



A Política Comercial dos EUA: trajetória e protagonismo nas iniciativas de liberalização comercial ao longo dos governos Obama (2009–2017)

*The United States Foreign Trade Policy:
a trajectory on the way to the leading role in
trade liberalization initiatives throughout
Obama's administration (2009–2017)*

DOI: 10.21530/ci.v14n3.2019.901

Leonardo Diniz Lameiras¹

Roberto Goulart Menezes²

Resumo

Este artigo³ discute a política de comércio exterior dos governos de Barack Obama (2009–2017), com destaque para as principais diretrizes que a informaram e para os instrumentos normativos por ela priorizados para levar a cabo seus objetivos estratégicos. Entende-se que, ao longo desse período, em consonância com os eventos analisados, não houve uma trajetória uniforme quanto ao engajamento do país com o comércio internacional. O ativismo comercial que prevalecera no governo republicano antecessor cedeu lugar a uma postura de retraimento no domínio das negociações comerciais, logo sucedida por uma retomada de novas iniciativas. Argumenta-se que determinadas condicionantes, de natureza estrutural e

1 Doutorando em Relações Internacionais do Programa de Doutorado Conjunto entre a Universidade de São Paulo (IRI/USP) e o King's College London. Bolsista da FAPESP. Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2008), Especialista (MBA) em Comércio Exterior e Negócios Internacionais pela FGV-Rio (2014) e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2017), instituição onde estudou como bolsista do CNPq.

2 Doutor em Ciência Política pela USP. É professor Associado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Professor visitante da Johns Hopkins University (2018-2019). Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI/UnB) e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados das Américas (EsCA/ICS/UnB). É Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para o Estudo dos Estados Unidos — INEU/CNPq/FAPES e vice- coordenador da área de Relações Internacionais do Centro de Estudos Contemporâneos (CEDEC).

3 Este artigo foi resultado parcial de pesquisa financiada por bolsa de doutorado: processo nº 2018/12125-6, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

Artigo submetido em 07/03/2019 e aprovado em 21/10/2019.





conjuntural, tanto no nível sistêmico quanto doméstico, explicam a mudança de conteúdo dessa política, que abandona o perfil introvertido e passa a explorar novas opções estratégicas para a inserção internacional dos Estados Unidos (EUA) pela via da liberalização comercial. O artigo fundamenta-se na análise de documentos oficiais dos EUA, notadamente a chamada Agenda de Política Comercial, bem como nos argumentos apresentados em trabalhos acadêmicos por eminentes especialistas em política de comércio exterior dos EUA.

Palavras-chave: Estados Unidos; governos Obama; política de comércio exterior; crise econômica; livre comércio.

Abstract

The paper discusses Obama's foreign trade policy (2009–2017), highlighting the main guidelines that framed it and the policy instruments it has prioritized to carry out its strategic objectives. During this period, in line with the events analyzed, there was no uniform trajectory regarding to the country's engagement with international trade. The commercial activism that prevailed in the Republican predecessor government was overcome by a withdrawal move in trade negotiations, which was followed by the resumption of new initiatives. It is here argued that certain structural and conjunctural constraints, both at the systemic and domestic levels, explain the change in the content of this policy, which leaves the introvert profile in order to explore new strategic options for the international insertion of the United States (US) via trade liberalization. The paper relies on the analysis of official US documents, notably the so-called Trade Policy Agenda, as well as on the arguments made in scholarly work by eminent US foreign trade policy pundits.

Keywords: United States of America; Obama's government; foreign trade policy; economic crisis; free trade.

Introdução

Desde sua posse, em janeiro de 2017, que o presidente Donald Trump tem dedicado atenção especial à política comercial. A sua primeira medida de grande envergadura nessa área foi retirar os Estados Unidos da Parceria Transpacífico (TPP) nos primeiros dias de seu governo. A TPP era uma peça central na estratégia geopolítica e comercial do ex-presidente Barack Obama. Em seguida, Trump passou a desferir fortes ataques ao sistema multilateral de comércio e a exigir da China que agisse a partir da lógica do comércio justo, segundo os critérios dos próprios Estados Unidos (EUA). Para Trump, tais posicionamentos tinham como finalidade proteger e ampliar os empregos nos EUA.





Nos últimos vinte anos, nem sempre a coerência foi uma constante na política comercial norte-americana, em que “o discurso do livre-comércio convive com o elevado protecionismo agrícola” (VIGEVANI; MENDONÇA; LIMA, 2018, p. 23). No recuo de mais de uma década na história recente da inserção internacional dos Estados Unidos da América (EUA) pela via do comércio, elementos de ruptura e continuidade podem ser identificados quando se analisam as iniciativas dos governos de George W. Bush (2001–2009) e de Barack Obama (2009–2017) em matéria de política de comércio exterior.

