⁰⁷ the volume and price effects of imports from two or more countries if such imports --

"(I) compete with each other, and with like products of the domestic industry, in the United States market, and

"(II) are subject to any investigation under section 303, 701, or 731."

(b) TREATMENT OF NEGLIGIBLE IMPORTS. -- Subparagraph (C) of section 771(7) ([19 U.S.C. 1677\(7\)\(C\)](#)) is amended by adding at the end thereof the following new clause:

"(v) TREATMENT OF NEGLIGIBLE IMPORTS. -- The Commission is not required to apply clause (iv) or subparagraph (F)(iv) in any case in which the Commission determines that

imports of the merchandise subject to investigation are negligible and have no discernable adverse impact on the domestic industry. For purposes of making such determination, the Commission shall evaluate all relevant economic factors regarding the imports, including, but not limited to, whether --

"(I) the volume and market share of the imports are negligible,

"(II) sales transactions involving the imports are isolated and sporadic, and

"(III) the domestic market for the like product is price sensitive by reason of the nature of the product, so that a small quantity of imports can result in price suppression or depression.

For purposes of this clause, the Commission may treat as negligible and having no discernable adverse impact on the domestic industry imports that are the product of any country that is a party to a free trade area agreement with the United States which entered into force and effect before January 1, 1987, if the Commission determines that the domestic industry is not being materially injured by reason of such imports."

[*1331]

SEC. 1331. CERTIFICATION OF SUBMISSIONS.

Section 776 ([19 U.S.C. 1677e](#)) is amended --

(1) by redesignating subsections (a) and (b) as subsections (b) and (c), respectively,

(2) by amending the heading to subsection (b) (as so redesignated) to read as follows: "(b) VERIFICATION. -- ", and

(3) by inserting before such subsection (b) the following:

"(a) CERTIFICATION OF SUBMISSIONS. -- Any person providing factual information to the administering authority or the Commission in connection with a proceeding under this title on behalf of the petitioner or any other interested party shall certify that such information is accurate and complete to the best of that person's knowledge."

[*1332]

SEC. 1332. ACCESS TO INFORMATION.

Section 777 ([19 U.S.C. 1677f](#)) is amended --

(1) by amending subsection (b)(1)(B)(ii) to read as follows:

"(ii) a statement to the administering authority or the Commission that the business proprietary information [**1208] is of a type that should not be released under administrative protective order.";

(2) by amending subsection (c)(1) --

(A) by amending subparagraph (A) to read as follows:

"(A) IN GENERAL. -- Upon receipt of an application (before or after receipt of the information requested) which describes in general terms the information requested and sets forth the reasons for the request, the administering authority or the Commission shall make all business proprietary information presented to, or obtained by it, during a proceeding (except privileged information, classified information, and specific information of a type for which there is a clear and compelling need to withhold from disclosure) available to interested parties who are parties to the proceeding under a protective order described in subparagraph (B), regardless of when the information is submitted during a proceeding."; and

(B) by adding at the end thereof the following new subparagraphs:

"(C) TIME LIMITATION ON DETERMINATIONS. -- The administering authority or the

Commission, as the case may be, shall determine whether to make information available under this paragraph --

"(i) not later than 14 days (7 days if the submission pertains to a proceeding under section 703(a) or 733(a)) after the date on which the information is submitted, or

"(ii) if --

"(I) the person that submitted the information raises objection to its release, or

"(II) the information is unusually voluminous or complex,

not later than 30 days (10 days if the submission pertains to a proceeding under section 703(a) or 733(a)) after the date on which the information is submitted.

(D) AVAILABILITY AFTER DETERMINATION. -- If the determination under subparagraph (C) is affirmative, then --

"(i) the business proprietary information submitted to the administering authority or the Commission on or before the date of the determination shall be made available, subject to the terms and conditions of the protective order, on such date; and

"(ii) the business proprietary information submitted to the administering authority or the Commission after the date of the determination shall be served as required by subsection (d).

"(E) FAILURE TO DISCLOSE. -- If a person submitting information to the administering authority refuses to disclose business proprietary information which the administering authority determines should be released under a protective order described in subparagraph (B), the administering authority shall return the information, and any nonconfidential summary thereof, to the person submitting the information and summary and shall not consider either.";

(3) by striking out "or the Commission denies a request for proprietary information submitted by the petitioner or an interested [**1209] party in support of the petitioner concerning the domestic price or cost of production of the like product," in subsection (c)(2); and

(4) by adding at the end thereof the following new subsections:

"(d) SERVICE. -- Any party submitting written information, including business proprietary information, to the administering authority or the Commission during a proceeding shall, at the same time, serve the information upon all interested parties who are parties to the proceeding, if the information is covered by a protective order. The administering authority or the Commission shall not accept any such information that is not accompanied by a certificate of service and a copy of the protective order version of the document containing the information. Business proprietary information shall only be served upon interested parties who are parties to the proceeding that are subject to protective order; however, a nonconfidential summary thereof shall be served upon all other interested parties who are parties to the proceeding.

"(e) TIMELY SUBMISSIONS. -- Information shall be submitted to the administering authority or the Commission during the course of a proceeding on a timely basis and shall be subject to comment by other parties within such reasonable time as the administering authority or the Commission shall provide. If information is submitted without an adequate opportunity for other parties to comment thereon, the administering authority or the Commission may return the information to the party submitting it and not consider it."

[*1333]

SEC. 1333. CORRECTION OF MINISTERIAL ERRORS.

(a) FINAL DETERMINATIONS. -- Sections 705 and 735 ([19 U.S.C. 1671d](#) and 1673d) are each amended by adding at the end thereof the following new subsection:

"(e) CORRECTION OF MINISTERIAL ERRORS. -- The administering authority shall establish procedures for the correction of ministerial errors in final determinations within a reasonable time after the determinations are issued under this section. Such procedures shall ensure opportunity for interested parties to present their views regarding any such errors, As used in this subsection, the term 'ministerial error' includes errors in addition, subtraction, or other arithmetic function, clerical errors resulting from inaccurate copying, duplication, or the like, and any other type of unintentional error which the administering authority considers ministerial."

(b) ADMINISTRATIVE REVIEW. -- Section 751 ([19 U.S.C. 1675](#)) is amended by adding at the end thereof the following new subsection:

"(f) CORRECTION OF MINISTERIAL ERRORS. -- The administering authority shall establish procedures for the correction of ministerial errors in final determinations within a reasonable time after the determinations are issued under this section. Such procedures shall ensure opportunity for interested parties to present their views regarding any such errors. As used in this subsection, the term 'ministerial error' includes errors in addition, subtraction, or other arithmetic function, clerical errors resulting from inaccurate copying, duplication, or the like, and any other type of unintentional error which the administering authority considers ministerial."

[*1334]

SEC. 1334. DRAWBACK TREATMENT.

(a) IN GENERAL. -- Section 779 ([19 U.S.C. 1677h](#)) is amended by striking out "shall be treated as any other customs duties." and inserting "shall not be treated as being regular customs duties."

[**1210] (b) CONFORMING AMENDMENTS. --

The section heading for such section 779 is amended by striking out "DRAWBACKS" and inserting "DRAWBACK TREATMENT".

(2) The table of contents for title VII of the Tariff Act of 1930 is amended by striking out "Drawbacks." in the entry for section 779 and inserting "Drawback treatment."

[*1335]

SEC. 1335. GOVERNMENTAL IMPORTATIONS.

Section 771 of the Tariff Act of 1930 ([19 U.S.C. 1677](#)) (as amended by section 1316(b)) is amended by adding at the end thereof the following new paragraph:

"(19) APPLICATION TO GOVERNMENTAL IMPORTATIONS. --

"(A) IN GENERAL. -- Except as otherwise provided by this paragraph, merchandise imported by, or for the use of, a department or agency of the United States Government (including merchandise provided for under schedule 8 of the Tariff Schedules of the United States) is subject to the imposition of countervailing duties or antidumping duties under this

title or section 303.

"(B) EXCEPTIONS. -- Merchandise imported by, or for the use of, the Department of Defense shall not be subject to the imposition of countervailing or antidumping duties under this title if --

"(i) the merchandise is acquired by, or for use of, such Department --

"(I) from a country with which such Department had a Memorandum of Understanding which was in effect on January 1, 1988, and has continued to have a comparable agreement (including renewals) or superceding agreements, and

"(II) in accordance with terms of the Memorandum of Understanding in effect at the time of importation, or

"(ii) the merchandise has no substantial nonmilitary use.".

[*1336]

SEC. 1336. STUDIES.

(a) STUDY OF MARKET ORIENTATION OF CHINA. -- The Secretary of Commerce, in consultation with the heads of other appropriate Federal agencies, shall undertake a study regarding the new market orientation of the People's Republic of China. The study shall address, but not be limited to --

(1) the effect of the new orientation on Chinese market policies and price structure, and the relationship between domestic Chinese prices and world prices;

(2) the extent to which United States trade law practices can accommodate the increased market orientation of the Chinese economy; and

(3) the possible need for changes in United States antidumping laws as they apply to foreign countries, such as China, which are in transition to a more market-oriented economy.

The Secretary of Commerce shall submit to the Congress within 1 year after the date of the enactment of this Act a report on the study required under this subsection.

(b) SUBSIDIES CODE COMMITMENTS. -- Within 90 days after the date of the enactment of this Act, the United States Trade Representative [**1211] shall initiate a review of all bilateral subsidy commitments that have been entered into by foreign governments with the United States. The review shall include --

(1) an evaluation of the extent to which the commitments have been complied with;

(2) with respect to those commitments found under paragraph (1) not to have been complied with, an estimate regarding when compliance is likely; and

(3) recommendations regarding how compliance can be improved.

The United States Trade Representative shall complete the review required under this subsection and submit a report thereon to the Committee on Ways and Means of the House of Representatives and the Committee on Finance of the Senate within 180 days after the date of the enactment of this Act.

[*1337]

SEC. 1337. <[19 USC 1671](#) note> EFFECTIVE DATES.

(a) IN GENERAL. -- Except as otherwise provided in this section, the amendments made by this part shall take effect on the date of enactment of this Act.

(b) INVESTIGATIONS AND REVIEWS AFTER ENACTMENT. -- The amendments made by sections 1312, 1315, 1316, 1318, 1325, 1326, 1327, 1328, 1329, 1331, and 1332 shall only apply with respect to --

- (1) investigations initiated after the date of enactment of this Act, and
- (2) reviews initiated under section 736(c) or 751 of the Tariff Act of 1930 after the date of enactment of this Act.

(c) INVESTIGATIONS AFTER ENACTMENT. -- The amendments made by sections 1324 and 1330 shall only apply with respect to investigations initiated after the date of enactment of this Act.

