
CONGRESSO E POLÍTICA EXTERNA NOS ESTADOS UNIDOS: OS TRATADOS DE LIVRE COMÉRCIO COM CHILE, COLÔMBIA E PERU

CONGRESS AND FOREIGN POLICY IN THE UNITED STATES: THE FREE TRADE AGREEMENTS WITH CHILE, COLOMBIA AND PERU

André Leite Araujo

Doutorando em Ciências Políticas e Sociais pela Universidade de Bolonha, Itália,
andre.leitearaujo2@unibo.it

Resumo

O artigo analisa as funções e os comportamentos do Congresso estadunidense em temas de política externa, verificando sobretudo as variáveis referentes à composição partidária e às relações entre Executivo e Legislativo, na perspectiva de situação e oposição, que é entendida como a principal explicação para o padrão de votação dos parlamentares. O trabalho contribui nos estudos de Análise de Política Externa, com ênfase no papel do Congresso, assim como na análise da política comercial estadunidense, destacando seus aspectos políticos e os processos domésticos para sua realização. Como estudos de caso, são analisadas as deliberações sobre os Tratados de Livre Comércio com o Chile, a Colômbia e o Peru, assinados no governo de George Bush. Além das explicações internas aos Estados Unidos, situamos esse período da política externa na conjuntura do sistema internacional observada no século XXI, tanto na esfera regional quanto mundial, demonstrando a interação entre os planos nacional e internacional na formulação da política externa.

Palavras-Chave: Congresso; Estados Unidos; Política Externa; Tratados de Livre Comércio.

Abstract

This paper analyses the functions and behaviours of US Congress in foreign policy affairs, verifying especially the variables regarding partisan composition and relations between Executive and Legislative, in the perspective of administration and opposition, understood as the main explanation for the representatives voting pattern. The work contributes to the studies of Foreign Policy Analysis, with emphasis on the role of Congress, as well as on the US trade policy analysis, highlighting its political aspects and the domestic processes for its accomplishment. As case studies, the deliberations of the Free Trade Agreements with Chile, Colombia and Peru signed under the Bush administration are analysed. Besides US internal explanations, we situate this period of foreign policy in the context of international system noted in the 21st century, both at the regional and global levels, proving the interaction between national and international levels in the formulation of foreign policy.

Key words: Congress; Foreign Policy; Free Trade Agreements; United States.

1 INTRODUÇÃO

A ação internacional dos Estados Unidos possui etapas prévias, concomitantes e posteriores à negociação com atores externos e à assinatura de atos internacionais. Tais processos ocorrem no âmbito doméstico do país, envolvendo preferências de diversos atores – coletivos e individuais, estatais e não-estatais – que pressionam as instâncias decisórias do Estado sobre a política externa. Entre esses atores, destacamos aqui o papel do Congresso.

Buscando estudar o papel das instituições e seus agentes internos nos processos domésticos de formulação e decisão da política externa, o presente artigo analisa o papel do Legislativo, interpretando a ação parlamentar no jogo político estadunidense. Para tanto, são verificadas as relações com o Executivo, as composições partidárias que compõem Legislativo e Executivo e as atribuições conferidas a cada um dos Poderes. Nesse sentido, o comportamento do Congresso para assuntos internacionais é lido como resultado dos heterogêneos interesses e pressões que os múltiplos atores presentes nesse espaço manifestam. Dessa maneira, a política externa praticada pelos Estados Unidos possui uma importante fase que ocorre no plano doméstico e, mais especificamente, no âmbito parlamentar, que restringe a ação do Poder Executivo, não sendo este o único com poder de agência nos processos da política externa.

Além da discussão conceitual a respeito do assunto, estuda-se uma amostra de votações de atos internacionais que acompanham o argumento defendido a respeito da relação político-partidária entre situação e oposição. Foram selecionadas as deliberações dos Tratados de Livre Comércio com Chile, Colômbia e Peru, assinados ao longo dos dois mandatos do Presidente George W. Bush (2001-2009), do Partido Republicano. Apesar de firmados sob o mesmo governo, as votações parlamentares para que entrassem em vigor ocorreram em períodos separados. As decisões dos trâmites no Congresso ocorreram em 3 legislaturas diferentes, sendo uma simultânea ao primeiro mandato de Bush, outra ao segundo e a última paralela ao primeiro mandato do democrata Barack Obama (2009-2017). O ganho analítico da investigação de tratados semelhantes ao longo desse recorte temporal é a possibilidade de comparação do comportamento dos partidos e dos legisladores em diferentes contextos, isto é, em que houve variações nos grupos que detinham maioria e a Presidência. Logo, essa comparação se faz importante ao considerar que as relações partidárias e a política doméstica influenciam como são decididos os atos internacionais.

A escolha por estudar as deliberações legislativas a respeito dos 3 acordos comerciais se deve à importância dos mesmos para as dinâmicas internacionais entre a América Latina e os Estados Unidos no século XXI. Primeiramente, fazem parte da estratégia estadunidense de negociar bilateralmente com os países da região após o fracasso do tratado multilateral da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), o que se vincula às suas necessidades econômicas internas e externas. Ademais, situam-se como evidência das preferências político-econômicas de alguns governos latino-americanos que não encontram eco em outras políticas externas. Nesse sentido, é inelutável recordar que esses tratados foram o argumento utilizado por Caracas para justificar sua saída da Comunidade Andina e posterior ingresso ao Mercado Comum do Sul. Portanto, se veem seus reflexos também nos arranjos de integração regional sul-americanos.

2 CONGRESSO E POLÍTICA EXTERNA NOS ESTADOS UNIDOS

Em primeiro lugar, cabe expor as atribuições constitucionais que o Executivo e o Legislativo possuem em matérias internacionais, porque oferecem o quadro normativo para a execução dos processos de negociação e ratificação dos tratados internacionais. Apesar de não mencionar “política externa” especificamente, o texto, assinado em 1787, em seu Artigo I, estabelece que o Congresso possui competências para, garantindo a defesa e o bem-estar dos Estados Unidos, regular o comércio com outros países, declarar guerra, mobilizar as forças armadas, entre outras funções que afetam a arena internacional. Por outro lado, o Artigo II, a respeito do Presidente, afirma que lhe cabe comandar as forças armadas, firmar tratados internacionais com autorização do Senado e indicar embaixadores também submetidos ao Senado (UNITED STATES OF AMERICA, 2003). Desse modo, a princípio, as competências congressuais seriam mais específicas e mais amplas do que as concedidas ao Executivo. O ordenamento jurídico, cujo texto fundacional mantém-se há quase 230 anos, apresenta algumas competências compartilhadas que podem ser interpretadas de diferentes formas conforme o contexto. Em suma, entende-se que o sistema possui sobreposição de autoridades, de estruturas e de atores, tanto nas relações entre Executivo e Legislativo quanto entre outros órgãos governamentais (agências econômicas e de segurança, por exemplo) e não há indicação clara de qual instância é preponderante no tema. Em outros termos, há compartilhamento de funções entre instituições separadas, mas não poderes totalmente divididos.