Após anos de ativa diplomacia comercial republicana, sobreveio uma fase em que prevaleceu uma postura de retraimento no que diz respeito às negociações comerciais, coincidindo com o primeiro mandato de Obama na Presidência dos EUA. Tudo indicava que as ações do governo estavam coerentes com as promessas de campanha de não dar seguimento às diretivas comerciais da administração antecessora. Na mensagem de esperança capitaneada pelo bordão *yes, we can*, sobressaía, por vezes, o tom crítico em relação ao conteúdo dos instrumentos comerciais firmados com outros países naquela época. No entanto, o que parecia um sinal de deliberada rejeição dos postulados do livre comércio, em geral, e da doutrina da *liberalização competitiva*, em particular, logo se esvaiu em críticas infundadas.

Inúmeros desafios aguardavam o novo mandatário democrata em seu primeiro ano de governo. Basta lembrar que a transição de poder nos EUA se deu em meio à mais grave crise econômica que o mundo havia testemunhado desde o *crash* da bolsa de valores de Nova York, em 1929, levando a sucessivas falências nos setores imobiliário e financeiro. Não menos preocupantes para a nova administração se apresentaram os assuntos de defesa e segurança nacional, com o envolvimento dos EUA nas guerras do Afeganistão e do Iraque, e a ameaça ao *soft power* do país, em decorrência do antiamericanismo que havia se espreado de maneira universal (NYE, 2004).

Ao se iniciar o segundo governo Obama, novas diretrizes apontaram para uma retomada do ativismo comercial que havia caracterizado o último governo Bush, a despeito da escolha de distintos instrumentos legais para torná-las efetivas: em vez dos tratados bilaterais de livre comércio, a administração democrata privilegiou negociações de acordos de maior escopo normativo e geográfico. Para isso, uma conjuntura mais permissiva teve que emergir para que as oportunidades pudessem ser aproveitadas.





Tendo como pano de fundo o contexto acima apresentado, o presente artigo tem o duplo propósito de, não apenas desvelar as principais metas e os resultados alcançados em ambos os governos Obama, naquilo que se circunscreve à sua política de comércio exterior, mas, também, identificar os fatores conjunturais e estruturais, bem como os domésticos e sistêmicos, que explicam a paulatina transmutação das diretrizes estadunidenses, de um posicionamento eminentemente introvertido para um engajamento mais assertivo em termos de propostas de liberalização comercial.

Quanto aos aspectos metodológicos, o artigo se afiança na análise de documentos oficiais do governo estadunidense, notadamente na chamada *Trade Policy Agenda*, e os contrapõe aos argumentos expostos em trabalhos acadêmicos por eminentes estudiosos da política de comércio exterior dos EUA, de modo a fazer um balanço mais acurado entre as diretrizes e os resultados logrados ao longo dos oito anos dos governos Obama. O enviesamento analítico que decorreria da recepção do discurso oficial como fonte única de revelação da realidade estudada é mitigado, seja para corroboração, seja para refutação, por dados extraídos de outras fontes primárias e por estudos que compõem a revisão de literatura.

Para tanto, o artigo está organizado em quatro seções. De modo a conferir aos eventos narrados um tratamento cronológico, às duas primeiras partes caberão os anos que correspondem ao primeiro governo Obama, ao passo que, às duas últimas, todo o período que abrange o segundo governo. Ademais, a apresentação das diretrizes das agendas comerciais, das principais medidas adotadas e dos resultados logrados antecederão a identificação e análise das variáveis condicionantes que, no todo ou em parte, influenciaram as trajetórias de inserção internacional dos EUA pela via do comércio.

Primeiro Governo Obama (2009–2013): os anos de retraimento

O comércio internacional e os recorrentes déficits dos Estados Unidos com diversos países foram temas presentes na campanha eleitoral de 2008. O então senador Barack Hussein Obama se apresentava como um severo crítico da política de comércio exterior do republicano George W. Bush (2001–2009). Tal oposição era também compartilhada pela senadora Hilary Clinton, para quem a estratégia da *liberalização competitiva*, adotada pelo governo de “Bush filho”, apenas agravava os efeitos da crise econômica que acometia o país à época e expunha os





trabalhadores norte-americanos a uma competitividade espúria, que contribuía para o aumento do índice de desemprego. Em comum, ambos os concorrentes à indicação do Partido Democrata para o pleito presidencial defendiam a revisão dos rumos da política comercial do país (BHANDARI; KLAPHAKE, 2011).