(d) PREVENTION OF CIRCUMVENTION OF DUTIES; DRAWBACK. -- The provisions of section 781 of the Tariff Act of 1930, as added by section 1321(a), and the amendments made by section 1334 shall apply with respect to articles entered, or withdrawn from warehouse for consumption, on or after the date of enactment of this Act.

(e) GOVERNMENTAL IMPORTATIONS; STEEL. -- The amendments made by sections 1321(b) and 1335 shall apply with respect to entries, and withdrawals from warehouse for consumption, that are liquidated on or after the date of enactment of this Act.

(f) FICTITIOUS MARKETS. -- The amendment made by section 1319 shall only apply with respect to --

- (1) reviews initiated under section 736(c) or 751 of the Tariff Act of 1930 after the date of enactment of this Act, and
- (2) reviews initiated under such sections --
 - (A) which are pending on the date of enactment of this Act, and
 - (B) in which a request for revocation is pending on the date of enactment of this Act.

PART 3 -- PROTECTION OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS

[*1341]

SEC. 1341. <[19 USC 1337](#) note> CONGRESSIONAL FINDINGS AND PURPOSES.

(a) FINDINGS. -- The Congress finds that --

- [**1212] (1) United States persons that rely on protection of intellectual property rights are among the most advanced and competitive in the world; and
- (2) the existing protection under section 337 of the Tariff Act of 1930 against unfair trade practices is cumbersome and costly and has not provided United States owners of intellectual property rights with adequate protection against foreign companies violating such rights.

(b) PURPOSE. -- The purpose of this part is to amend section 337 of the Tariff Act of 1930 to make it a more effective remedy for the protection of United States intellectual property rights.

[*1342]

SEC. 1342. PROTECTION UNDER THE TARIFF ACT OF 1930.

(a) IN GENERAL. -- Section 337 of the Tariff Act of 1930 ([19 U.S.C. 1337](#)) is amended as follows:

- (1) Subsection (a) is amended to read as follows:

"(a)(1) Subject to paragraph (2), the following are unlawful, and when found by the Commission to exist shall be dealt with, in addition to any other provision of law, as provided in this section:

"(A) Unfair methods of competition and unfair acts in the importation of articles (other than articles provided for in subparagraphs (B), (C), and (D)) into the United States, or in the sale of such articles by the owner, importer, or consignee, the threat or effect of which is --

"(i) to destroy or substantially injure an industry in the United States;

"(ii) to prevent the establishment of such an industry; or

"(iii) to restrain or monopolize trade and commerce in the United States.

"(B) The importation into the United States, the sale for importation, or the sale within the United States after importation by the owner, importer, or consignee, of articles that --

"(i) infringe a valid and enforceable United States patent or a valid and enforceable United States copyright registered under title 17, United States Code; or

"(ii) are made, produced, processed, or mined under, or by means of, a process covered by the claims of a valid and enforceable United States patent.

"(C) The importation into the United States, the sale for importation, or the sale within the United States after importation by the owner, importer, or consignee, of articles that infringe a valid and enforceable United States trademark registered under the Trademark Act of 1946.

"(D) The importation into the United States, the sale for importation, or the sale within the United States after importation by the owner, importer, or consignee, of a semiconductor chip product in a manner that constitutes infringement of a mask work registered under chapter 9 of title 17, United States Code.

"(2) Subparagraphs (B), (C), and (D) of paragraph (1) apply only if an industry in the United States, relating to the articles protected by the patent, copyright, trademark, or mask work concerned, exists or is in the process of being established.

"(3) For purposes of paragraph (2), an industry in the United States shall be considered to exist if there is in the United States, with respect to the articles protected by the patent, copyright, trademark, or mask work concerned --

[**1213] "(A) significant investment in plant and equipment;

"(B) significant employment of labor or capital; or

"(C) substantial investment in its exploitation, including engineering, research and development, or licensing.

"(4) For the purposes of this section, the phrase 'owner, importer, or consignee' includes any agent of the owner, importer, or consignee."

(2) Subsection (c) is amended by inserting before the period in the first sentence the following: ", except that the Commission may, by issuing a consent order or on the basis of a settlement agreement, terminate any such investigation, in whole or in part, without making such a determination".

(3) Subsection (e) is amended --

(A) by striking out "If" in the first sentence and inserting "(1) If"; and

(B) by adding at the end thereof the following new paragraphs:

"(2) A complainant may petition the Commission for the issuance of an order under this subsection. The Commission shall make a determination with regard to such petition by no later than the 90th day after the date on which the Commission's notice of investigation is published in the Federal Register. The Commission may extend the 90-day period for an additional 60 days in a case it designates as a more complicated case. The Commission shall publish in the Federal Register its reasons why it designated the case as being more complicated. The Commission may require the complainant to post a bond as a prerequisite to

the issuance of an order under this subsection.

"(3) The Commission may grant preliminary relief under this subsection or subsection (f) to the same extent as preliminary injunctions and temporary restraining orders may be granted under the Federal Rules of Civil Procedure."

(4) Subsection (f) is amended --

(A) by striking out "In lieu of" in paragraph (1) and inserting "In addition to, or in lieu of,"; and

(B) by striking out "\$ 10,000 or" in paragraph (2) and inserting "\$ 100,000 or twice".

(5) Such section is further amended --

(A) by redesignating subsections (g), (h), (i), and (j) as subsections (j), (k), (l), and (m), respectively; and

(B) by inserting after subsection (f) the following new subsections:

"(g)(1) If --

"(A) a complaint is filed against a person under this section;

"(B) the complaint and a notice of investigation are served on the person;

"(C) the person fails to respond to the complaint and notice or otherwise fails to appear to answer the complaint and notice;

"(D) the person fails to show good cause why the person should not be found in default; and

"(E) the complainant seeks relief limited solely to that person; the Commission shall presume the facts alleged in the complaint to be true and shall, upon request, issue an exclusion from entry or a cease and desist order, or both, limited to that person unless, after considering the effect of such exclusion or order upon the public health and welfare, competitive conditions in the United States economy, the production of like or directly competitive articles in [**1214] the United States, and United States consumers, the Commission finds that such exclusion or order should not be issued.

"(2) In addition to the authority of the Commission to issue a general exclusion from entry of articles when a respondent appears to contest an investigation concerning a violation of the provisions of this section, a general exclusion from entry of articles, regardless of the source or importer of the articles, may be issued if --

"(A) no person appears to contest an investigation concerning a violation of the provisions of this section, and

"(B) such a violation is established by substantial, reliable, and probative evidence.

"(h) The Commission may by rule prescribe sanctions for abuse of discovery and abuse of process to the extent authorized by Rule 11 and Rule 37 of the Federal Rules of Civil Procedure.

"(i) FORFEITURE. --

"(1) In addition to taking action under subsection (d), the Commission may issue an order providing that any article imported in violation of the provisions of this section be seized and forfeited to the United States if --

"(A) the owner, importer, or consignee of the article previously attempted to import the article into the United States;

"(B) the article was previously denied entry into the United States by reason of an order issued under subsection (d); and

"(C) upon such previous denial of entry, the Secretary of the Treasury provided the owner, importer, or consignee of the article written notice of --

"(i) such order, and

"(ii) the seizure and forfeiture that would result from any further attempt to import the article into the United States.

"(2) The Commission shall notify the Secretary of the Treasury of any order issued under this subsection and, upon receipt of such notice, the Secretary of the Treasury shall enforce such order in accordance with the provisions of this section.

"(3) Upon the attempted entry of articles subject to an order issued under this subsection, the Secretary of the Treasury shall immediately notify all ports of entry of the attempted importation and shall identify the persons notified under paragraph (1)(C).

"(4) The Secretary of the Treasury shall provide --

"(A) the written notice described in paragraph (1)(C) to the owner, importer, or consignee of any article that is denied entry into the United States by reason of an order issued under subsection (d); and

"(B) a copy of such written notice to the Commission."

(6) Subsection (k) (as redesignated by paragraph (5)(B) of this section) is amended --

(A) by inserting "(1)" before the first sentence; and

(B) by adding at the end the following:

"(2) If any person who has previously been found by the Commission to be in violation of this section petitions the Commission for a determination that the petitioner is no longer in violation of this section or for a modification or rescission of an exclusion from entry or order under subsection (d), (e), (f), (g), or (i) --

[**1215] "(A) the burden of proof in any proceeding before the Commission regarding such petition shall be on the petitioner; and

"(B) relief may be granted by the Commission with respect to such petition --

"(i) on the basis of new evidence or evidence that could not have been presented at the prior proceeding, or

"(ii) on grounds which would permit relief from a judgment or order under the Federal Rules of Civil Procedure."

(7) Subsection (l) (as redesignated by paragraph (5)(B) of this section) is amended --

(A) by striking out "claims of United States letters patent" in the first sentence and inserting "a proceeding involving a patent, copyright, or mask work under subsection (a)(1)"; and

(B) by striking out "a patent owner" in the second sentence and inserting "an owner of the patent, copyright, or mask work".

(8) Such section is further amended by adding at the end the following:

"(n)(1) Information submitted to the Commission or exchanged among the parties in connection with proceedings under this section which is properly designated as confidential pursuant to Commission rules may not be disclosed (except under a protective order issued under regulations of the Commission which authorizes limited disclosure of such information) to any person (other than a person described in paragraph (2)) without the consent of the person submitting it.

"(2) Notwithstanding the prohibition contained in paragraph (1), information referred to in that paragraph may be disclosed to --

"(A) an officer or employee of the Commission who is directly concerned with carrying out the investigation in connection with which the information is submitted,

"(B) an officer or employee of the United States Government who is directly involved in the review under subsection (h), or

"(C) an officer or employee of the United States Customs Service who is directly involved in administering an exclusion from entry under this section resulting from the investigation in connection with which the information is submitted."

(b) TECHNICAL AMENDMENTS. -- Section 337 (as amended by subsection (a)) is further amended --

(1) by amending subsection (b) --

(A) by striking out "Department of Health, Education, and Welfare" in paragraph (2) and inserting "Department of Health and Human Services"; and

(B) by striking out "Secretary of the Treasury" in paragraph (3) and inserting "Secretary of Commerce";

(2) by amending subsection (c) --

(A) by striking out "or (f)" and inserting "(f), or (g)", and

(B) by striking out "and (f)" and inserting "(f), and (g)";

(3) by striking out "or (f)" each place it appears in subsection (j) and inserting "(f), (g), or (i)";

(4) by striking out "(g)" in subsection (k) and inserting "(j)"; and

(5) by striking out "or (f)" in subsection (l) and inserting "(f), (g), or (i)".

(c) CONFORMING AMENDMENT. -- The Act entitled "An Act to limit the importation of products made, produced, processed, or mined [**1216] under process covered by unexpired valid United States patents, and for other purposes", approved July 2, 1940 ([54 Stat. 724](#), [19 U.S.C. 1337a](#)), is repealed.

(d) [19 USC 1337](#) note> EFFECTIVE DATE. --

(1)(A) Subject to subparagraph (B), the amendments made by this section shall take effect on the date of the enactment of this Act.