Tal arcabouço jurídico que marcou e difundiu o liberalismo republicano busca garantir as liberdades individuais, passar uma imagem positiva ao exterior e não constranger os agentes e as instituições que têm margem de manobra para interpretar as normas e exercer o poder. Ademais, a Constituição carrega elementos de centralização e descentralização, entre a União e os estados, e de mecanismos de freios e contrapesos que contêm mutuamente os Poderes. No entanto, outras legislações realocaram o poder a favor de determinadas instituições, em conjunturas específicas, como a cessão de tarefas do Legislativo para o Executivo ou a disputa entre alguns tópicos, como o referente a tratados comerciais. Além disso, o Presidente dispõe de alguns mecanismos para facilitar suas operações, como a ordem executiva, e outros que podem ser utilizados em barganhas com o Congresso, como o poder de veto sobre a legislação aprovada pelos parlamentares.

Nesse sentido, tendo em vista que há outros atores que limitam as ações da Presidência, considera-se que não é o único espaço decisório – nem em política externa, nem em política doméstica – mas é uma parte, ainda que importante devido à condução da diplomacia e dos assuntos militares e da própria Chefia de Estado e de Governo. De acordo com Rosati e Scott (2011, p. 60), tais estrangimentos podem ser sistematizados na seguinte lista: tempo (sobretudo pela duração do mandato); informação (preparo adquirido no exercício do cargo e fornecimento de dados por sua assessoria); burocracia (as organizações públicas mais autônomas podem não acompanhar as políticas do programa do Presidente); governos subnacionais (possuem pouca submissão à autoridade da União); grupos de interesse e movimentos sociais (influenciam os atores públicos e privados para promoverem seus interesses); partidos políticos (o apoio, mesmo do seu próprio partido, não é automático, devido à descentralização das estruturas partidárias); e Congresso (parlamentares com agendas que não são atendidas pelo governo podem opor-se às iniciativas do Executivo). No entanto, para os autores, nas pautas internacionais, esses atores são menos ativos do que em questões domésticas. Porém, há interesse por assuntos “intermésticos” – utilizando o termo cunhado por Manning (1977) – que afetam ambas as esferas, como os econômicos.

Indubitavelmente, cabe ressaltar a obra de Putnam (1988) que busca desconstruir a percepção do Estado como um ator unitário, no âmbito da política internacional, e indicar que, no nível doméstico, há diversos atores com múltiplas preferências que agem para influenciar a política externa dos Estados Unidos. De acordo com o autor, as negociações internacionais

ocorrem em “jogos de dois níveis”, porque o Executivo age no plano externo para representar e executar os interesses, mas simultaneamente é pressionado no nível doméstico para que as preferências sejam formadas, através das relações entre diferentes atores. Ademais, quando um ato é assinado no sistema internacional deve ser encaminhado ao doméstico, mais especificamente ao Congresso, para que seja aprovado e tenha validade jurídica, o que culmina em mais uma fase do processo das relações internacionais. Soma-se a isso o fato de que, segundo Putnam, o Executivo tem sua ação constrangida no nível externo porque busca antecipar as reações do Legislativo e de suas coalizões, tentando prever suas demandas, apoios e oposições.

Neste trabalho, debruçamo-nos mais especificamente sobre o Congresso e os partidos políticos que, indubitavelmente, devem ser lidos num sistema mais amplo que envolve o Executivo, porque o processo da política externa estadunidense passa por esses atores que têm suas preferências definidas por meio das interações políticas entre si. Diante do apresentado, detemo-nos sobre a análise da instituição do Parlamento. Seu comportamento em política externa alterna conforme o contexto social, político, histórico e econômico em que cada assunto da agenda internacional passa pelo Legislativo, mas podemos identificar alguns padrões pendulares, além de instrumentos que são recorrentemente utilizados para que o Congresso influencie a política externa e limite a atuação do Executivo, segundo a categorização provinda de Rosati e Scott (2011). Segundo eles, há opções legislativas diretas (como elaboração de legislação específica sobre o tema) e indiretas (como regimento para procedimentos e aprovação de indicações a cargos), e não-legislativas diretas (convocação de audiências e consultas públicas, por exemplo) e indiretas (contatos internacionais, entre outras). Dessa maneira, percebe-se que o papel do Congresso na política externa é multifacetado, ocorrendo em diversos momentos do processo e instâncias de ação. Por consequência, faz-se necessário analisar a importância do Legislativo em tais trâmites, porque a Presidência não exerce a ação internacional dos Estados Unidos de modo isolado, mas depende do Congresso e também é afetada por ele.

Outro elemento, não-escrito, que deve ser considerado na análise é a antecipação das reações entre Executivo e Legislativo. O período em que o Presidente encaminha ou solicita decisões congressuais pode ter maiores ou menores chances de sucesso, conforme a composição político-partidária e o cenário específico daquele tempo. Em outras palavras, as

tramitações dos procedimentos parlamentares referentes à política externa não são feitas de modo “técnico” e uniforme em qualquer conjuntura, mas estão sujeitas às dinâmicas políticas. Ademais, o Congresso tem o poder de aprovar o orçamento do governo, conhecido como “poder da bolsa”. Sendo assim, pode influenciar diretamente questões de política externa e/ou utilizá-lo nas negociações com o Executivo como instrumento de barganha que envolva questões domésticas ou internacionais.

Segundo Arthur Schlesinger (1989 apud ROSATI; SCOTT, 2011, p. 311), no âmbito da política externa, as relações entre Legislativo e Executivo são pendulares e afetadas por situações bélicas e/ou outras emergências. Nos períodos de crise, o Congresso cede poderes para que o Presidente conduza a estrutura para lidar com essas situações – inclusive atendendo a opinião pública que congrega apoio em torno da liderança nacional –, ao passo que em outros momentos o Congresso retoma suas funções sobre a agenda externa. Um exemplo de quando o Legislativo aprovou com facilidade as demandas do Executivo é o período após os atentados de 11 de setembro de 2001, quando foram autorizadas as ações militares no Afeganistão e no Iraque, além das medidas de segurança no nível doméstico.