Entres os alvos das críticas de Obama e Clinton estavam os acordos regionais *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) e *The Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement* (CAFTA-DR), bem como os acordos bilaterais de livre comércio assinados com o Panamá, a Colômbia e a Coreia do Sul, cujas negociações haviam sido iniciadas no governo Bush, mas que ainda dependiam de aprovação legislativa para que pudessem produzir efeitos jurídicos (ASHBEE; WADDAN, 2010). De acordo com os democratas, a revisão da política comercial era uma medida necessária para alavancar a atividade econômica e redistribuir os ganhos do comércio internacional de modo mais equânime entre diferentes setores da sociedade norte-americana.

Em janeiro de 2009, poucas semanas após assumir a presidência, Obama divulgou as diretrizes de seu governo para a política de comércio exterior, o que foi feito por meio da publicação da tradicional Agenda de Política Comercial (*Trade Policy Agenda*), documento anualmente publicado pelo *Office of the United States Trade Representative* (USTR), órgão ligado ao Poder Executivo e autoridade responsável pela execução da política de comércio exterior do país.

Nesse documento estavam destacadas seis prioridades: i) o apoio a um sistema multilateral de comércio baseado em regras; ii) o desejo de conferir mais transparência ao conteúdo das políticas comerciais junto à sociedade, por intermédio do aperfeiçoamento dos mecanismos de prestação de contas; iii) a necessidade de fazer dos acordos comerciais um instrumento efetivo para a *descarbonização* da matriz energética do país e daqueles com os quais os EUA comercializam; iv) a garantia de que os acordos comerciais contemplassem medidas para pôr termo às questões responsáveis por contenciosos comerciais, a exemplo do emprego de barreiras não-tarifárias como medida protecionista; v) o compromisso de promover consultas públicas sobre o conteúdo dos tratados bilaterais de comércio e investimento, negociados durante o governo republicano e ainda pendentes de aprovação legislativa, além da disposição de trabalhar junto aos países membros do NAFTA a favor de uma reforma do bloco, de modo a incluir novas disciplinas sobre direito trabalhista e ambiental; e, por último, vi) o compromisso de construir uma sólida parceria com os países em desenvolvimento, em especial com as nações mais pobres, pelo incremento do intercâmbio comercial, da adoção de





programas de comércio preferencial e de políticas voltadas à capacitação dos países que, até então, não se beneficiavam com a globalização econômica (U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2009).

Embora essas prioridades indicassem uma mudança estrutural da política comercial, sobretudo por enfatizar a dimensão ambiental, na prática o governo Obama acabou por apresentar um perfil de retraimento no que toca aos desígnios comerciais do país. A ausência de propostas ambiciosas em termos de liberalização comercial e quase que exclusivamente concebidas para atender às principais pressões e reivindicações do Partido Democrata — que, desde que passara a compor a maioria na Câmara dos Representantes, em 2007, deu início a uma profícua articulação contestatória face às escolhas estratégicas do governo republicano em matéria de comércio exterior — sinalizavam para um perfil discreto em suas ambições comerciais (ROFFE; SPENNEMANN, 2014).

Vale destacar que a polarização partidária em torno da agenda de comércio exterior nem sempre foi observada. Em perspectiva histórica, ela começou a expressar-se de forma mais concreta durante a década de 1990, no bojo dos movimentos sociais de oposição aos efeitos negativos que a globalização econômica gerava sobre segmentos da população que ficavam à margem dos ganhos auferidos com o processo de acirramento da competição global. Antes, porém, pelo menos desde o fim da Segunda Guerra Mundial — quando se esboçava a definição do regime multilateral de comércio, dois anos depois consubstanciado no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT-1947) — até o início das negociações do NAFTA, em 1993, no governo de William J. Clinton (1993–2001), a cooperação e o consenso bipartidário, em grande medida, prevaleceram nas definições das políticas de liberalização comercial (ALESSI; MCMAHON, 2012).