(B) The United States International Trade Commission is not required to apply the provision in section 337(e)(2) of the Tariff Act of 1930 (as amended by subsection (a)(3) of this section) relating to the posting of bonds until the earlier of --

(i) the 90th day after such date of enactment; or

(ii) the day on which the Commission issues interim regulations setting forth the procedures relating to such posting.

(2) Notwithstanding any provision of section 337 of the Tariff Act of 1930, the United States International Trade Commission may extend, by not more than 90 days, the period within which the Commission is required to make a determination in an investigation conducted under such section 337 if --

(A) the Commission would, but for this paragraph, be required to make such determination before the 180th day after the date of enactment of this Act; and

(B) the Commission finds that the investigation is complicated.

PART 4 -- TELECOMMUNICATIONS TRADE

[*1371]

SEC. 1371. [19 USC 3101](#)> SHORT TITLE.

This part may be cited as the "Telecommunications Trade Act of 1988".

[*1372]

SEC. 1372. [19 USC 3101](#)> FINDINGS AND PURPOSES.

(a) FINDINGS. -- The Congress finds that --

(1) rapid growth in the world market for telecommunications products and services is likely to continue for several decades;

(2) the United States can improve prospects for --

(A) the growth of --

(i) United States exports of telecommunications products and services, and

(ii) export-related employment and consumer services in the United States, and

(B) the continuance of the technological leadership of the United States,

by undertaking a program to achieve an open world market for trade in telecommunications products, services, and investment;

(3) most foreign markets for telecommunications products, services, and investment are characterized by extensive government intervention (including restrictive import practices and discriminatory procurement practices) which adversely affect United States exports of telecommunications products and services and United States investment in telecommunications;

(4) the open nature of the United States telecommunications market, accruing from the liberalization and restructuring of such market, has contributed, and will continue to contribute, to an increase in imports of telecommunications products and a ¹²¹⁷growing imbalance in competitive opportunities for trade in telecommunications;

(5) unless this imbalance is corrected through the achievement of mutually advantageous market opportunities for trade in telecommunications products and services between the United States and foreign countries, the United States should avoid granting continued open access to the telecommunications products and services of such foreign countries in the United States market; and

(6) the unique business conditions in the worldwide market for telecommunications products and services caused by the combination of deregulation and divestiture in the United States, which represents a unilateral liberalization of United States trade with the rest of the world, and continuing government intervention in the domestic industries of many other countries create a need to make an exception in the case of telecommunications products and services that should not necessarily be a precedent for legislating specific sectoral priorities in combating the closed markets or unfair foreign trade practices of other countries.

(b) PURPOSES. -- The purposes of this part are --

(1) to foster the economic and technological growth of, and employment in, the United States telecommunications industry;

(2) to secure a high quality telecommunications network for the benefit of the people of the United States;

(3) to develop an international consensus in favor of open trade and competition in telecommunications products and services;

(4) to ensure that countries which have made commitments to open telecommunications trade fully abide by those commitments; and

(5) to achieve a more open world trading system for telecommunications products and services through negotiation and provision of mutually advantageous market opportunities for United States telecommunications exporters and their subsidiaries in those markets in which barriers exist to free international trade.

[*1373]

SEC. 1373. <[19 USC 3102](#)> DEFINITIONS.

For purposes of this part --

- (1) The term "Trade Representative" means the United States Trade Representative.
- (2) The term "telecommunications product" means --
 - (A) any paging devices provided for under item 685.65 of such Schedules, and
 - (B) any article classified under any of the following item numbers of such Schedules:

EDITORIAL-TABULAR MATERIAL APPEARS HERE-SEE ADVANCE

[*1374]

SEC. 1374. <[19 USC 3103](#)> INVESTIGATION OF FOREIGN TELECOMMUNICATIONS TRADE BARRIERS.

(a) IN GENERAL. -- The Trade Representative shall conduct an investigation to identify priority foreign countries. Such investigation [**1218] shall be concluded by no later than the date that is 5 months after the date of enactment of this Act.

(b) FACTORS TO BE TAKEN INTO ACCOUNT. -- In identifying priority foreign countries under subsection (a), the Trade Representative shall take into account, among other relevant factors --

- (1) the nature and significance of the acts, policies, and practices that deny mutually advantageous market opportunities to telecommunications products and services of United States firms;
- (2) the economic benefits (actual and potential) accruing to foreign firms from open access to the United States market;
- (3) the potential size of the market of a foreign country for telecommunications products and services of United States firms;
- (4) the potential to increase United States exports of telecommunications products and services, either directly or through the establishment of a beneficial precedent; and
- (5) measurable progress being made to eliminate the objectionable acts, policies, or practices.

(c) REVOCATIONS AND ADDITIONAL IDENTIFICATIONS. --

(1) The Trade Representative may at any time, after taking into account the factors described in subsection (b) --

- (A) revoke the identification of any priority foreign country that was made under this section, or
- (B) identify any foreign country as a priority foreign country under this section,

if information available to the Trade Representative indicates that such action is appropriate.

(2) The Trade Representative shall include in the semiannual report submitted to the Congress under section 309(3) of the Trade Act of 1974 a detailed explanation of the reasons for the revocation under paragraph (1) of this subsection of any identification of any foreign country as a priority foreign country.

(d) REPORT TO CONGRESS. -- By no later than the date that is 30 days after the date on which the investigation conducted under subsection (a) is completed, the United States Trade Representative shall submit a report on the investigation to the President and to appropriate committees of the Congress.

[*1375]

SEC. 1375. <[19 USC 3104](#)> NEGOTIATIONS IN RESPONSE TO INVESTIGATION.

(a) IN GENERAL. -- Upon --

(1) the date that is 30 days after the date on which any foreign country is identified in the investigation conducted under section 1374(a) as a priority foreign country, and

(2) the date on which any foreign country is identified under section 1374(c)(1)(B) as a priority foreign country,

the President shall enter into negotiations with such priority foreign country for the purpose of entering into a bilateral or multilateral trade agreement under part 1 of subtitle A which meets the specific negotiating objectives established by the President under subsection (b) for such priority foreign country.

(b) ESTABLISHMENT OF SPECIFIC NEGOTIATING OBJECTIVES FOR EACH FOREIGN PRIORITY COUNTRY. --

(1) The President shall establish such relevant specific negotiating objectives on a country-by-country basis as are necessary to meet the general negotiating objectives of the United States under this section.

[**1219] (2)(A) The President may refine or modify specific negotiating objectives for particular negotiations in order to respond to circumstances arising during the negotiating period, including --

(i) changed practices by the priority foreign country,

(ii) tangible substantive developments in multilateral negotiations,

(iii) changes in competitive positions, technological developments, or

(iv) other relevant factors.

(B) By no later than the date that is 30 days after the date on which the President makes any modifications or refinements to specific negotiating objectives under subparagraph (A), the President shall submit to appropriate committees of the Congress a statement describing such modifications or refinements and the reasons for such modifications or refinements.

(c) GENERAL NEGOTIATING OBJECTIVES. -- The general negotiating objectives of the United States under this section are --

(1) to obtain multilateral or bilateral agreements (or the modification of existing agreements) that provide mutually advantageous market opportunities for trade in telecommunications products and services between the United States and foreign countries;

(2) to correct the imbalances in market opportunities accruing from reductions in barriers to the access of telecommunications products and services of foreign firms to the United States market; and

(3) to facilitate the increase in United States exports of telecommunications products and services to a level of exports that reflects the competitiveness of the United States telecommunications industry.

(d) SPECIFIC NEGOTIATING OBJECTIVES. -- The specific negotiating objectives of the United States under this section regarding telecommunications products and services are to obtain --

(1) national treatment for telecommunications products and services that are provided by United States firms;

(2) most-favored-nation treatment for such products and services;

(3) nondiscriminatory procurement policies with respect to such products and services and the inclusion under the Agreement on Government Procurement of the procurement (by sale or lease by government-owned or controlled entities) of all telecommunications products and services;

(4) the reduction or elimination of customs duties on telecommunications products;

(5) the elimination of subsidies, violations of intellectual property rights, and other unfair trade practices that distort international trade in telecommunications products and services;

(6) the elimination of investment barriers that restrict the establishment of foreign-owned business entities which market such products and services;

(7) assurances that any requirement for the registration of telecommunications products, which are to be located on customer premises, for the purposes of --

(A) attachment to a telecommunications network in a foreign country, and

[**1220] (B) the marketing of the products in a foreign country, be limited to the certification by the manufacturer that the products meet the standards established by the foreign country for preventing harm to the network or network personnel;

(8) transparency of, and open participation in, the standards-setting processes used in foreign countries with respect to telecommunications products;

(9) the ability to have telecommunications products, which are to be located on customer premises, approved and registered by type, and, if appropriate, the establishment of procedures between the United States and foreign countries for the mutual recognition of type approvals;

(10) access to the basic telecommunications network in foreign countries on reasonable and nondiscriminatory terms and conditions (including nondiscriminatory prices) for the provision of value-added services by United States suppliers;

(11) the nondiscriminatory procurement of telecommunications products and services by foreign entities that provide local exchange telecommunications services which are owned, controlled, or, if appropriate, regulated by foreign governments; and

(12) monitoring and effective dispute settlement mechanisms to facilitate compliance with matters referred to in the preceding paragraphs of this subsection.

[*1376]

SEC. 1376. <[19 USC 3105](#)> ACTIONS TO BE TAKEN IF NO AGREEMENT OBTAINED.

(a) IN GENERAL. --

(1) If the President is unable, before the close of the negotiating period, to enter into an agreement under subtitle A with any priority foreign country identified under section 1374 which achieves the general negotiating objectives described in section 1375(b) as defined by the specific objectives established by the President for that country, the President shall take whatever actions authorized under subsection (b) that are appropriate and most likely to achieve such general negotiating objectives.

(2) In taking actions under paragraph (1), the President shall first take those actions which most directly affect trade in telecommunications products and services with the priority foreign country referred to in paragraph (1), unless the President determines that actions against other economic sectors would be more effective in achieving the general negotiating objectives referred to in paragraph (1).

(b) ACTIONS AUTHORIZED. --

(1) The President is authorized to take any of the following actions under subsection (a) with respect to any priority foreign country:

(A) termination, withdrawal, or suspension of any portion of any trade agreement entered

into with such country under --

- (i) the Trade Act of 1974,
- (ii) section 201 of the Trade Expansion Act of 1962, or
- (iii) section 350 of the Tariff Act of 1930,

with respect to any duty or import restriction imposed by the United States on any telecommunications product;

(B) actions described in section 301 of the Trade Act of 1974;

[**1221] (C) prohibition of purchases by the Federal Government of telecommunications products of such country;

(D) increases in domestic preferences under title III of the Act of March 3, 1933 ([41 U.S.C. 10a](#), et seq.) for purchases by the Federal Government of telecommunications products of such country;

(E) suspension of any waiver of domestic preferences under title III of the Act of March 3, 1933 ([41 U.S.C. 10a](#), et seq.) which may have been extended to such country pursuant to the Trade Agreements Act of 1979 with respect to telecommunications products or any other products;

(F) issuance of orders to appropriate officers and employees of the Federal Government to deny Federal funds or Federal credits for purchases of the telecommunications products of such country; and

(G) suspension, in whole or in part, of benefits accorded articles of such country under title V of the Trade Act of 1974 ([19 U.S.C. 2461](#), et seq.).