Nesse cenário, os comportamentos do Congresso, nos Estados Unidos, podem ser classificados em quatro tipos: conformidade, resistência, rejeição e independência (ROSATI; SCOTT, 2011, p. 296). No primeiro caso, os legisladores consentem com as iniciativas do governo. No segundo, alteram, positiva ou negativamente de acordo com a questão, a proposta do Executivo. Por outro lado, o comportamento de rejeição não atende o que é demandado pela Presidência, ao passo que o Congresso independente não apenas rejeita a agenda do Executivo, mas formula sua própria estratégia de política externa. Ademais, pode-se utilizar a classificação de quatro modelos de relações entre Congresso e Executivo: competitivo, desengajado, apoiador e estratégico (CARTER; SCOTT, 2012, p. 39).

A primeira categoria se aplica quando o Congresso possui intensa atividade e disputa com a Presidência a influência sobre a política externa. No caso do desengajado, há concordância com o Executivo, devido à inatividade parlamentar. A categoria do apoiador é atribuída quando o Legislativo tem atividade, mas é pouco assertivo, cooperando com o Executivo. Por fim, o Congresso estratégico possui menor atividade, porém maior assertividade na disputa com o Presidente.

Para Rosati e Scott (2011), no imediato pós-Guerra Fria, em um contexto de redução das ameaças aos Estados Unidos, o Legislativo tomou mais medidas resistentes e independentes, com menos consenso sobre a ação externa do país e mais interesses na interdependência econômica. No entanto, os atentados de 11 de setembro de 2001, em situação de emergência, convergiram os parlamentares ao redor das posições presidenciais, no início do governo de Bush. Passado o período de comoção pelos ataques e o aumento dos custos envolvendo as operações militares no Oriente Médio, aumentam-se as críticas e diminui-se o apoio às estratégias utilizadas em resposta ao 11 de setembro, com o Congresso manifestando suas preferências em relação aos assuntos internacionais. Desse modo, entende-se que é um Congresso estratégico, menos ativo, mas mais assertivo.

3 PARTIDOS POLÍTICOS NAS DECISÕES SOBRE POLÍTICA EXTERNA

A instituição do Congresso não se constitui em um único ator homogêneo, mas sim é formada por diversos atores que articulam outros grupos. Logo, as estruturas partidárias devem ser ressaltadas por organizarem os parlamentares e outros cargos políticos, no Executivo, e servirem como canal de representação formal entre a sociedade civil e a instituição, inclusive dos interesses específicos de uma parte da sociedade que é dividida entre grupos. Desse modo, estão sujeitos às pressões externas, como a opinião pública e as manifestações do eleitorado, a mídia e os grupos de interesse – são atores que não tem poder no Congresso, mas instrumentalizam os partidos para que representem e legislem sobre suas preferências. No plano interno, aponta-se as disputas partidárias, o paroquialismo, as posições das lideranças e os conflitos entre Casa e Senado.

Com um sistema partidário vigente desde 1933, e influenciado pelos movimentos civis na década de 1960, o Congresso dos Estados Unidos é composto essencialmente por bancadas do Partido Democrata, do Partido Republicano e por independentes. Ao passo que os democratas possuem, em geral, um perfil mais progressista e popular desde o governo de Franklin Roosevelt (1933-1945), os republicanos são considerados como conservadores e elitistas, simbolizados pela presidência de Ronald Reagan (1981-1989), formando a principal clivagem partidária estadunidense entre seus grupos sociais. Nesse cenário, virtualmente bipartidista, o pós-Guerra Fria acompanhou uma polarização das posições no sistema político, manifestada tanto nos resultados eleitorais quanto nos comportamentos no Congresso.

Sobre os independentes, cabe ressaltar que são a minoria no Legislativo nacional e, por definição, não estão filiados a nenhum partido, mas podem juntar-se às organizações nos períodos de campanha. Utiliza-se como exemplo a composição da atual 115ª legislatura (2017-2019) que possui 2 independentes no Senado e nenhum na Casa dos Representantes.

Visando fins específicos, os partidos são agrupamentos importantes para definirem os posicionamentos referentes à política externa, assim como para orientar suas bancadas na relação entre governo e oposição, entre outras negociações que ocorrem nos espaços do poder. Dessa forma, uma das referências determinantes para a tomada de posição no tema é a filiação partidária, tendo como referência a participação ou a oposição ao partido do governo. Ademais, os congressistas, como indivíduos com preferências diversas, influenciam a agenda, podendo debater favorável ou contrariamente à posição situacionista, introduzindo emendas e buscando apoio dos demais parlamentares (CARTER; SCOTT, 2012, p. 41). Além disso, os membros podem utilizar procedimentos regimentais para determinar as velocidades de tramitação de uma matéria e para expor ou esconder o assunto à opinião pública, entre outros mecanismos. Inelutavelmente, há assuntos que despertam maior ou menor interesse também dos atores não-estatais, afetando os cálculos de custos das decisões parlamentares.

Por outro lado, para Maisel (2007), na atualidade, os partidos nacionais dos Estados Unidos não possuem influência para definir os programas políticos de seus representantes, mas agem sobretudo para recrutar quadros e fornecer estrutura (como recursos financeiros e comunicacionais) às atuações localistas dos membros, nos processos de candidaturas eleitorais. Sendo assim, para o autor, o partido se organiza numa base federativa, conforme as camadas eleitorais. Neste sentido, o estado de origem dos representantes e senadores pode ser uma variável que influencie sua tomada de decisão, conforme cada matéria tocar as preferências de seus eleitorados locais e dos grupos de interesse que os apoiam. Logo, em um sistema partidário no qual as lideranças não conseguem orientar a coesão de suas bancadas, há maiores possibilidades para que haja esse tipo de “indisciplina” partidária, determinada por fatores que não se limitam ao partido. Por exemplo, uma medida direcionada para as relações entre Estados Unidos e Cuba pode ser de particular interesse para a população e para os congressistas da Flórida, devido à proximidade geográfica com a ilha.