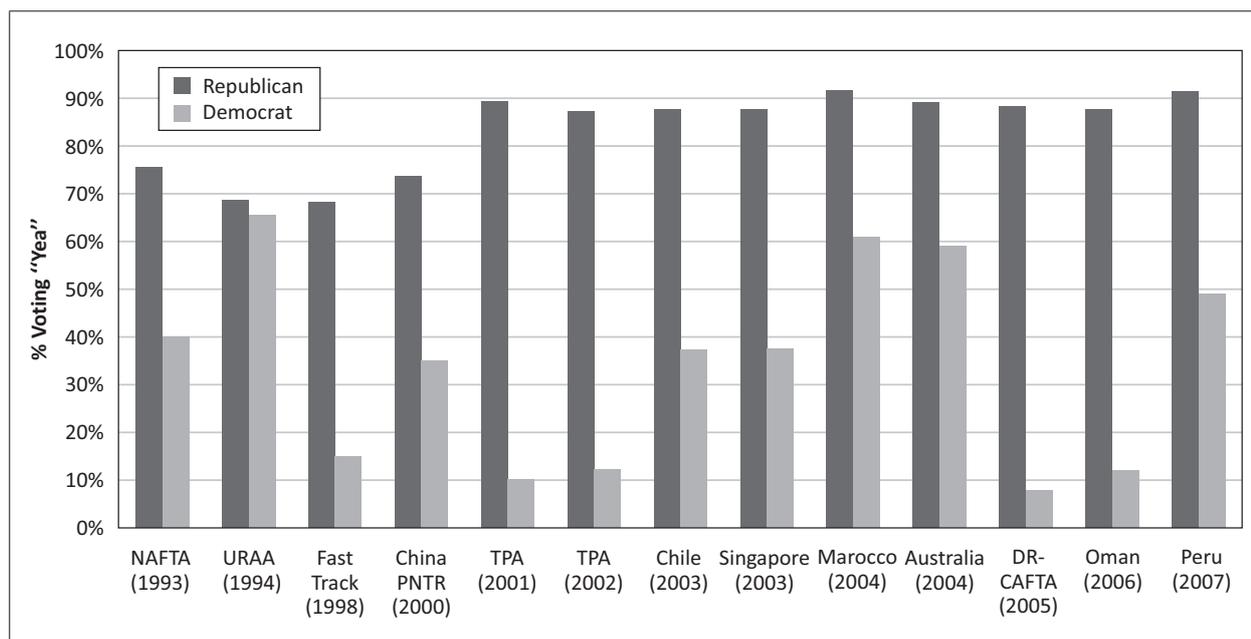
O quadro muda ao longo dos anos 1990, quando se observa uma onda crescente de ceticismo em relação às virtudes do livre comércio, fundamentada na percepção de que os salários e os empregos dos trabalhadores norte-americanos minguavam com o influxo de mercadorias importadas e com a migração das unidades produtivas para lugares que ofereciam menores custos de produção. Nessa nova conjuntura, não apenas o NAFTA, como também a própria Organização Mundial do Comércio (OMC), tornaram-se alvos constantes de críticas e protestos, em movimentos de repercussão mundial como a chamada “batalha de Seattle” em 1999, momento em que a sociedade civil manifestou sua indignação com a pauta e o andamento da Conferência Ministerial da OMC que se realizava naquela cidade, e que acabou contribuindo para o *débâcle* daquelas negociações multilaterais.





Esse questionamento das políticas liberalizantes de comércio exterior intensificou-se ainda mais durante o segundo governo de George Bush (2005–2009), quando uma nova assertividade negociadora de acordos de livre comércio foi adotada, a partir de 2005, sob os auspícios do programa denominado de *liberalização competitiva*, acirrando a divisão partidária que vinha tomando forma desde os anos de 1990, como se pode ler na Figura 1 (SCHOTT, 2004). Tal ressentimento, vale dizer, não abrangia, e até hoje não abrange, a totalidade do eleitorado norte-americano, mas reflete a opinião de um expressivo contingente de eleitores do Partido Democrata, como a classe trabalhadora de setores industriais mais vulneráveis à competição externa, a exemplo da tradicional indústria automobilística.

Figura 1 – Percentual de votação dos partidos Republicano e Democrata na Câmara dos Representantes favorável a matérias sobre política de comércio exterior (1993–2007)



Fonte: Ikenson & Lincicome (2009, p. 9)

O retraimento de Obama pode ser explicado, em parte, pela pressão advinda de certos setores da sociedade civil e pela posição do próprio Partido Democrata em assegurar uma rede de proteção social para amparar os trabalhadores afetados pelo comércio internacional. Nesse particular, além das negociações que visavam à inclusão de direitos trabalhistas nos acordos bilaterais e regionais de livre comércio que os EUA haviam ratificado, ou apenas assinado, previa-se, também,





o aperfeiçoamento do programa denominado de Assistência à Adaptação ao Comércio (*Trade Adjustment Assistance* — TAA).⁴

Desde o começo do governo Obama, na esteira dos debates acerca da conveniência de revalidar a vigência da TAA, à preocupação de diminuir o desemprego gerado pelo crescente aumento das importações se somou a necessidade de responder aos desafios que a recessão econômica, iniciada com a crise financeira de 2008, apresentava ao país. A reação do governo logo se fez valer com a aprovação do *American Recovery and Reinvestment Act*⁵ (ARRA), de 2009, um amplo programa de investimento e assistência social, que prometia criar milhões de empregos. Novamente, quando os programas da TAA ficaram sob a ameaça de caducar no final de 2010, um ato normativo superveniente, o chamado *Omnibus Trade Act* (2010), estendeu sua eficácia normativa até fevereiro de 2012.