(2) Notwithstanding section 125 of the Trade Act of 1974 and any other provision of law, if any portion of a trade agreement described in paragraph (1)(A) is terminated, withdrawn, or suspended under paragraph (1) with respect to any duty imposed by the United States on the products of a foreign country, the rate of such duty that shall apply to such products entered, or withdrawn from warehouse for consumption, after the date on which such termination, withdrawal, or suspension takes effect shall be a rate determined by the President.

(c) **NEGOTIATING PERIOD.** --

(1) For purposes of this section, the term "negotiating period" means --

(A) with respect to a priority foreign country identified in the investigation conducted under section 1374(a), the 18-month period beginning on the date of the enactment of this Act, and

(B) with respect to any foreign country identified as a priority foreign country after the conclusion of such investigation, the 1-year period beginning on the date on which such identification is made.

(2)(A) The negotiating period with respect to a priority foreign country may be extended for not more than two 1-year periods.

(B) By no later than the date that is 15 days after the date on which the President extends the negotiating period with respect to any priority foreign country, the President shall submit to appropriate committees of the Congress a report on the status of negotiations with such country that includes --

(i) a finding by the President that substantial progress is being made in negotiations with such country, and

(ii) a statement detailing the reasons why an extension of such negotiating period is necessary.

(d) **MODIFICATION AND TERMINATION AUTHORITY.** -- The President may modify or terminate any action taken under subsection (a) if, after taking into consideration the factors

described in section 1374(b), the President determines that changed circumstances warrant such modification or termination.

(e) REPORT. -- The President shall promptly inform the appropriate committees of the Congress of any action taken under subsection (a) [**1222] or of the modification or termination of any such action under subsection (d).

[*1377]

SEC. 1377. <[19 USC 3106](#)> REVIEW OF TRADE AGREEMENT IMPLEMENTATION BY TRADE REPRESENTATIVE.

(a) IN GENERAL. --

(1) In conducting the annual analysis under section 181(a) of the Trade Act of 1974 ([19 U.S.C. 2241](#)), the Trade Representative shall review the operation and effectiveness of --

(A) each trade agreement negotiated by reason of this part that is in force with respect to the United States; and

(B) every other trade agreement regarding telecommunications products or services that is in force with respect to the United States.

(2) In each review conducted under paragraph (1), the Trade Representative shall determine whether any act, policy, or practice of the foreign country that has entered into the agreement described in paragraph (1) --

(A) is not in compliance with the terms of such agreement, or

(B) otherwise denies, within the context of the terms of such agreement, to telecommunications products and services of United States firms mutually advantageous market opportunities in that foreign country.

(b) REVIEW FACTORS. --

(1) In conducting reviews under subsection (a), the Trade Representative shall consider any evidence of actual patterns of trade (including United States exports to a foreign country of telecommunications products and services, including sales and services related to those products) that do not reflect patterns of trade which would reasonably be anticipated to flow from the concessions or commitments of such country based on the international competitive position and export potential of such products and services.

(2) The Trade Representative shall consult with the United States International Trade Commission with regard to the actual patterns of trade described in paragraph (1).

(c) ACTION IN RESPONSE TO AFFIRMATIVE DETERMINATION. --

(1) Any affirmative determination made by the Trade Representative under subsection (a)(2) with respect to any act, policy, or practice of a foreign country shall, for purposes of chapter 1 of title III of the Trade Act of 1974, be treated as an affirmative determination under section 304(a)(1)(A) of such Act that such act, policy, or practice violates a trade agreement.

(2) In taking actions under section 301 by reason of paragraph (1), the Trade Representative shall first take those actions which most directly affect trade in telecommunications products and services with the priority foreign country referred to in paragraph (1), unless the Trade Representative determines that actions against other economic sectors would be more effective in achieving compliance by the foreign country with the trade agreement that is the subject of the affirmative determination made under subsection (a)(2).

[*1378]

SEC. 1378. <[19 USC 3107](#)> COMPENSATION AUTHORITY.

If --

[**1223] (1) the President has taken action under section 1376(a) with respect to any foreign country, and

(2) such action is found to be inconsistent with the international obligations of the United States, including the General Agreement on Tariffs and Trade,

the President may enter into trade agreements with such foreign country for the purpose of granting new concessions as compensation for such action in order to maintain the general level of reciprocal and mutually advantageous concessions.

[*1379]

SEC. 1379. CONSULTATIONS.

(a) <[19 USC 3108](#)> ADVICE FROM DEPARTMENTS AND AGENCIES. -- Prior to taking any action under this part, the President shall seek information and advice from the interagency trade organization established under section 242(a) of the Trade Expansion Act of 1962 ([19 U.S.C. 1872](#)).

(b) ADVICE FROM THE PRIVATE SECTOR. -- Before --

(1) the Trade Representative concludes the investigation conducted under section 1374(a) or takes action under section 1374(c),

(2) the President establishes specific negotiating objectives under section 1375(b) with respect to any foreign country, or

(3) the President takes action under section 1376, the Trade Representative shall provide an opportunity for the

presentation of views by any interested party with respect to such investigation, objectives, or action, including appropriate committees established pursuant to section 135 of the Trade Act of 1974 ([19 U.S.C. 2155](#)).

(c) CONSULTATIONS WITH CONGRESS AND OFFICIAL ADVISORS. -- For purposes of conducting negotiations under section 1375(a), the Trade Representative shall keep appropriate committees of the Congress, as well as appropriate committees established pursuant to section 135 of the Trade Act of 1974, currently informed with respect to --

(1) the negotiating priorities and objectives for each priority foreign country;

(2) the assessment of negotiating prospects, both bilateral and multilateral; and

(3) any United States concessions which might be included in negotiations to achieve the objectives described in subsections (c) and (d) of section 1375.

(d) MODIFICATION OF SPECIFIC NEGOTIATING OBJECTIVES. -- Before the President takes any action under section 1375(b)(2)(A) to refine or modify specific negotiating objectives, the President shall consult with the Congress and with members of the industry, and representatives of labor, affected by the proposed refinement or modification.

[*1380]

SEC. 1380. <[19 USC 3109](#)> SUBMISSION OF DATA; ACTION TO ENSURE COMPLIANCE.

(a) SUBMISSION OF DATA. -- The Federal Communications Commission (hereafter in this section referred to as the "Commission") shall periodically submit to appropriate committees of the House of Representatives and of the Senate any data collected and otherwise made public under Report No. DC-1105, "Information Reporting Requirements Established for Common Carriers", adopted February 25, 1988, relating to FCC Docket No. 86-494, adopted December 23, 1987.

(b) ACTION TO ENSURE COMPLIANCE. --

[**1224] (1)(A) Any product of a foreign country that is subject to registration or approval by the Commission may be entered only if --

(i) such product conforms with all applicable rules and regulations of the Commission, and
(ii) the information which is required on Federal Communications Commission Form 740 on the date of enactment of this Act is provided to the appropriate customs officer at the time of such entry in such form and manner as the Secretary of the Treasury may prescribe.

(B) For purposes of this paragraph, the term "entered" means entered, or withdrawn from warehouse for consumption, in the customs territory of the United States.

(2) The Commission, the Secretary of Commerce, and the Trade Representative shall provide such assistance in the enforcement of paragraph (1) as the Secretary of the Treasury may request.

(3) The Secretary of the Treasury shall compile the information collected under paragraph (1)(A)(ii) into a summary and shall annually submit such summary to the Congress until the authority to negotiate trade agreements under part 1 of subtitle A expires. Such information shall also be made available to the public.

[*1381]

SEC. 1381. <[19 USC 3110](#)> STUDY ON TELECOMMUNICATIONS COMPETITIVENESS IN THE UNITED STATES.

(a) IN GENERAL. -- The Secretary of Commerce, in consultation with the Federal Communications Commission and the United States Trade Representative, shall conduct a study of the competitiveness of the United States telecommunications industry and the effects of foreign telecommunications policies and practices on such industry in order to assist the Congress and the President in determining what actions might be necessary to preserve the competitiveness of the United States telecommunications industry.

(b) PUBLIC COMMENT. -- The Secretary of Commerce may, as appropriate, provide notice and reasonable opportunity for public comment as part of the study conducted under subsection (a).

(c) REPORT. -- The Secretary of Commerce shall, by no later than the date that is 1 year after the date of enactment of this Act, submit to the Congress and the President a report on the findings and recommendations reached by the Secretary of Commerce as a result of the study conducted under subsection (a). Such report shall be referred to the appropriate committees of the House of Representatives and of the Senate.

[*1382]

SEC. 1382. <[19 USC 3111](#)> INTERNATIONAL OBLIGATIONS.

Nothing in this part may be construed to require actions inconsistent with the international obligations of the United States, including the General Agreement on Tariffs and Trade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMS, Philip. **Historical Sociology**. New York: Cornell University Press, 1982.
- ABREU, M. P. O Brasil, o GATT e a OMC. **Política Externa**, São Paulo, v. 9, n. 4, 2001.
- ADLER, Emmanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova**, São Paulo, n.47, p.201-246, 1999.
- ALMEIDA, M.H.T. Almeida. Apresentação. In: VEBLEN, Thorstein Bunde. **A Teoria da Classe Ociosa: um estudo econômico das instituições**. Tradução de Olivia Jrahenbuhl. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- ANDERSON, Robert B. The balance of payments problem. **Foreign Affairs**, n.38, April 1960.
- ANDREWS, Christina W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem habermasiana. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 48, n.2, p.271-299, 2005.
- ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Editora UNB, 2002.
- _____. **Estudos políticos**. Brasília: Editora UNB, 1985.
- ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**. São Paulo: Editora UNESP, 1994.
- ARSLANIAN, Regis P. **O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil**. Brasília: Instituto Rio Branco, 1994.
- AUBREY, Henry G. Financial policy and American purpose. **Foreign Affairs**, vol.39, n.03, p.471-480, April 1961.
- AUSTEN-SMITH, David; BANKS, Jeffrey. Elections, coalitions, and legislative outcomes. **American Political Science Review**, vol.82, n.02, p.405-422, June 1988.
- AYERBE, Luiz Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da Hegemonia**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.
- BACHELARD, Gaston. **A Formação do Espírito Científico: contribuição para uma psicanálise do conhecimento**. Tradução Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996
- BAILEY, Cheryl S. **From the Corn Laws to Free Trade: interests, ideas, and institutions in historical perspective**. London: The MIT Press, 2006.
- BALDWIN, Robert E. **The structure and evolution of recent U.S. trade policy**. Chicago: The University of Chicago Press, 1984.