4 POLÍTICA COMERCIAL INTERNACIONAL E *FAST TRACK*

O Legislativo também possui competências sobre o comércio internacional, apesar do Executivo conduzir as negociações internacionais, através do Presidente ou dos Secretários e embaixadores por ele nomeados, ademais do *United States Trade Representative* (USTR), órgão responsável por desenvolver o comércio e os investimentos internacionais dos EUA e supervisionar as negociações com outros países (UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2017). O Congresso pode conceder autoridade ao Executivo, transferindo poderes referentes ao orçamento, guerra e/ou comércio. Usualmente, essas concessões são de interesse dos presidentes. Uma das medidas que mais evidenciam o Poder Legislativo sobre as negociações internacionais, ainda que conduzidas pelo Executivo, é a concessão da *Trade Promotion Authority*, conhecida como *fast track*. Essa autorização para a negociação de acordos comerciais é concedida antes de o Executivo dialogar com seus pares estrangeiros, oferecendo um percurso de como os acordos serão tramitados e quais devem ser seus conteúdos. Não menos importante, estabelece as atribuições do Legislativo e do Executivo para a aprovação de tais atos. Assim, o Congresso abdica do poder de emendar o texto da peça jurídica, mantendo a si a faculdade de aprovar ou rejeitar o acordo apresentado pela Presidência. Desde o governo de Franklin Roosevelt, houve 18 autorizações desse tipo, abrangendo quase todos os presidentes, com exceção do republicano Richard Nixon (1969-1974) (WHITE HOUSE, 2017). Dessa forma, a repetida negociação entre os presidentes e as legislaturas para obter o *fast track* evidencia um poder do Congresso para orientar os tempos e os resultados que o governo pode obter com o comércio internacional, o que gera consequências na sua avaliação pública. Como possuem prazos de duração, o Legislativo garante que periodicamente possa conceder, ou não, novamente a autorização, prospectando cenários de futuros governos e futuras legislaturas. A mais recente autorização, concedida em 2015 no segundo mandato de Barack Obama, é válida até 2018, com possibilidade de renovação para 2021, isto é, mantém a autorização para a primeira metade do governo republicano de Donald Trump (2017-2021) e, eventualmente, poderá ser estendida até os primeiros meses do mandato de seu sucessor.

Todavia, neste artigo, chama-se atenção para o *fast track* concedido ao presidente Bush, entre agosto de 2002 e julho de 2007. Após a derrota, no final de 2001, de uma proposta de autorização para negociações comerciais, em 27 de julho de 2002, o *Trade Act of 2002* foi aprovado pela Casa dos Representantes, com 189 republicanos, 25 democratas e 1

independente votando a favor, ao passo que 27 republicanos, 183 democratas e 2 independentes votaram contra. Houve 7 que não votaram (5 representantes republicanos e 2 democratas). E em 1 de agosto de 2002, foi aprovado pelo Senado, com 43 votos republicanos, 20 democratas e 1 independente a favor. Votaram contra 5 republicanos e 29 democratas, ao passo que 1 senador de cada partido não votou (GOVTRACK, 2017).

No período deste *fast track* foram possíveis as assinaturas de 11 acordos de livre-comércio, com Chile, Singapura, Austrália e Marrocos (aprovados na 108ª legislatura), além de América Central e República Dominicana, Bahrain e Omã (109ª legislatura) e Peru (110ª legislatura), além dos Tratados de Livre Comércio (TLCs) com a Colômbia, a Coreia do Sul e o Panamá (SMITH, 2011). Estes três últimos foram votados pelas Casas e ratificados pelo Presidente após a era Bush. Assim, o processo completo de um Tratado de Livre Comércio pode ocorrer rapidamente, como foi o caso do firmado com o Chile ou estender-se, como o acordo com a Colômbia.

Essa política econômica internacional deve ser lida no contexto do fracasso das negociações da ALCA, simbolizado pela Cúpula de Mar del Plata em 2005, mas que se evidenciava anteriormente. De acordo com Teixeira (2011), além da oposição brasileira, acompanhada do Mercosul, que diminuiu as expectativas de ganhos econômicos e minou as possibilidades de realização da ALCA, o governo de Bill Clinton (1993-2001), do Partido Democrata, passava por dificuldades de ordem doméstica que o impediram de conseguir o *fast track* e de demonstrar liderança efetiva no processo que propunha. Para Teixeira, o contexto das crises econômicas no México e na Argentina – e as respostas dadas pelos Estados Unidos e pelo Brasil – afetou as capacidades de Washington arcar com o acordo que propunha e de afirmar-se de forma preponderante na América, além da região do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, na sigla em inglês)¹. Sendo assim, com custos mais altos, quando o governo seguinte, de George Bush, obteve a *Trade Promotion Authority*, não conseguiu cumprir o cronograma estabelecido para a instalação da ALCA e enfatizou a estratégia dos acordos comerciais bilaterais com países da América Latina.

O projeto da ALCA, com origens na Iniciativa para as Américas da administração de George H. W. Bush (1989-1993), também do Partido Republicano, propunha um acordo

¹ No início da década de 1990, o Chile articulou sua adesão ao NAFTA, porém o insucesso ocasionou no ingresso às negociações de tratados bilaterais com os Estados Unidos, com o México e com o Canadá.

multilateral que envolvesse todos os países do continente, em um contexto de unipolaridade no sistema internacional – que culmina no 11 de setembro de 2001 – devido à posição dos Estados Unidos após a dissolução da União Soviética. Entre 1994 e 2002, o Congresso, divergindo sobre os pré-requisitos que deveriam estar nos acordos produzidos, não concedeu o *fast track* para o maior período dos dois mandatos de Bill Clinton (FERGUSSON, 2015, p. 6-7).

Diante desse contexto, e na conjuntura pós-11 de setembro, o governo Bush utiliza o *fast track* para focar em acordos bilaterais com parceiros consolidados na região latino-americana. Assim, evitava os custos da oposição de países que resistiam aos termos do acordo da ALCA e, conseqüentemente, bloqueavam a agenda. Essa oposição se aprofundaria com a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda, na chamada “Onda Rosa”, na região. Logo, aumentavam os interesses de Washington em assegurar relações tradicionais nos espaços nos quais operava com mais facilidade. Esse é um elemento que explica o desenvolvimento, na América Latina, dos Tratados de Livre Comércio com Bogotá, Lima, Santiago e Cidade do Panamá, somando-se aos demais acordos multilaterais, com América Central e República Dominicana, além do previamente existente NAFTA, que inclui o México². Essa estrutura intensifica, também, a presença estadunidense na região da Ásia-Pacífico que ganharia projeção no programa do governo Obama.