A questão voltou a ocupar a atenção do governo em 2011, quando o prazo de validade do *Omnibus Trade Act* se exauria, impondo-lhe nova urgência. Dessa vez, o elevado custo dos programas influenciou a relutância dos congressistas, na maioria republicanos, em aprovar uma nova TAA. Convencido de que a medida era de extrema importância para assistir os prejudicados pela globalização econômica, o governo Obama cedeu à barganha dos republicanos que condicionaram a aprovação legislativa da TAA à ratificação dos acordos bilaterais de livre comércio com Panamá, Colômbia e Coreia do Sul, não obstante a objeção inicial a grande parte do conteúdo desses tratados por parte do presidente. Sendo assim, o TAA pôde ser aprovado no segundo semestre daquele ano, com a certeza de que o caminho para a ratificação dos acordos estaria assegurado, fato que se consumou em 2012, quando os três tratados da era Bush entraram em vigor (HORNBECK, 2013).

Afora o êxito logrado com a aprovação da TAA, que garantia uma rede de amparo social a segmentos da classe trabalhadora norte-americana e cumpria com algumas promessas de campanha e com a reivindicação do próprio Partido Democrata, a política de comércio exterior foi pouco ousada em termos de propostas de liberalização comercial. De acordo com Bhandari e Klaphake (2011), ao definir

4 A *Trade Adjustment Assistance* é parte da política de comércio dos EUA desde sua primeira previsão legal: o Trade Act (1962), aprovado no governo Kennedy. Mesmo com as atualizações desde então, o programa prevê ampla rede de assistência aos trabalhadores que perderam o emprego após o encerramento das atividades produtivas das empresas onde trabalhavam devido à concorrência com mercadorias importadas.

5 O *American Recovery and Reinvestment Act* de 2009, ou simplesmente *Recovery Act*, de 2009, consistiu em um pacote de estímulo econômico, inspirado na perspectiva teórica da macroeconomia keynesiana, no qual estava prevista a adoção de medidas de modernização da infraestrutura do país, diminuição da carga tributária, expansão do sistema público de saúde e educação, e proteção aos desempregados.





a sua própria concepção de *comércio justo* para o ano de 2009, o USTR restringiu o seu campo de ação aos domínios social, ambiental e ao que denominou de *political accountability*.

Como assinalamos acima, as metas correspondentes aos dois primeiros domínios seriam alcançadas por meio da negociação e revisão de acordos comerciais de que os EUA eram, ou se tornariam, partes contratantes, acrescentando cláusulas específicas sobre os dois temas aos tratados, de modo a complementar à legislação vigente no país. Objetivos que foram apenas parcialmente cumpridos, já que a anunciada atualização do acordo constitutivo do NAFTA acabou não se consumando, frustrando as expectativas daqueles que apoiavam a agenda comercial de Obama e que apostavam na força política dos congressistas democratas.

O domínio que corresponde às medidas de *enforcement* refere-se à disposição dos EUA de tornar efetivo o cumprimento das obrigações assumidas pelos seus pares nos acordos comerciais dos quais são parte, sobretudo, naquelas disciplinas de comércio que se circunscrevem ao âmbito doméstico dos países, a exemplo de questões relacionadas à transparência, ao processo legal, ao tratamento justo aos bens e aos serviços norte-americanos, à facilitação de comércio e à proteção dos direitos de propriedade intelectual (BHANDARI; KLAPHAKE, 2011).

Desse delineamento do campo de atuação e dos resultados logrados em 2009, pode-se afirmar que o USTR adotou uma estratégia mais acanhada frente à liberalização comercial. Introspecção e retraimento pareciam dar lugar a um protagonismo mais ativo em termos de acesso a novos mercados, a partir do segundo ano do governo Obama. Pelo menos assim puderam interpretar os que acompanharam o discurso⁶ do Presidente Obama perante o Congresso, em 27 de janeiro de 2010, ocasião em que ele anunciou as prioridades políticas para o ano que se iniciava. Dentre elas, para o comércio exterior, despontou a Iniciativa Nacional de Exportação, que estabeleceu a meta de dobrar as exportações das pequenas e médias empresas no prazo de cinco anos e, com isso, criar mais de 2 milhões de empregos no país (U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2010).