- BARONE, Michael; UJIFUSA, Grant. **The Almanac of American Politics**: 1988. New York: National Journal, 1988.
- BARROS, José D'Assunção. História, região e espacialidade. **Revista de História Regional**, Ponta Grossa, vol.10, n.01, p.95-129, Verão 2005.
- _____. **O campo da História**: especialidades e abordagens. São Paulo: Vozes, 2004.
- BAWN, Kathleen. The logic of institutional preferences: German Electoral Law as a social choice outcome. **American Journal of Political Science**, vol.37, n.04, p.965-989, November 1993.
- BAYARD, Thomas O.; ELLIOT, Kimberly Ann. **Reciprocity and retaliation in U.S. Trade Policy**. Institute for International Economics: Wahington DC, 1994.
- BECKER, Gary S. A Theory of competition among pressure groups for political influence. **The Quarterly Journal of Economics**, vol.98, n.03, p.371-400, August 1983.
- BEDNARZIK, Robert W. e SHIELLS, Clinton R. **Labor Market changes and adjustments: how do the U.S. and Japan compare?** Monthly Labor Riview. Fevereiro, 1989
- BELLO, Judith H. e HOLMER, Alan. “**The heart of the 1988 Trade Act: A legislative history of the amendments to Section 301**”. In: Bhagwati, Jagdish. *Agressive unilateralism: America's 301 trade policy and the world trade system*. EUA: The University of Michigan, 1990
- BERGLUND, Abraham. The Reciprocal Trade Agreements Act of 1934. **The American Economic Review**, vol.25, n.03, p.411-425, September 1935.
- BERGSTEIN, C. Fred. A renaissance for U.S. trade policy. **Foreign Affairs**, vol.81, n.06, p.86-98, Nov./Dec. 2002.
- _____. e WILLIAMSON, Jonh. **Exchange Rates and Trade Policy**. In CLINE, William R. (org) *Trade Policy in the 1980s*. Washington: Instituto for International Economics. MIT Press, 1983
- BERNSTEIN, Michael A.; ADLER, David E. **Understanding American Economic Decline**. San Diego: University of California, 1994.
- BIERSTEKER, Thomas J. O “trunfo” da economia neoclássica no mundo em desenvolvimento: convergências de políticas e fundamentos da governança na ordem econômica internacional. In: ROSENAU, James N; CZEMPIEL, Ernst-Otto (eds.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- BOHARA, Alok K; CAMARGO, Alejandro I; GRIJALVA, Therese; GAWANDE, Kishore. Fundamental dimensions of U.S. trade policy. **Journal of International Economics**, n.65, p.23-125, 2005.

- BOUDON, Raymond. **O lugar da desordem**. Lisboa: Gradiva, 1984.
- BOUVIER, Jean. O aparelho conceptual na história econômica. In: SILVA, Maria Beatriz Nizza da (org.). **Teoria da História**. Cultrix: São Paulo, 1976.
- BRAUDEL, Fernand. **História e Ciências Sociais**. Lisboa: Editora Presença, 1990.
- BRENNER, Robert. The economic of global turbulence. **New Left Review**, n. 229, May/June 1998.
- BROHMAN, John. Postwar Development in the Asian NICs: Does the Neoliberal Model Fit Reality? **Economic Geography**, Vol. 72, No. 2. (Apr., 1996), pp. 107-130.
- BROOKS, Stephen G. Dueling realisms. **International Organization**, vol.51, n.03, p.445-477, Summer 1997.
- BROWNE, William P. **Cultivating Congress: constituents, issues, and interest in agricultural policymaking**. Kansas: University of Kansas Press, 1995.
- BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS. **U.S. International Transactions, by Area – Japan**.
Table 11. Disponível em
<http://www.bea.gov/bea/international/bp_web/simple.cfm> Acesso no dia
23/01/04
- _____. **U.S. International Transactions**. Disponível em
<http://www.bea.gov/international/bp_web/simple.cfm?anon=71&table_id=20&area_id=3> Acesso no dia 21/2/2009
- BURGESS, John W. Political Science and History. **The American Historical Review**, vol.02, n.03, p.401-408, April 1897.
- BURKE, Peter. **Sociologia e História**. Porto: Edições Afrontamento, 1980.
- CAMPBELL, John L. Ideas, politics, and public policy. **Annual Review of Sociology**, vol.28, p.21-38, 2002.
- CARDOSO, Ciro Falmarion S.; BRIGNOLI, Hector Perez. **Os métodos da História**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.
- CARR, Edward H. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Brasília: Editora UNB, 1981.
- CARTER, Jimmy. **Message of the President**’. Referente ao *Reorganization Plan no 3 of 1979*. Government Printing Office, 25 de setembro de 1979. Disponível em http://www.access.gpo.gov/uscode/title5a/5a_4_106_.html, acesso em 11/09/2006.
- CARVOUNIS, Chris C. **The United States Trade Deficit of the 1980s: Origins, Meanings, and Policy Responses**. Greenwood Publishing Group, 1987

- CHAMOVITZ, Steve. Rethinking WTO trade sanctions. **The American Journal of International Law**, vol.95, n.04, p.792-832, October, 2001.
- CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- CHECKEL, Jeffrey T. The Constructivist turn in International Relations theory. **World Politics**, vol.50, n.02, p.324-348, 1998.
- CHENERY, Hollis B. Restructuring the world economy. **Foreign Affairs**, n.53, January 1975.
- CLAIRMONTE, F. E, CAVANAGH, J. H. **El poderio estadounidense en médio a la borrasca mundial**. Le Monde Diplomatique (Buenos Aires),v.19, abr.-mayo 1988.
- CLEMENS, Elisabeth; COOK, James M. Politics and Institutionalism: explaining durability and change. **Annual Review of Sociology**, vol.25, p.441-466, 1999.
- CLINE, William R. **Macroeconomic Influences on Trade Policy**. The American Economic Review, Vol79, nº2. pp.123.127. May, 1989
- COASE, Ronald. The New Institutional Economics. **The American Economic Review**, vol.88, n.02, p.72-74, May 1998.
- COELHO, Eurelino. **Para a crítica de certa razão histórica: sobre o método e os historiadores**. Laboratório de História e Memória da Esquerda e das Lutas Sociais – LABELU/UEFS, 2008. Disponível em: <http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_colo_quio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt2/sessao2/Eurelino_Coelho.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2009.
- COHEN, Robert B. **The Prospects for Trade and Protectionism in the Auto Industry**. IN CLINE, William R. (org) *Trade Policy in the 1980s*. Washington: Instituto for International Economics. MIT Press, 1983
- COHEN, Stephen D. **The making of United States international economic policy**. 3º Ed. New York: Preager, 1988.
- COHEN, Stephen D., PAUL, Joel R. e BLECKER, Robert A. **Fundamentals of US Foreign Trade Policy: Economics, Politics, Laws, and Issues** . Westview Press; 2 edition (February 8, 1996)
- COLLIER, David, El método comparativo: dos décadas de cambios. In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (eds.). **La comparación em las ciencias sociales** Madrid: Alianza Editorial, 1994
- COLLIER, David. Translating quantitative methods for qualitative researchers: the case of selection bias. **The American Political Science Review**, vol.89, n.02, p.461-466,

June 1995.

CONGRESSIONAL RECORD - SENATE. **Average ad valorem rates of duty on imports into the United States, by years, under specified tariff.** 1955. Disponível em <http://www.fcc.gov/Bureaus/OSEC/library/legislative_histories/319.pdf>. Acesso no dia 23/02/2009

CONSIDINE, Timothy J.; JABLONOWSKI, Christopher E CONSIDINE Donita M. M. **The Environment And New Technology Adoption In The Us Steel Industry.** Center For Economic And Environmental Risk Assessment Department Of Energy, Environmental, & Mineral Economics. May 15, 2001. Disponível em <<http://www.personal.psu.edu/faculty/c/p/cpw/resume/NSFFinalReportBES9727297.pdf>> Acesso no dia 02/02/2009

CORTELL, Andrew; PETERSON, Susan. Altered States: explaining domestic institutional change. **British Journal of Political Science**, vol.29, n.01, p.177-203, January 1999.

COUNCIL OF ECONOMIC ADVISORS. **Economic Report to the President (2002).** Disponível em <<http://www.gpoaccess.gov/eop/index.html>>. Acesso em: 01 fev 2006.

COX, Robert W. Rumo a uma conceituação pós-hegemônica da ordem mundial: reflexões sobre a relevância de Ibn Khaldun. In: ROSENAU, James N; CZEMPIEL, Ernst-Otto (eds.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

_____. **Production, power and world order.** New York: Columbia University Press, 1987.

CRUZ, Sebastião C. Velasco. Teoria e História: notas críticas sobre o tema da mudança institucional em Douglass North. **Revista de Economia Política**, vol.23, n.02 (90), p.106-122, abr./jun. 2003.

DESTLER, I. M. **America trade politics.** 4ª Ed. Massachusetts: Institute for International Economics, 2005

_____. **American trade politics: system under stress.** 3ª Ed. Washington, DC: Institute for International Economics, 1995.

_____. Protecting Congress or protecting trade? **Foreign Policy**, n.62, p.96-107, Spring 1986.

DESTLER, I.M.; ODELL, Jon S. **Anti-protection: changing forces in United States Trade Politics.** Institute for International Economics: Whashington D.C., 1987

DEUTSCH, K. W. **Los nervios del gobierno: modelos de comunicación y control políticos.** Ciudad del México: Paidós, 1985.

DIGGINS, John Patrick. The oyster and the pearl: the problem of contextualism in intellectual History. **History and Theory**, vol.23, n.02, p.151-169, May 1984.