Apesar da proposição, em 2003, de um Tratado de Livre Comércio multilateral com os países andinos – Bolívia, Colômbia, Equador e Peru – a estratégia de Bush desenvolveu acordos bilaterais, alcançando-os com Colômbia e Peru, além do Chile, na região sul-americana, com a intenção declarada de aumentar o intercâmbio de mercadorias entre os Estados Unidos e os demais signatários, por meio da eliminação de barreiras e tarifas. Ainda que não seja o objetivo deste trabalho detalhar o conteúdo dos acordos, cabe apontar que os conteúdos dos tratados, com Colômbia e Peru, foram objetos de questionamentos domésticos nos respectivos países, o que reforça o argumento aqui construído e que se expande para outras realidades de política externa. Para uma análise mais detalhada de tais processos no que se refere aos debates jurídicos sobre propriedade intelectual, recomenda-se o livro de Braun (2012). No Peru, os encaminhamentos ao TLC foram priorizados pelo governo de Alan García, mas com tópicos controversos tanto nos espaços decisórios peruanos, quanto estadunidenses (VILLARREAL,

² Durante o governo Bush, o USTR (responsável pelos acordos comerciais internacionais, dentro do Poder Executivo) foi chefiado por Robert Zoellick (2001-2005), por Rob Portman (2005-2006) e por Susan Schwab (2006-2009).

2007). Também sobre a Colômbia, foram discutidas questões referentes à violência, aos direitos humanos e aos direitos trabalhistas, moldando o texto para atender às pressões direcionadas a esse acordo (VILLARREAL, 2014). Paralelamente, em relação ao Chile, também houve discussões referentes a questões trabalhistas, de investimentos e controle de capitais, conforme o trabalho de Hornbeck (2003). Além disso, os impactos relativos a perda de empregos e danos ambientais estiveram presentes, argumentos que são sempre citados, pois reforçam os impactos negativos resultantes da assinatura de tais acordos comerciais (MANNON, 2011).

A literatura especializada (ROSATI; SCOTT, 2011, p. 62) chama a relação com o Legislativo, no início do mandato presidencial, de “lua de mel”, porque a legitimidade do voto popular é mais evidente, a oposição é menor e a situação o apoia mais, devido à barganha por benesses como cargos e projetos de governo e às ausências de crises políticas e de interesses por exposições públicas visando as eleições, pois as seguintes estão temporalmente distantes. Portanto, nesse período, os presidentes têm mais chances de sucesso legislativo, inclusive para o envio de atos internacionais. O *Trade Act*, por exemplo, foi autorizado para Bush no início de seu primeiro mandato. Esse padrão pode ser notado também na recente presidência do democrata Barack Obama, quando o Executivo focou nas questões referentes à crise financeira global, nas operações militares no Oriente Médio, na redução da dependência de petróleo na matriz energética, no conflito entre Israel e Palestina e no engajamento dos Estados Unidos nas instâncias multilaterais (CARTER; SCOTT, 2012, p. 49).

5 ANÁLISE DAS VOTAÇÕES DOS TRATADOS DE LIVRE COMÉRCIO COM O CHILE, COM O PERU E COM A COLÔMBIA

Frente ao exposto acima, esta seção do artigo dedica-se à análise de 6 votações dos acordos bilaterais de livre comércio com Chile (2003), Peru (2007) e Colômbia (2011), em 3 legislaturas diferentes – a 108^a, a 110^a e a 112^a. Necessitando maioria simples, cada ato foi votado duas vezes, porque, nos Estados Unidos, o Congresso é bicameral, possuindo a Casa dos Representantes 435 assentos, que representam proporcionalmente os 50 estados, enquanto o Senado tem 100 senadores, sendo 2 por estado. Internamente, além das atividades nos Plenários, atuam nos comitês e subcomitês. Na Casa dos Representantes, vale destacar, entre outros, o Comitê de Relações Exteriores, que é subdividido em 7 subcomitês, que tratam de

divisões geográficas e questões temáticas. Também no Senado, o Comitê de Relações Exteriores é subdividido em 7 subcomitês, com organização semelhante à da Câmara Baixa.

Conforme o Quadro 1, o qual apresenta a balança comercial dos Estados Unidos com os 3 países selecionados, entre 2001 e 2013, é possível notar algumas comparações. O comércio com o Peru possui menor volume, tanto nas exportações quanto nas importações, e é deficitária em quase todos os anos, do ponto de vista estadunidense, apesar de existir uma diminuição do déficit a partir de 2008, 1 ano antes da entrada em vigor do TLC. Ao comparar Chile e Colômbia, percebe-se que as exportações dos Estados Unidos possuem porte semelhante, mas as importações provenientes da Colômbia são mais volumosas. Com o Chile, apesar de não ter um ritmo padronizado, a balança comercial, para os Estados Unidos, torna-se superavitária 4 anos após a entrada em vigor do TLC. Já entre os Estados Unidos e Colômbia, há uma tendência crescentemente deficitária, para os estadunidenses, que se altera em grau em 2013, após a entrada em vigor do TLC em 2012.

Nas relações comerciais com os três países, as exportações dos Estados Unidos são semelhantes, vendendo máquinas, produtos químicos, plásticos e transportes, além do petróleo, que cresce proporcionalmente na pauta de exportações estadunidenses, tornando-se, em 2008, o principal produto com destino ao Chile e, em 2012, para a Colômbia e o Peru. Também cabe ressaltar que, das importações provenientes da Colômbia, o petróleo é o principal produto em todos os anos verificados, sendo os demais: flores, café e têxteis, principalmente. Com o Peru, petróleo, ouro e cobre figuram como as principais importações, destinadas aos Estados Unidos. As importações, do Chile para os Estados Unidos, são predominantemente de cobre, frutas, peixes, vinhos e madeiras.

QUADRO 1. RELAÇÕES COMERCIAIS DOS ESTADOS UNIDOS COM CHILE, PERU E COLÔMBIA

RELAÇÕES COMERCIAIS (em bilhões de dólares)									
País	EUA-Chile			EUA-Peru			EUA-Colômbia		
Fluxo	Exportação	Importação	Resultado	Exportação	Importação	Resultado	Exportação	Importação	Resultado
2001	3,17	3,34	-0,17	1,74	1,73	0,01	4,4	5,39	-0,99
2002	2,54	3,37	-0,83	1,49	2,02	-0,53	4,06	5,37	-1,31
2003	2,82	3,83	-1,01	1,62	2,47	-0,85	4,07	6,24	-2,17
2004	3,61	4,9	-1,29	1,92	3,77	-1,85	4,78	7,15	-2,37
2005	5,13	6,69	-1,56	2,2	5,33	-3,13	6,21	9,19	-2,98
2006	6,1	9,39	-3,29	2,48	5,85	-3,37	7,13	9,89	-2,76
2007	7,79	9,01	-1,22	3,5	5,68	-2,18	8,6	11	-2,4
2008	11,6	8,35	3,25	5,54	5,96	-0,42	11,4	14,7	-3,3
2009	7,56	6,3	1,26	4,35	4,61	-0,26	9,53	13,3	-3,77
2010	10,1	7,16	2,94	5,74	5,77	-0,03	10,5	17,1	-6,6
2011	14,6	9,28	5,32	7,25	6,24	1,01	13,6	22	-8,4
2012	18	9,75	8,25	7,9	6,56	1,34	13,7	22,4	-8,7
2013	16,1	10,3	5,8	8,76	7,85	0,91	16,4	19,3	-2,9