Essa reação de Obama sinalizava para uma política de comércio exterior mais ativa e respondia ao imperativo de explorar novos caminhos para a superação da crise econômica que acometia os EUA. O incremento das exportações aparecia como promissor estímulo aos investimentos privados em um contexto em que a

6 Tratou-se do chamado *State of the Union Address*, que, tal como previsto na Constituição dos EUA, determina que o Presidente, de tempos em tempos, deve fornecer aos membros do Congresso informações sobre o estado da União.





propensão marginal ao consumo ainda estava longe de seu patamar de normalidade, com implicações negativas sobre o nível de demanda agregada. De fato, a crise econômica que se iniciou em 2007, em um segmento específico do mercado financeiro — a partir da perda de valor dos títulos lastreados em empréstimos hipotecários de alto risco (*subprime*) —, ganhou vulto no ano seguinte com a quebra de importantes financeiras, a exemplo da falência do banco de investimento Lehman Brothers, e se desdobrou em uma grave recessão econômica nos anos subsequentes, com efeitos nefastos sobre o conjunto da economia mundial (MISHKIN, 2011). Além de afetar negativamente o nível de emprego e da atividade produtiva, a crise prejudicou os fluxos de bens e serviços que entravam e saiam do mercado norte-americano.

A queda da demanda mundial causou um declínio acentuado do comércio global dos EUA e do comércio com seus principais parceiros. Em 2008, as exportações dos EUA aumentaram 11,8% e suas importações 7,3% em relação aos níveis de 2007; no entanto, em 2009, as exportações dos EUA caíram 17,9% e suas importações recuaram 25,9% em relação aos níveis de 2008. O declínio no comércio dos EUA refletiu as tendências mundiais. A OMC informou que o comércio mundial caiu 12% em 2009 — a maior queda desde a Segunda Guerra Mundial” (COOPER, 2011).⁷

Afora a menção ao novo programa de incentivo às exportações e o reconhecimento da importância dessa estratégia para atenuar os efeitos da crise econômica, na Agenda de Política Comercial de 2010, assinada pelo então chefe do USTR, Embaixador Ron Kirk, consta uma passagem que hoje adquire extrema relevância para a análise histórica da política de comércio exterior do governo Obama. Trata-se da necessidade de incorporar a região da Ásia-Pacífico aos desígnios de projeção dos EUA no sistema capitalista mundial, ao identificá-la como lugar estratégico para promover as exportações, fomentar a inovação tecnológica e gerar novos empregos.

Essa leitura se fundamentou em evidências assentadas no próprio dinamismo econômico que os países da região vêm apresentando desde o final do século XX, aliando altas taxas de crescimento à modernização do setor produtivo e à crescente participação nas cadeias globais de valor. Partindo dessas considerações

⁷ *Slumping world demand caused overall U.S. trade and trade with major partners to decline sharply. U.S. exports increased 11.8% and U.S. imports increased 7.3% in 2008 over 2007 levels; however, in 2009, U.S. exports declined 17.9%, and imports declined 25.9% from 2008 levels. The decline in U.S. trade mirrored world trends. The WTO reported that world trade declined 12% in 2009 — the largest drop since World War II.*





e premidos pela necessidade de encontrar soluções críveis para a crise econômica, os EUA reafirmam a intenção de tomar parte nas negociações de um acordo regional sobre comércio e investimento, denominado de Parceria Transpacífico (TPP)⁸, com Austrália, Brunei, Chile, Nova Zelândia, Peru, Cingapura e Vietnã. Para isso, o governo norte-americano organizou amplas consultas à sociedade civil, aos congressistas e aos representantes de todas as 50 unidades federativas, em um esforço voltado ao cumprimento do objetivo de conferir mais transparência às políticas de comércio exterior, mas que também visava ponderar os interesses, as oportunidades e os riscos que a adesão ao mega-acordo suscitava (U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2010).

No tocante às principais ações da diplomacia comercial no âmbito das negociações multilaterais sob a égide da OMC, os esforços da equipe de Obama se concentraram, basicamente, em duas frentes de batalha: nas negociações em torno do Acordo sobre Facilitação de Comércio, o que acabou vingando com a aprovação do chamado Pacote de Bali, na IX Conferência Ministerial da OMC, em dezembro de 2013; e no sistema de solução de controvérsias, meio pelo qual o governo procurava forçar os parceiros comerciais a cumprirem as normas e as regras do sistema multilateral de comércio.

Chama a atenção também a mudança de conteúdo dos discursos de campanha para as declarações oficiais ao longo de seu governo. De um posicionamento crítico em relação ao livre comércio, no curso de sua candidatura à Presidência, em que o protecionismo figurava como estratégia desejável para impedir o aumento do desemprego, a retórica de Obama, quando já no comando do país, mormente a partir do segundo ano de seu governo, assume uma eloquência mais pragmática em relação ao comércio internacional (CHUKWUMERIJE, 2010).

No balanço comparativo que justapõe diretrizes, metas e resultados alcançados, a política de comércio exterior do primeiro governo de Barack Obama ficou marcada pelo retraimento em termos de ações externas e abalizada por uma ambivalência em relação ao livre comércio. Em que pesem as intenções declaradas, que renunciavam correção de rumo para o que viria depois, o imobilismo acabou se sobressaindo como característica mais saliente dos quatro primeiros anos da administração Obama.