- DOBSON, A. P.; MARSH, S. **US foreign policy since 1945**. New York: Routledge, 1994.
- DOSSE, François. **A História em migalhas: dos Annales à Nova História**. São Paulo: Ensaio, 1992.
- _____. **História do Estruturalismo: o canto do cisne de 1967 aos nossos dias**. Campinas: Editora da Unicamp, 1994.
- DRYDEN, Steve. **Trade warriors: USTR and the American crusade for free trade**. New York: Oxford University Press, 1995.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste (ed.). **Todo império perecerá**. Brasília: Ed. UNB, 2002.
- DYK, Ted Van. **Democrats Lose Their Way**. New York Times (1857-Current file); Sep 19, 1985; pg. A35
- ECKES Jr., Alfred E. The trade policy process in historical perspective. Council on Foreign Affairs, 1999. Disponível em: <http://www1.cfr.org/pub3521/alfred_e_eckes/the_trade_policy_process_in_historical_perspective.php>. Acesso em 22 nov. 2004.
- EDER, Klaus. As sociedades aprendem, mas o mundo é difícil de mudar. **Lua Nova**, São Paulo, n.53, p.05-28, 2001.
- EICHENGREEN, Barry. **A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional**. São Paulo: Editora 34, 2000.
- ELSTER, Jon. The case for methodological individualism. **Theory and Society**, vol.11, n.04, p. 453-482, July 1982.
- _____. Rationality and the emotions. **The Economic Journal**, vol.106, n.438, p.1386-1397, September 1996.
- EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON, **Barreiras aos produtos e serviços brasileiros**. Washington, D.C. Outubro, 2002
- ETHINGTON, Philip; McDONAGH, Eileen. The eclectic center of the New Institutionalism: axes of analysis in comparative perspective. **Social Science History**, vol.19, n.04, p.467-477, Winter 1995.
- EVERA, Stephen Van. **Guia para estudantes de Ciência Política: métodos y recursos**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2002.
- FARARO, Thomas J. **Social action systems: foundation and synthesis in sociological theory**. West Port: Praeger Publishers, 2001.
- FARNHAM, Barbara. Impact of the political context on foreign policy decision-making. **Political Psychology**, vol.25, n.03, Special Issue (Part Two): Prospect Theory, p. 441-463, June 2004.

FARNSWORTH, Clyde H. Congress is expected to keep pressing for trade legislation. **New York Times**, April 18, 1987. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

_____. Reagan trade panel urges new move against Japan. **New York Times**, February 26, 1988a. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

_____. Trade bill nears passage as key obstacle is cleared. Special to The New York Times. **New York Times**, August 3, 1988b. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

_____. Trade bill vulnerable to a veto. **New York Times**, April 2, 1988c. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

_____. Trade bill warning. **New York Times**, March 19, 1986. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

FISHER, Alec. **The logic of real arguments**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988

FLINT, Jerry. **Oversupply of Younger Workers Is Expected to Tighten Jobs Race**. New York Times 1857-Current; Jun 25, 1978; ProQuest Historical Newspapers The New York Times (1851 - 2001) pg. 1

FORDE, Steven Forde. International realism and the science of politics: Thucydides, Machiavelli, and Neorealism. **International Studies Quarterly**, vol.39, n.02. p.141-160, June 1995.

FREYMOND, Jacques. Teoria e História. In: DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá**. Brasília: Ed. UNB, 2002.

FRIEDEN, Jeffrey A; ROGOWSKI, Ronald. The impact of the International Economy on national policies: an analytical overview. In: KEOHANE, Robert O; MILNER, Helen V. (orgs.). **Internationalization and domestic politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

FUERBRINGER, Jonathan. Congress seeking harmony on trade. New York Times, February 6, 1987a. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

_____. President's Trade Role Restrained. **New York Times**, July 8, 1987a. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851 - 2003).

_____. Senate trade bill gains; not as harsh as House's. **New York Times**, May 8, 1987b. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

_____. Senators back trade retaliation. **New York Times**, July 11, 1987c. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

_____. Some seek to toughen House's new trade bill. **New York Times**, March 12, 1987d. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

- _____. Trade bill passed by House unit. **New York Times**, March 26, 1987e. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).
- _____. Toned-down bill to widen exports offered in House. **New York Times**, March 11, 1987f. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).
- _____. Tough retaliatory trade measure wins by 4-vote margin in House. **New York Times**, April 30, 1987g. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).
- _____. U.S. resentment grows on Japan trade barriers. **New York Times**, March 30, 1987h. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).
- _____. Yeutter warns of trade veto. **New York Times**, March 19, 1987i. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).
- GARDNER, Richard N. Strategy for the dollar. **Foreign Affairs**, vol.39, n.02, April 1960.
- GARRET, Geoffrey, LANGE, Peter. Internationalization, institutions and political change. In: KEOHANE, Robert O; MILNER, Helen V. (orgs.). **Internationalization and domestic politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- GASIOROWSKI, Mark J. Economic crisis and political regime change: an event history analysis. **American Political Science Review**, vol.89, n.04, p.882-897, December 1995.
- GIBSON, James L. Understandings of justice: institutional legitimacy, procedural justice, and political tolerance. **Law & Society Review**, vol.23, n.03, p.469-496, 1989.
- GILL, S. **American hegemony and the Trilateral Commission**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- GILPIN, Robert. **O desafio do capitalismo global: a economia mundial no século XXI**. São Paulo: Record, 2000.
- _____. The dual problems of peace and national security. **Political Science and Politics**, vol.17, n.01, p.18-23, Winter 1984.
- GINZBURG, Carlo. **Mitos, emblemas, sinais: Morfologia e História**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- GOLDSTEIN, Judith; GOWA Joanne. US national power and the post-war trading regime. **World Trade Review**, vol.01, n.02, p.153-170, 2002.
- GOLDSTEIN, Judith. Ideas, institutions, and American trade policy. **International Organization**, vol.42, n.01, p.179-217, Winter 1988.
- GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert (eds.). **Ideas and foreign policy: beliefs,**

- institutions, and politics changes. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993.
- GOLDSTEIN, Judith; LENWAY, Stefanie Ann. Interests or Institutions: an inquiry into Congressional-ITC Relations. **International Studies Quarterly**, vol.33, n.03, September, 1989.
- GORDON, Bernard K. Truth in trading. **Foreign Policy**, n.61, p.94-108, Winter 1986.
- GORDON, David M. **Chickens home to roost: from prosperity to stagnation in the postwar U.S. economy**. In BERNSTEIN, Michael A; ADLER, David E.(Org.). *Understanding American Economic Decline*. New York: Cambridge University Press, 1994
- GOWAN, Peter. **A roleta global: uma aposta faudiana de Washington para a dominação do mundo**. São Paulo: Record, 2003
- _____. **Economics and politics within the capitalist core and the debate on the new imperialism**. *Working Paper*, 2005. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/pesquisa/economics_and_politics_within_the_capitalist_core_and_the_debate_on_the_new_imperialism.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2009.
- GRAFSTEIN, Robert. Rationality as conditional expected utility maximization. **Political Psychology**, vol.16, n.01, Special Issue: Political Economy and Political Psychology, p.63-80, March 1995.
- GREGORY, Brad S. Is small beautiful? Microhistory and the History of everyday life. **History and Theory**, vol.38, n.01, p.100-110, February 1999.
- GRIECO, Joseph. Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. **International Organization**, vol.42, n.03, p.485-507, Summer 1988.
- GRIMMETT, Jeanne J. **Dispute Settlement in the World Trade**. CRS Report for Congress, September 14, 2006.
- GUIMARÃES, Lucia Maria; Os protagonistas anônimos da História: micro-história. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, vol.23, n.45, p.317-318, julho 2003.
- GUZZINI, Stefano. “**Realisms at war**”: Robert Gilpin’s political economy of hegemonic war as a critique of Waltz’s neorealism. *Working Paper*, March 2002. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/wps/gus04/gus04.html>>. Acesso em: 04 fev. 2009.
- HAAS, Ernst B. Is there a hole in the whole? Knowledge, technology, interdependence, and the construction of international regimes. **International Organization**, vol.29, n.03, p.827-876, Summer 1975.
- _____. **The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.

- HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth A. Theories of International Regimes. **International Organization**, vol.41, n.03, p.491-517, Summer 1987.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. **Political Science and the Three New Institutionalisms**. June 1996. Disponível em: <http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2009.
- HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, vol.34, n.01, p.03-21, 1990.
- HIPPLER, Judith; HOLMER, Alan. The heart of the 1988 Trade Act: a legislative history of the amendments to Section 301. In: BHAGWATI, Jagdish (ed.). **Agressive unilateralism: America's 301 trade policy and the world trade system**. Michigan: The University of Michigan Press, 1990.
- HOBSBAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HODGSON, Geoffrey M. **How Economics forgot History: the problem of historical specificity in Social Science**. London and New York: Routledge, 2001.
- _____. **The evolution of Institutional Economics: agency, structure and Darwinism in American institutionalism**. London and New York: Routledge, 2004.
- HOOK, Steven W. Ideas and change in U.S. foreign aid: inventing the millennium challenge corporation. **Foreign Policy Analysis**, n.04, p.147-167, 2008.
- HUDEC, Robert E. **Thinking about the New Section 301: Beyond Good and Evil In** BHAGWATI, Jagdish e PATRICK, Hugh T. (org) *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*. The University of Michigan, 1990
- HUGHES, Thomas L. The twilight of internationalism. **Foreign Policy**, n.61, p.25-48, Winter 1985/1986.
- IKENBERRY, G. John. American power and the empire of capitalist democracy. In: COX, Michael; DUNNE, Tim; BOOTH, Ken (eds.). **Empire, Systems and States**. Cambridge: UP, 2002.
- _____. Conclusion: an institutional approach to American foreign trade policy. **International Organization**, vol.42, n.02, 1988.
- _____. Creating yesterday's new world order: Keynesian 'new thinking' and the Anglo-American postwar settlement. In: GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert (eds.). **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and politics changes**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993.
- IRWIN, Douglas A. The Smoot-Hawley Tariff: a quantitative assessment. **The Review of**

- Economics and Statistics**, vol.80, n.02, p.326-334, May 1998.
- ISAJIW, Wsevolod W. **Causation and functionalism in Sociology**. London and New York: Routledge, 1998.
- JACOBSEN, John Kurt. Much Ado about ideas: the cognitive factor in Economic Policy. **World Politics**, vol.47, n.02, p.283-310, January 1995.
- JACOBSON, Gary C. **The electoral origins of divided government: competition in U.S. House election, 1946-1988**. Colorado: Westview Press, 1990.
- JONES, Bryan D. Bounded rationality. **Annual Review of Political Science**, vol.02, p.297-321, June 1999.
- JUHN, Chinhui e KIM, Daw Il . **The Effects of Rising Female Labor Supply on Male Wages**. *Journal of Labor Economics*. January 1999, Vol. 17, No. 1: pp. 23-48
- KAHLER, Miles. Rationality in International Relations. **International Organization**, vol.52, n.04, p.919-941, Autumn 1998.
- KATO, Junko. Institutions and rationality in politics: three varieties of neo-institutionalists. **British Journal of Political Science**, vol.26, n.04, p.553-582, October, 1996.
- KELLNER, Douglas. Theorizing Globalization. **Sociological Theory**, vol.20, n.03, p.285-305, November 2002.
- KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1989.
- KENNAN, George Frost. The Sources of Soviet Conduct. **Foreign Affairs**, July 1947. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.org/19470701faessay25403/x/the-sources-of-soviet-conduct.html>>. Acesso em: 13 fev. 2009.
- KENNEDY, Paul. **The rise and fall of the Great Powers: economic change and military conflict from 1500 to 2000**. New York: Random House, 1987.
- KEOHANE, Robert O. **After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- _____. O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence: world politics in transition**. Boston: Little Brown and Co, 1977.
- _____. KEOHANE, Robert. **Neoliberal Institutionalism: a perspective on World politics'**. In: Robert O. Keohane. *International Institutions and State Power: Essays in International relations Theory*. Boulder:Westview. pp.1-20.1989
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. **A lógica da situação da economia**. Dezembro 2006. Disponível em <http://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n4p189_208.pdf>. Acesso

em: 26 jun. 2008.