Fonte: The Observatory of Economic Complexity (2017)

Além disso, a seleção dos 3 acordos representa momentos distintos da História recente, com especificidades na conjuntura política e econômica. O tratado com o Chile, datado de junho de 2003, tramitou entre julho e setembro do mesmo ano no Congresso, com entrada em vigor em janeiro de 2004. Pouco tempo após os atentados do 11 de setembro, o Legislativo estava em uma fase de apoio ao Presidente Bush e as suas propostas de política externa. Ademais, o projeto da ALCA, apesar de em declínio, ainda estava operante e em negociação. Por fim, a chamada “Onda Rosa” estava no seu início na região e com menos estratégias de divergência com Washington. Por outro lado, o acordo comercial com o Peru, assinado em abril de 2006, foi introduzido em setembro de 2007 e concluído em dezembro do mesmo ano, entrando em vigor em fevereiro de 2009. Nesse período, os governos sul-americanos estavam com propostas mais autônomas de projetos nacionais de desenvolvimento e de regionalismo, como a formatação da UNASUL. Também, o cenário econômico mundial começava a dar indícios da crise financeira que estouraria em 2008. Por fim, o TLC com a Colômbia, apesar de haver sido assinado em novembro de 2006 e aprovado pelo Congresso colombiano em 2007, teve todo o processo congressional estadunidense concluído em três semanas do mês de outubro de 2011 – entrando em vigor em maio de 2012 –, em uma aguda conjuntura da crise econômica, estendida para a Zona do Euro. Além disso, com o abandono da estratégia da ALCA, focava-se na negociação de

grandes acordos multilaterais no Pacífico e no Atlântico, sobrepondo-se aos bilaterais preexistentes.

Utilizando a base de dados do *GovTrack*, iniciamos o exame do caso chileno³, observando a composição da Casa dos Representantes na 108ª legislatura (2003-2005). Com maioria situacionista, possuía 229 republicanos, 205 democratas e 1 independente. Na sessão de 24 de julho de 2003, favoráveis à aprovação do acordo, votaram 62% da Casa, sendo 195 republicanos e 75 democratas. Contrários foram 36% dos representantes, 27 republicanos, 128 democratas e 1 independente. E não votaram⁴ 2%, 6 republicanos e 2 democratas.

Ao focar nos padrões partidários, percebe-se que, do total dos republicanos, 85,15% votaram "Sim", acompanhando a proposta do Presidente George Bush (também republicano), ao passo que 11,79% votaram "Não" e 2,62% não votaram. Paralelamente, o conjunto dos democratas podem ser divididos da seguinte maneira: 36,59% expressaram-se favoráveis ao TLC, 62,44% foram contrários e 0,98% não votaram.

Após esta aprovação, a matéria seguiu para o Senado, onde também foi aprovada, em 31 de julho de 2003. Posteriormente, em 3 de setembro do mesmo ano, o Presidente sancionou a lei. Nesse período, com maioria a favor do governo, o Senado era composto por 51 republicanos, 48 democratas e 1 independente. Na sessão em estudo, 65% dos senadores votaram a favor do tratado com o Chile, sendo 43 republicanos e 22 democratas. Por outro lado, 7 republicanos, 24 democratas e 1 independente foram contrários, totalizando 32%. E 3%, 1 republicano e 2 democratas, não votaram.

Ao detalhar os comportamentos partidários, nota-se que 84,31% da bancada republicana votou a favor, 13,72% foi contrária e 1,96% não votaram. Sendo assim, são índices semelhantes aos que os republicanos demonstraram na Câmara Baixa, o que demonstra coesão ideológica nesse caso. Por outro lado, o partido oposicionista, Democrata, teve índices relativamente diversos na Casa dos Representantes e no Senado, apesar de manter a tendência geral de ser contrário ao acordo de livre comércio. Entre os senadores democratas, 45,83% apoiaram o ato, 50% foram contrários e 4,17% não votaram.

³ Em inglês, o nome oficial da lei é "United States-Chile Free Trade Agreement Implementation Act" e foi discutida nas duas Casas do Congresso estadunidense sob o código "H.R. 2738", da 108ª legislatura.

⁴ A fonte utilizada, o *site* GovTrack, não especifica se os parlamentares que não votaram se abstiveram, apesar da presença, ou se faltaram na sessão.

Em seguida, nos debruçamos sobre a votação do ato entre Estados Unidos e Peru⁵. A matéria foi aprovada na Casa dos Representantes em 8 de novembro de 2007 e, no Senado, na sessão de 4 de dezembro, sendo transformada em lei pelo Presidente em 14 de dezembro de 2007. Na 110ª legislatura, a Casa tinha maioria de oposição e estava composta por 233 democratas e 202 republicanos e aprovou a matéria com 66% de votos "Sim", sendo de 109 democratas e de 176 republicanos. Os votos contrários configuraram 30% do total e vieram de 116 democratas e de 16 republicanos. Por fim, 4% dos representantes não votaram, sendo 8 de cada partido.

Em comparação à votação do tratado com o Chile, 4 anos antes, o conjunto do Partido Republicano demonstrou maior disciplina partidária e apoio ao Executivo, com 87,13% dos representantes votando de forma favorável ao tratado com o Peru. Além disso, 7,92% votaram contra e 3,96% não votaram. De outra parte, o Partido Democrata esteve mais dividido nesse momento, com 46,78% apoiando o ato, 49,79% se opondo e 3,43% não votando.

Em seguida, a matéria foi apreciada pelo Senado que estava dividido com 49 cadeiras para cada partido e 2 independentes. O total foi de 77% de votos favoráveis, compostos por 47 republicanos, 29 democratas e 1 independente, 18% contrários, provenientes de 1 republicano, 16 democratas e 1 independente, e 5% não votaram, 1 republicano e 4 democratas. Portanto, é possível entender que para a aprovação do TLC com Lima, os senadores do Partido Republicano votaram com mais disciplina e coesão do que nas votações anteriormente observadas neste trabalho, sendo 95,92% a favor, 2,04% contra e 2,04% sem voto. Igualmente é notável o comportamento do Partido Democrata, porque a maioria dos senadores (59,18%) votou a favor do tratado e, por consequência, de uma medida proposta pela Presidência republicana de Bush. Os votos "Não" foram 32,65% e 8,16% dos senadores desse partido não votaram. Sendo assim, é um padrão distinto do que foi verificado na votação da mesma matéria, e na mesma legislatura, na Casa dos Representantes, e nas votações do TLC entre os Estados Unidos e o Chile.