8 O primeiro anúncio pelo USTR no governo Obama ocorreu em dezembro de 2010, após uma série de consultas ser concluídas com o Congresso e com outros atores interessados no assunto. Em fevereiro de 2016, quando o acordo foi assinado, eram 12 países membros.





As variáveis explicativas para os anos de retraimento

Diversas causas concorreram para explicar a introversão dos EUA na temática comercial, entre as quais duas foram anteriormente comentadas, e uma vez mais se volta a elas: a crise econômica de 2008 e a clivagem partidária que se formou no seio do Poder Legislativo entre republicanos, defensores do livre comércio, e democratas, apoiadores de medidas corretivas do excesso de liberalização.

Em nível global, a primeira variável ditava comportamentos paradoxais: ao mesmo tempo em que impelia os governos a buscarem novos mercados para alavancar o nível da atividade econômica por meio do incremento das exportações, o temor de que uma maior exposição à concorrência estrangeira pudesse agravar os elevados índices de desemprego levava os países a lançarem mão de expedientes protecionistas, trazendo de volta à memória dos estadistas a política do *beggary-neighbor*, que consistiu em um dos fatores catalizadores da Grande Depressão na década de 1930 (OLIVEIRA, 2010). Não por acaso, nos principais fóruns de discussão sobre temas econômicos, a exemplo do G20 financeiro e da OMC, eram recorrentes a preocupação com o protecionismo, sobretudo em tempos de crise, e a busca pelo compromisso em assegurar que o uso de medidas protecionistas não afetasse o conjunto da economia mundial (OLIVEIRA, 2010).

Não obstante esses esforços conjuntos, o saldo final foi desfavorável ao comércio entre as nações (COOPER, 2011). Para os EUA, a conjuntura de crise se lhe apresentava como obstáculo à consecução de projetos mais ousados no domínio da política de comércio exterior, não apenas devido ao recrudescimento do protecionismo para além de suas fronteiras, mas, também, em função da necessidade de evitar maiores desgastes na relação entre o Executivo e o Legislativo, já comprometida diante das propostas que Obama e seu partido pretendiam aprovar.

Nesse diapasão, a avidez com que os congressistas do Partido Democrata buscaram impor sua agenda política desde o início do governo Obama também deve ser entendida como mais um elemento inibidor para a implementação de uma política de comércio exterior que contemplates a negociação de novos acordos de livre comércio. Sabia-se que nenhum passo nessa direção poderia ser tomado sem que uma TAA mais robusta fosse antes aprovada, salvaguardando uma rede de proteção mais ampla àqueles que perderam o emprego com o aprofundamento da inserção do país na globalização econômica (AARONSON, 2010). A aversão do partido a uma política mais ativa em prol da liberalização comercial não poderia ter ficado mais patente quando, em 2011, os democratas rejeitaram um





projeto de lei em que constava uma cláusula, de autoria de senadores do Partido Republicano, autorizando a concessão da *Trade Promotion Authority* (TPA) ao Presidente, mesmo que Obama não a houvesse solicitado (KAROL, 2012).

A necessidade de conferir prioridade a outros temas que o governo havia classificado como prementes também acabou impondo limites ao desenvolvimento de uma política de comércio exterior mais inventiva. Entre as questões que exigiram maior dedicação do governo, especialistas no tema destacam: reforma do sistema de saúde, meta que vinha se singularizando como uma das principais promessas de Obama desde sua campanha; aprovação de políticas econômicas de natureza anticíclica, com o fito de atenuar os efeitos da crise econômica no país (CHUKWUMERIJÉ, 2010); encaminhamento de novas estratégias de defesa e segurança para o imbróglio geopolítico advindo da guerra no Iraque e no Afeganistão; e o objetivo de levar a cabo uma reestruturação da matriz energética do país, no sentido de adaptá-la às exigências do novo paradigma de sustentabilidade ambiental. Desafios de grande monta que acirravam a polarização entre democratas e republicanos, ao mesmo tempo em que exigiram muita destreza por parte do Presidente na conciliação de interesses conflitantes que ameaçavam desgastar as relações entre o Legislativo e o Executivo.

A percepção negativa da sociedade norte-americana a respeito da globalização também se uniu ao agregado misto de variáveis externas e domésticas, e com reflexos que não se restringiram ao universo comercial. Como assevera David Skidmore (2012), esse sentimento cético em relação ao fenômeno da globalização, que vinha se intensificando no contexto de crise econômica, conspirou contra a própria promessa de Obama de promover ampla reformulação na política externa dos EUA, ao fazer do multilateralismo o meio preferível de inserção internacional, contrapondo-se ao apreço do governo anterior pela via unilateral de ação externa. Assim, para aqueles que esperavam uma diplomacia comercial mais atuante na construção de consensos no âmbito das negociações multilaterais da OMC, compatibilizando interesses divergentes que obstaculizavam a conclusão da Rodada Doha, tiveram suas expectativas frustradas, com uma participação que primou pela seletividade de atores e temas.