- KIM, Youn-suk. **Prospects for Japanese-U.S. Trade and Industrial Competition**, Asian Survey, Vol. 30, No. 5. (May, 1990), pp. 493-504.
- KLOOPENBERG, James T. Institutionalism, rational choice, and historical analysis. **Polity**, vol.28, n.01, p.125-128, Autumn 1995.
- KRASNER, Stephen D. Approaches to the State: alternative conceptions and historical dynamics. **Comparative Politics**, vol.16, n.02, p.223-246, 1984.
- _____. A statist interpretation of American oil policy toward the Middle East. **Political Science Quarterly**, vol.94, n.01, p.77-96, Spring 1979.
- _____. **International Regimes**. Cambridge: Cornell University Press, 1983.
- KRUGMAN, Paul (ed.). **Strategic Trade Policy and the New International Economics**. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1986
- LAITIN, David D. **Comparative Politics: The State of the Discipline**. In *The State of the Discipline: Power, Choice, and the State*, edited by I. Katznelson and H. Milner. New York: W. W. Norton. 2002
- LECOURS, André. Theorizing cultural identities: historical institutionalism as a challenge to the culturalists. **Canadian Journal of Political Science**, vol.33, n.03, p.499-522, September 2000.
- LEGRO, Jeffrey W. The transformation of policy ideas. **American Journal of Political Science**, vol.44, n.03, p.419-432, July 2000.
- LEVI, Lucio Legitimidade. In: BOBBIO, Noberto. **Dicionário de Ciência Política**. Brasília: Editora UNB, 1995.
- LEWIS, Paul. **U.S. Seeking Global Trade Talks Early in 1986**. New York Times (1857-Current file); Apr 8, 1985; pg. D9
- LIBERMAN, R. C. Ideas, institutions and political order: explaining political change. **American Political Science Review**, vol.96, n.04, p.697-712, 2002.
- LIMA, Thiago. **Desafios internacionais à política agrícola norte-americana: o contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos e o CAFTA-DR**. Dissertação de Mestrado / Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), 2008.
- LINHARES, Maria Yedda Leite. Metodologia da história quantitativa: balanço e perspectivas. In: BOTELHO, Tarcísio Rodrigues *et al.* **História Quantitativa e Serial no Brasil: um balanço**. Goiânia: ANPUH MG, 2001.
- LOWERY, David *et al.* Collective action and the mobilization of institutions. **The Journal of**

Politics, vol.66, n.03, p.684-705, August 2004.

LOHR, Steve. **East Asia: The Face of Economic Optimism**. By Special to The New York Times. *New York Times (1857-Current file)*; Oct 7, 1985; ProQuest Historical Newspapers The New York Times (1851 - 2003). pg. A1

MARTINS, L. **Uma introdução ao debate sobre a Nova Ordem Internacional**. In Reis Velloso, J.P. *A Nova Ordem Internacional e a Terceira Revolução Industrial*. Rio de Janeiro: Jose Olympio, 1992

MADDISON, Agus. **Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2006 AD**. Last update: October 2008.

MANTZAVINOS, C.; NORTH, Douglass; SHARIQ, Syed. Learning, institutions, and economic performance. **Perspectives on Politics**, vol.02, n.01, p.75-84, March 2004.

MARCH, James; OLSEN, Johan P. The institutional dynamics of international political orders. **International Organization**, vol.52, p.943-969, 1998.

MARSH, David; STOKER, Gerry (eds). **Teoria y métodos de la ciencia política**. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

MARX, Karl. **O dezoito brumário de Louis Bonaparte**. São Paulo: Centauro Editora, 2000.

MATZNER, Egon; BHADURI, Amit. The socioeconomic context: an alternative approach to Popper's situational analysis. **Philosophy of the Social Sciences**, vol.28, n.04, p.497-498, 1998.

MEARSHEIMER, John J. The false promise of international institutions. **International Security**, vol.19, n.03, Winter 1994/1995.

MERTON, Robert K. **Ambivalência Sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

_____. **Social Theory and Social Structure**. Nova York: The Free Press, 1965.

_____. Sociological Theory. **The American Journal of Sociology**, vol.50, n.06, 1945

_____. The bearing of empirical research upon the development of social theory. **American Sociological Review**, vol.13, n.05, p.505-515, 1948.

MILLER, W. L. Los métodos cuantitativos. In: MARSH, David; STOKER, Gerry (eds). **Teoria y métodos de la ciencia política**. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

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

MORAVISCK, Andrew. Introduction: integrating international and domestic theories of international bargaining. In: EVANS, Peter; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. (eds.). **Double-edged diplomacy**. Berkeley: University of California Press,

- 1993.
- _____. Theory and method in the study of international negotiation: a Rejoinder to Oran. **International Organization**, vol.53, n.04, p.811-814, Autumn 1999.
- MULLANEY, Thomas E. Business and the tax revolt in California. **New York Times**, April 14, 1978. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851 -2001).
- MUNDO, Philip A. **National politics in a global economy: The domestic sources of U.S. trade policy**. Washington, DC: Georgetown University Press, 1999.
- NEWMAN, Katherine S. Troubled times: the cultural dimensions of economic decline. In: BERNSTEIN, Michael A.; ADLER, David E. (orgs.). **Understanding American economic decline**. New York: Cambridge University Press, 1994.
- NEW YORK TIMES. Chain letter for the Welfare State. **New York Times**, January 1, 1981. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).
- _____. Fight protectionism now. **New York Times**, May 30, 1987a. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).
- _____. **Not all “free trade” is free**. New York Times, April 17, 1988. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).
- _____. Some action, more talk on Japan trade. **New York Times**, April 26, 1987b. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).
- _____. The Senate helps trade, but not enough. **New York Times**, July 11, 1987c. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).
- _____. What Mr. Gephardt would protect. **New York Times**, April 23, 1987d. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).
- _____. **The Senate Helps Trade, but Not Enough** New York Times (1857-Current file); ProQuest Historical Newspapers The New York Times (1851 - 2003) pg. 30; Jul 11, 1987f
- NAGEL, Ernest. Ciências Nomotéticas e Ciências Ideográficas. In: SILVA, Maria Beatriz Nizza da (org.). **Teoria da História**. Cultrix: São Paulo, 1976.
- NEWMAN, Katherine S. **Troubled times: the cultural dimensions of economic decline**. In BERNSTEIN, Michael A; ADLER, David E.(Org.). *Understanding American Economic Decline*. New York: Cambridge University Press, 1994
- NOLLEN, Stanley D; QUINN, Dennis P., **Free Trade, Fair Trade, Strategic Trade, and Protectionism in U.S. Congress, 1987-88**. International Organization, vol48, N°3, pp.491-525, Summer, 1994
- NORTH, Douglass C. Institutional change and economic growth. **The Journal of Economic**

- History**, vol.31, n.01, 1971.
- _____. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, vol.05, n.01, p.97-112, Winter 1991.
- _____. **Institutions, institutional change, and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- _____. The role of governments in economic growth in early modern times. **The Journal of Economic History**, vol.35, n.01, 1975.
- NYE JR., Joseph S. **Understanding international conflicts: an introduction to theory and history**. 4^a ed. New York: Longman Publishers, 2002.
- OMNIBUS TRADE AND COMPETITIVENESS ACT OF 1988. Public Law 100-418 [H.R. 4848] 100 P.L. 418; 102 Stat. 1107; 1988 Enacted H.R. 4848; 100 Enacted H.R. 4848. August 23, 1988
- O'SHEA, Timothy J. C. The domestic political setting of U.S. Trade Policy. In: WALTERS, Robert S. (ed.). **Talking trade: U.S. policy in international perspective**. Boulder: Westview Press, 1993.
- OSTROM, Elinor Ostrom. A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: presidential address. **American Political Sciences Review**, vol.92, n.01, p.01-22, 1998.
- OSTRY, Sylvia. **The post-cold war trading system**. Chicago: University of Chicago Press, 1997.
- PARSONS, Craig. Showing ideas as causes: the origins of the European Union. **International Organization**, vol.56, n.01, p.47-84, Winter 2002.
- PERLMAN, Merrill. House takes a chance on a tough trade bill. **New York Times**, May 3, 1987. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).
- PERRY, Marvin. **Civilização Ocidental: uma história concisa**. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora, 1999.
- PETERS, John G.; WELSCH, Susan. Legislative reform and public policy: an overview. **Policy Studies Journal**, vol.05, n.44, 1977.
- PFALTZGRAFF, Robert L. International Studies in the 1970s. **International Studies Quarterly**, vol.15, n.01, p.104-128, March 1971.
- PHLPOTT, Daniel. **Revolutions in sovereignty: how ideas shaped modern international relations**. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- PIAGET, Jean. As Ciências “Nomotéticas” e as Ciências Históricas do Homem. In: SILVA, Maria Beatriz Nizza da (org.). **Teoria da História**. Cultrix: São Paulo, 1976.