⁵ Nomeado como "United States-Peru Trade Promotion Agreement Implementation Act" e tramitado com o número "H.R. 3688", da 110ª legislatura.

Por fim, o tratado comercial com a Colômbia⁶ foi apreciado em 12 de outubro de 2011, na Casa dos Representantes, composta, na 112ª legislatura, por maioria republicana, 242 representantes, e minoria democrata, 193. No total, foi aprovado por 61% dos representantes, 231 republicanos e 31 democratas. Os votos contrários contabilizaram 39%, de 9 republicanos e 158 democratas. E os que não votaram representam 1%, sendo 1 republicano e 3 democratas.

Ao enfatizar o nível partidário e comparar com as votações anteriormente analisadas, nota-se maior polarização entre os dois partidos que votaram com maior disciplina partidária, inclusive o Partido Democrata que não apresentava altos níveis de unidade. Deve-se considerar que o projeto do TLC era do governo republicano, porém o mandato presidencial em curso em 2011 era do democrata Barack Obama, porque o acordo com Bogotá não foi aprovado a tempo na presidência anterior. Os dados apontam que 95,45% dos republicanos votaram favoráveis à matéria, 3,72% foram contrários e 0,41% não votaram. Entre os democratas, 16,06% foram a favor, 81,87% votaram contra e 1,55% não votaram.

Em seguida, foi encaminhado ao Senado, sendo apreciado no mesmo dia em que a Casa decidiu. Com maioria do Partido Democrata (base do governo), havia 51 senadores desse partido, 47 do Republicano e 2 independentes. A votação favorável foi composta por 66% dos senadores, sendo 21 democratas, 41 republicanos e 1 independente. Paralelamente, 33%, sendo 30 democratas, 2 republicanos e 1 independente votaram contra e 1%, representado por 1 senador independente não votou. Finalmente, foi sancionado pelo Presidente Obama, em 21 de outubro de 2011.

Ao deter-se sobre a distribuição partidária de votos, percebe-se que 93,62% dos republicanos votaram pelo acordo comercial, 4,26% votaram contra e 2,13% não votaram. Por outro lado, 41,18% dos democratas foram favoráveis e 58,82% foram contrários. Assim como na votação na Casa dos Representantes, nota-se que os membros do Partido Republicano reproduziram o apoio ao acordo produzido no período do governo de Bush, ao passo que os senadores do Partido Democrata, em sua maioria, se opuseram, apesar de o Presidente Barack Obama sancionar o TLC. Esses posicionamentos demonstram disciplina partidária, inclusive na transversalidade entre Legislativo e Executivo, e coesão ideológica.

⁶ Registrado como "H.R. 3078", na 112ª legislatura, e chamado como "United States-Colombia Trade Promotion Agreement Implementantion Act".

Frente ao exposto, é possível interpretar algumas conclusões preliminares. Primeiramente, nota-se que, nas 6 votações num intervalo de 8 anos, as bancadas republicanas apresentaram maior disciplina partidária ao votar esses atos de política externa, tanto nos períodos em que era governista quanto no que era oposicionista. O caso de maior coesão foi a decisão sobre o TLC com o Peru, no Senado, na qual 47, dos 49 senadores, votaram de modo unido pelo tratado, isto é, um índice de disciplina de aproximadamente 96%. Já o menor, também no Senado, ocorreu na deliberação sobre o TLC com o Chile, durante a qual 43 dos 51 senadores apoiaram o projeto, o que significa aproximadamente 84% de unidade. No entanto, ainda é mais disciplinado do que o Partido Democrata (dentro da amostra selecionada para este artigo) que alcançou a maior disciplina, aproximadamente 82%, na Casa dos Representantes na apreciação do TLC com a Colômbia, com 158 dos 193 representantes votando contrariamente ao ato. Sendo oposição na 108ª e na 110ª legislaturas e governo na 112ª, o partido manteve sua orientação contrária a esses acordos, assinados por Bush, mas com divergências internas. A votação em que ficou mais evidente foi a referente ao TLC com o Peru, na Casa dos Representantes, quando aproximadamente 50% (116 parlamentares) votaram contra a matéria e 47% (109) foram favoráveis. No geral, ao somar os votos de ambos os partidos e dos independentes, percebe-se que os votos “Sim” foram dados por uma maioria republicana, mas com aportes consideráveis dos demais grupos. No entanto, os votos “Não” vieram, principalmente, dos democratas.

Esses elementos reforçam a argumentação sobre as relações entre Executivo e Legislativo, com o Partido Republicano apoiando as medidas do Presidente inclusive após o fim de seu mandato. Dessa maneira, as questões internacionais, aqui exemplificadas pelos tratados de livre comércio com a América do Sul, são aprovadas pelas instâncias domésticas e por motivações que envolvem a multiplicidade de pressões e interesses do jogo político doméstico. Assim, os dois níveis – interno e externo – se retroalimentam e, dentro de cada um há complexidades políticas, sociais e econômicas. Logo, o processo decisório em política externa aproxima-se dos praticados às demais políticas públicas domésticas, sendo pautado pelas relações entre os Poderes, as questões partidárias, os interesses privados (inclusive o *lobby*), a opinião pública, a mídia, entre outros atores – além dos equivalentes estrangeiros – que influenciam o processo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reiteramos, de forma sintetizada, as questões pelas quais a reflexão deste artigo foi conduzida. A partir do pressuposto de que as negociações internacionais ocorrem em dois níveis, internacional e doméstico, decidiu-se focar na análise da política externa, observando os processos internos ao Estado. Pelas funções cabíveis a cada Poder, nota-se que há sobreposição das competências do Executivo e do Legislativo nessa temática. Sendo assim, há uma disputa entre as duas instituições – e os grupos e indivíduos que as compõem – que varia conforme a conjuntura, em um movimento caracterizado como pendular, que nos encaminha para a necessidade de análise das relações entre Executivo e Legislativo que, segundo a análise realizada, depende da clivagem situação e oposição, entendida à luz do sistema partidário estadunidense. Apesar da condução da ação internacional dos Estados Unidos ser usualmente feita pela Presidência e por seus delegados, o Congresso possui poderes para atuar e influenciar a política externa, por meio de mecanismos prévios e posteriores às atividades internacionais.

Seu comportamento pode tomar múltiplas formas, dependendo de variáveis sistêmicas, características institucionais, composição partidária e influência da heterogeneidade de atores não-estatais, além do contexto de maior ou menor estabilidade em que o processo está inserido. Dentre as categorias apresentadas no início do texto, pode-se classificar que o comportamento do Congresso, no contexto analisado, é de conformidade com o Executivo, seguindo majoritariamente o pertencimento partidário de oposição ou apoio ao governo. No entanto, esse padrão não é exato e foram detectadas flutuações em cada um dos casos estudados, o que nos leva a considerar que a relação entre o Legislativo e o Executivo, no que diz respeito aos acordos internacionais, é estratégica e não significa uma concordância automática nem desinteressada, por parte dos congressistas, em relação ao que é decidido pela Presidência em assuntos externos. O tempo levado para a aprovação de cada um dos tratados já demonstra interesse no tema e preocupação a respeito de seu resultado e das negociações.

Frente ao exposto neste artigo, através do mecanismo do *fast track* – entre outros instrumentos cabíveis –, é possível perceber que o Congresso pode definir prioridades de política comercial e colocá-las como requisitos para as negociações, realizadas pelo Executivo. Ademais, estabelece os procedimentos das relações entre os dois Poderes para a tramitação e aprovação dos atos internacionais (FERGUSSON, 2015, p. 8). Sendo assim, a instituição, através das disputas de interesses de seus membros (parlamentares, partidos e lobistas), gera um resultado

com impactos domésticos e internacionais. Em outros termos, o Legislativo afirma suas competências constitucionais sobre política externa, limitando a ação presidencial, evitando ser um ator de pouca importância nesse processo e assegurando que o “pêndulo” do poder decisório sobre a política externa retorne aos congressistas. A necessidade do *fast track* ser reiteradamente solicitado e aprovado simboliza que esse poder cabe aos parlamentares para o concederem ou não, gerando uma nova relação a cada novo presidente e legislatura. Cabe ressaltar que não há unanimidade sobre essas decisões, como foi visto na apertada votação do *Trade Act* de 2002 para Bush.

Tais elementos auxiliam a compreensão da execução da política comercial do governo Bush, contudo devem ser somados aos tópicos referentes ao contexto em que foi praticada. Variáveis de ordem internacional, como os atentados de 11 de setembro, as invasões militares no Oriente Médio, o malogro do projeto da ALCA e a ascensão de governos progressistas na América Latina, são investigadas como fatores explicativos para a estratégia de economia e política externa implementada por Bush. Dentro dela, foram destacados os 11 Tratados de Livre Comércio, consolidando parceiras em diversas partes do sistema, inclusive na região sul-americana. Desta área, os acordos com Chile, Colômbia e Peru tiveram suas relações comerciais e deliberações no Congresso estadunidense analisadas como estudo de caso para a argumentação construída ao redor da pesquisa sobre Legislativo e política externa dos Estados Unidos.

Em suma, entende-se que uma análise da política externa estadunidense que inclua o Congresso como parte do processo de formulação da inserção internacional do país passa por três fatores: reconhecimento dos meios para a influência parlamentar; diferenciação dos padrões de relacionamento entre Congresso e Executivo; incorporação da gama de atores presentes no Congresso, tanto a instituição quanto os membros individuais (CARTER; SCOTT, 2012, p. 37).

Artigo recebido em 04 nov 2018.

Aprovado em 16 dez 2018.

REFERÊNCIAS

BRAUN, Johanna von. *The Domestic Politics of Negotiating International Trade: Intellectual property rights in US-Colombia and US-Peru free trade agreements*. New York: Routledge, 2012.

CARTER, Ralph; SCOTT, James. "Striking a Balance: Congress and U.S. Foreign Policy". In: HOOK, James; SCOTT, Steven. *American renewal?* Washington: CQ Press, 2012.

FERGUSON, Ian. Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy. *Congressional Research Service*, jun. 2015. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/misc/RL33743.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2017.

GOVTRACK. *Congressional Votes Database*. Disponível em: <<https://www.govtrack.us/congress/votes>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

HORNBECK, J. F. The U.S.-Chile Free Trade Agreement: Economic and Trade Policy Issues. *Congressional Research Service*, The Library of Congress, 25 jul. 2003.

MAISEL, Sandy. "Party organizations: What do they look like? What do they do?"; "Who are Republicans? Who are Democrats? Who are others?" in: MAISEL, Sandy. *American political parties and elections: A Very Short Introduction*. Oxford: OUP, 2007.

MANNING, Bayless. The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. *Foreign Affairs*, vol. 55, n. 2, 1977.

MANNON, Travis. US Congress ratifies Colombia FTA. *Colombia Reports*, Medellín, 12 oct. 2011. Disponível em: <<http://colombiareports.com/us-congress-ratifies-colombia-fta/>>. Acesso em: 7 jan. 2017.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, vol. 42, n. 4, 1988.

ROSATI, Jerel; SCOTT, James. "Presidential power and leadership"; "Congress and interbranch politics" in: ROSATI, Jerel; SCOTT, James. *The Politics of United States Foreign Policy*. Boston: Wadsworth, 2011.

SMITH, Carolyn. Trade Promotion Authority and Fast-Track Negotiating Authority for Trade Agreements: Major Votes. *Congressional Research Service*, jan. 2011. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/misc/RS21004.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2017.

TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 54, n. 2, 2011.

THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. *Visualizations*. Disponível em: <<http://atlas.media.mit.edu/en/>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

UNITED STATES OF AMERICA. "The Constitution of The United States of America As agreed Upon by the Convention: September 17, 1787" in: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist Papers*. New York: Signet Classic, 2003.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *About Us*. Disponível em: <<https://ustr.gov/about-us>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

VILLARREAL, Angeles. The U.S.-Colombia Free Trade Agreement: Background and Issues. *Congressional Research Service*, 14 feb. 2014. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/row/RL34470.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2017.

_____. U.S.-Peru Economic Relations and the U.S.-Peru Trade Promotion Agreement. *Congressional Research Service*, 27 jul. 2007. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/row/RL34108.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2017.

WHITE HOUSE. Bringing Trade Agreements into the 21st Century. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/blog/2015/04/16/bringing-trade-agreements-21st-century>>. Acesso em: 10 jan. 2017.