- PIERSON, Paul. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- POPPER, Karl Raimund. **A miséria do historicismo**. São Paulo: Ed. USP, 1980.
- PRZEWORSKI, Adam. Institutionalization of voting patterns, or is mobilization the source of decay? **The American Political Science Review**, vol.69, n.01, p.49-67, March 1975.
- PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, vol.42, n.03, p.427-460, Summer 1988.
- RASKY, Susan F. Trade amendment heats up debate. **New York Times**, April 9, 1987. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).
- REHMUS, Charles M. **Labor and Politics in the 1980s**. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science.1984; 473: 40-51
- RESTON, James. The protection game. **New York Times**, June 1, 1986. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).
- RICHARDSON, J. David. **Trade Adjustment Assistance under the U.S. Trade Act of 1974: an analytical examination and worker survey**. NBER Working Paper, Setembro, 1980.
- RINGER, Fritz. Max Weber on causal analysis, interpretation, and comparison. **History and Theory**, vol.41, n.02, p.163-178, May 2002.
- RODRIK, Dani; SUBRAMANIAN, Arvind. The primacy of institutions (and what this does and does not mean). **Finance & Development**, June 2003. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/06/pdf/rodrik.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2009.
- ROBERTS, Steven V. House democrats offer a bill to spur exports. **New York Times**, May 14, 1986. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).
- _____. President criticizes trade plan. **New York Times**, April 28, 1987. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).
- ROGOWSKI, Ronald. Comparative Politics in 1980's. In: ADA, Finifter (ed.). **Political Science: state of the discipline**. Washington, DC: American Political Science Association, 1993.
- ROSENBAUM, David E. House vote on trade accord is postponed. **New York Times**, October 6, 1994. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851 - 2005).
- ROSTENKOWSKI, Dan. In quotes. **New York Times**, Mar 15, 1987. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).
- ROTHSTEIN, Bo. Labor market institutions and working-class strength. In: STEINMO, S.;

- THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (eds.). **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. New York: Cambridge University Press, 1992.
- RUGGIE, John G. Multilateralism: the anatomy of an institution. **International Organization**, vol.46, n.03, p.561-, Summer 1992.
- RUNDQUIST, Barry S.; STROM, Gerald S. Bill construction in Legislative Committee: a study of the U.S. House. **Legislative Studies Quarterly**, vol.12, n.01, p.97-113, February 1987.
- RUTHERFORD, Malcolm. **Institutions in economics**: the old and new institutionalism. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- SALANT, W. S. The spread of Keynesian doctrines and practices in the United States. In: HALL, P. A. (ed.). **The political power of economic ideas**. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- SANGER, David E. House approves trade agreement by a wide margin. **New York Times**, November 30, 1994. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851 – 2005).
- SARAIVA, José Flávio Sombra. **Relações Internacionais**: dois séculos de História. Volume II. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2001.
- SCHWAB, Susan. **Trade-offs: negotiating the Omnibus Trade and Competitiveness Act**. Cambridge: Harvard Business School Press, 1994.
- SCHWENK, Albert E. **Compensation in the 1970s**. Bureau of Labor Statistics. 2001. Disponível em: <<http://www.bls.gov/opub/cwc/cm20030124ar05p1.htm>>. Acesso no dia 20 jan. 2009.
- SEARING, Donald D. Roles, rules, and rationality in the New Institutionalism. **The American Political Science Review**, vol.85, n.04, p.1239-1260, December 1991.
- SEO, Myeong-Gu Seo; CREED, W. E. Douglas. Institutional contradictions, praxis, and institutional change: a dialectical perspective. **The Academy of Management Review**, vol.27, n.02, 2002.
- SHEPSLE, Ken A.; BONCHEK, Mark S. **Analyzing Politics**: rationality, behavior and institutions. New York and London: W. W. Norton & Company, 1997.
- SHEPSLE, Kenneth. Institutional arrangement and equilibrium in multidimensional voting models. **American Journal of Political Science**, vol.23, p.27-60, 1979.
- SHOCH, James. **Trading Blows**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001.
- SHONFIELD, Andrew. The world economy at 1979. **Foreign Affairs**, n.58, 1980.

- SHUKLA, S. P. From the GATT to the WTO and beyond. In: NAYYAR, Deepak (ed.). **Governing Globalization: issues and institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- SILVA, Maria Beatriz Nizza da. **Teoria da História**. Cultrix, São Paulo: 1976.
- SIMMONS e MARTIN. International organization and institutions. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A (orgs.). **Handbook of International Relations**. California: SAGE Publications, 2005.
- SINGLETON, Christopher J. **Auto industry jobs in the 1980's: a decade of transition**. Monthly Labor Review, 1992 Disponível em <<http://www.bls.gov/opub/mlr/1992/02/art2full.pdf>> acesso no dia 02/02/2009.
- SKINNER, Quentin. Introducción: viendo las cosas a su manera. In SKINNER, Quentin (ed.). **Lenguaje, Política e Historia**. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2007.
- SKOCPOL, Theda. **Vision and method in historical sociology**. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- _____. Why I am an historical institutionalist. **Polity**, vol.28, n.01, p.103-106, Autumn 1995.
- SMITH, Adam. **The wealth of nations**. London: Elecbook Classics, 2001.
- SMITH, David A.; DOROTHY, J. Solinger; TOPIK, Steven C. **States and sovereignty in the global economy**. London: Routledge, 1999.
- SMITH, Michael; WOOLCOCK, Stephen. Learning to cooperate: the Clinton administration and the European Union. **International Affairs**, vol.70, n.03, p.459-476, July 1994.
- SMITH, Ruth Ann; LUX, David S. Historical method in consumer research: developing causal explanations of change. **Journal of Consumer Research**, vol.19, March 1993.
- SNIDAL, Duncan. Rational choice and International Relations. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A (orgs.). **Handbook of International Relations**. California: SAGE Publications, 2005.
- SOBER, Elliott. Holism, individualism, and the units of selection. **Biennial Meeting of the Philosophy of Science Association**, vol.2 – Symposia and Invited Papers, p.93-121, 1980.
- STEINMO, S.; THELEN K.; LONGSTRETH, F. **Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis**. New York: Cambridge University Press, 1992.
- STILMAN, Peter G. The Concept of Legitimacy. **Polity**, vol.7, n.01, p.32-56, Autumn 1974.

- STIGLITZ, Joseph E. e CHARLTON, Andrew. **Fair Trade For All: How Trade Can Promote Development**. Oxford University Press: Oxford. 2005
- STILMAN, Peter G. **The Concept of Legitimacy** Polity, Vol. 7, No. 1, (Autumn, 1974), pp. 32-56
- STINCHCOMBE, Arthur L. On the virtues of the old institutionalism. **Annual Review of Sociology**, vol.23, p.01-08, 1997.
- STOGA, Alan J. The eroding economic order: if America won't lead. **Foreign Policy**, n.64, p.79-97, Autumn 1986.
- STOKES, Bruce; CHOATE, Pat. **Democratizing U.S. trade policy**. Council on Foreign Relations: New York, 2001.
- SVILENOV, M. Roussin. **Super 301 and the trade deficit**. Monterey: Naval Postgraduate School, 1999.
- SWIDLER, Ann. Culture in action: symbols and strategies. **American Sociological Review**, vol.51, n.2, p.273-286, April 1986.
- SZELENYI, Ivan; SZELENYI, Balazs. **Why Socialism Failed: Toward a Theory of System Breakdown - Causes of Disintegration of East European State Socialism**. Theory and Society, Vol. 23, No. 2, Special Issue on the Theoretical Implications of the Demise of State Socialism. (Apr., 1994), pp. 211-231.
- TAKAKI, Ronald. **Poverty Is Thriving Under Reagan**. *New York Times (1857-Current file)*; Mar 3, 1986; ProQuest Historical Newspapers The New York Times (1851 - 2003) pg. A14
- TESCHKE, Benno. **The myth of 1648**: class, geopolitics and the making of modern international relations. London and New York: Verso, 2003.
- THAGARD, Paul. Welcome to the cognitive revolution. **Social Studies of Science**, vol.19, n.04, p.653-657, November 1989.
- THE RECIPROCAL TRADE AGREEMENTS ACT OF 1934. June 12, 1934, ch. 474, 48 Stat. 943, 19 U.S.C. § 1351
- THÉRET, Bruno. As Instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, São Paulo, n.58, p.225-254, 2003.
- THOMAS, John Clayton . **The Growth of American Public Expenditures: Recent Trends and Their Implications**. *Public Administration Review*, Vol. 40, No. 2. (Mar. - Apr., 1980), pp. 160-165.
- TRADE ACT OF 1930. Congressional Research Service Bill Summary

- TRADE ACT OF 1974. Congressional Research Service Bill Summary
- TRADE AND TARIFF ACT OF 1984. Congressional Research Service Bill Summary & Status for the Trade and Tariff Act of 1984, Pub. L. 98-573, 98 Stat. 2948 (1984). Passed by the 98th Congress as H.R. 3398
- TRADE EXPANSION ACT DE 1962. A bill to enhance the competitiveness of American industry, and for other purposes.H.R.4848 Sponsor: Rep Rostenkowski, Dan [IL-8] (introduced 6/16/1988)
- TSURUMI, Yoshi. Time for U.S. to sit down with the new Japan. **New York Times**, August 7, 1994. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851 – 2005).
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. **History of the United States Trade Representative**. Disponível em: <http://www.ustr.gov/Who_We_Are/History_of_the_United_States_Trade_Representative.html>. Acesso no dia 20 jan. 2009.
- VEBLEN, Thorstein Bunde. **A Teoria da classe ociosa**: um estudo econômico das instituições. Tradução de Olivia Jrahenbuhl. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- VERNON, Raymond. A trade policy for the 1960s. **Foreign Affairs**, vol.39, n.03, April 1961.
- VIGEVANI, Tullo, OLIVEIRA, Marcelo Fernandes; MARIANO, Marcelo Passini. Origens dos instrumentos de formação da política comercial norte-america. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.20, p.43-54, Junho 2003.
- _____. **O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior**. São Paulo: Alfa-Omega/EDUSP, 1995.
- _____; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LIMA, Thiago; MENDONÇA, Filipe. **Estados Unidos: política comercial e órgãos de execução**. In: Velasco e Cruz, Sebastião Carlos (coord.). *Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento*. São Paulo: Unicamp/Cedec, ago. 2005 (2º Relatório científico – 2ª fase, apresentado à FAPESP).
- VIGEZZI, Brunello. “Teóricos” e “historiadores” das relações internacionais. In: DUROSELLE, Jean-Baptiste (ed.). **Todo império perecerá**. Brasília: Ed. UNB, 2002.
- WALTZ, Kenneth N. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.
- WEBER, Max. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. Edição de Antônio Flávio Pierucci. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- WEEB. **International Economic Structures, Government Interests, and International Coordination of Macroeconomic Adjustment Policies**. International Organization, Vol. 45, No. 3. (Summer, 1991), pp. 309-342.

- WEINGAST, Barry R. Floor behavior in the U. S. Congress: committee power under the open rule. **American Political Science Review**, vol.83, n.03, September 1989.
- WENDT, Alexander E. The agent-structure problem in International Relations theory. **International Organization**, vol.41, n.03, p.335-370, Summer 1987.
- WESTIN, Alan F. Point of view: a new move toward employee rights. **New York Times**, April 23, 1978. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851 - 2001).
- WINHAM, Gilbert R. **International trade and the Tokyo Round negotiation**. Princeton: Princeton University Press, 1986.
- WOODS, Ngaire. Economic ideas and International Relations: beyond rational neglect. **International Studies Quarterly**, vol.39, n.02, p.161-180, June 1995.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **International Trade Statistics**, 2003. Disponível em: <http://www.wto.org/English/res_e/statis_e/its2003_e/its03_longterm_e.htm>. Acesso em: 12 maio 2006.
- ZAMPETTI, Americo Beviglia. **Fairness in the world economy: US perspectives on international trade relations**. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2006.
- ZEHFUSS, Maja. **Constructivism in International Relations: the politics of reality**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- ZEILER, Thomas W. **American trade and power in the 1960s**. Columbia: Columbia University Press, 1991
- ZUCKER, Lynne G. The role of institutionalization in cultural persistence. In: POWELL, W. W.; DiMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.