Fica patente que, do USTR, sob a direção de Ron Kirk ao longo dos quatro anos do primeiro mandato de Obama, não houve uma definição oficial de um modelo de política de comércio exterior que fosse capaz de dirimir quaisquer dúvidas a respeito do caminho escolhido pelo país para alcançar seus objetivos. Essa constatação, na análise de Aaronson (2010), seria suficiente para afirmar que a administração de Obama teria aceitado, mesmo que tacitamente, o paradigma da liberalização





comercial que norteou as ações do governo anterior. Na prática, porém, esse argumento é difícil de ser sustentado, não obstante a linha de continuidade que se observa em torno das negociações do Acordo Comercial Anticontrafação⁹ (ACTA, em inglês *Anti-Counterfeiting Trade Agreement*) (KAMINSKI, 2011). Ainda que se admita que as diretrizes tenham se tornado mais receptivas ao livre comércio no decorrer do governo Obama, a administração republicana que o precedeu agiu de modo bem mais resolutivo no plano das negociações comerciais, sobretudo por meio da via bilateral, ao assegurar a negociação de 14 novos acordos¹⁰ de livre comércio (BHANDARI; KLAPHAKE, 2011).

O segundo governo Obama (2013–2017): a retomada da ofensiva comercial

No segundo mandato de Barack Obama, houve modificações no *modus operandi* de sua política de comércio exterior. Menos de um mês após a sua posse, já no Discurso sobre o Estado da União (fevereiro de 2013), Obama anunciou a disposição dos EUA de entabular negociações com a União Europeia para a conclusão de um tratado ambicioso que adensaria as relações comerciais atlânticas. Tratava-se da chamada Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (T-TIP), um mega-acordo que, tal como o TPP, previa a inclusão de disciplinas não contempladas pelos tratados multilaterais que definem a moldura normativa do atual sistema multilateral de comércio. Nesse sentido, o referido pronunciamento atendia ao propósito de servir de arauto para anos vindouros de profícuas iniciativas por parte de sua diplomacia comercial, rompendo, dessa forma, com o imobilismo que havia caracterizado a administração democrata anterior.

A ideia que informa o T-TIP não foi concebida unilateralmente pelos EUA. Ela resultou de uma concertação política entre os EUA e a União Europeia, institucionalizada com a criação do Grupo de Trabalho de Alto Nível sobre Emprego e Crescimento, em novembro de 2011, em um contexto em que os países procuravam encontrar soluções inovadoras para as perturbações causadas pela crise econômica. Dirigido por Ron Kirk, que chefiava o USTR, e pelo Comissário de Comércio da União Europeia à época, Karel De Gucht, o Grupo de Trabalho foi incumbido da

9 Considerado por especialistas como um acordo complementar ao TRIPS, as negociações tiveram início em 2007 e foram concluídas em 2011, tendo os EUA como um de seus signatários. Pressões advindas da sociedade civil, em diversos países, acabaram sustentando a sua entrada em vigor (KAMINSKI, 2011).

10 Embora a quantidade de acordos seja expressiva, por se tratar de países, em geral, com baixa pujança econômica, pode-se relativizar a importância desse número.





tarefa de identificar as políticas e os meios necessários para aumentar a corrente de comércio e investimento entre os EUA e a União Europeia, de modo a assegurar-lhes benefícios mútuos, como “geração de empregos, crescimento econômico e competitividade internacional” (U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2012).

Após o pronunciamento de Obama no Congresso, o T-TIP foi oficialmente incluído entre as prioridades do USTR na *Trade Policy Agenda* de 2013, divulgada em 28 de fevereiro de 2013. Nesse mesmo documento, há outra relevante declaração do governo que também testemunha a retomada da política de comércio exterior rumo à liberalização comercial. Tratava-se da decisão de conseguir do Poder Legislativo a concessão da TPA, uma autorização legal que amplia o acesso dos legisladores antes e durante as negociações dos acordos comerciais, uma vez que o Congresso, ao apreciar e votar o projeto de lei que implementa o resultado do que fora negociado, não pode fazer emendas ao texto original, restando-lhe apenas a possibilidade de aprovar ou rejeitar o acordo na íntegra. Uma mudança radical em relação à atitude de inércia do primeiro governo Obama, que passara os quatro anos de seu mandato sem demonstrar qualquer sinal de interesse em se apoderar da prerrogativa que lhe facultava um maior poder de barganha junto a outros países.

Conforme relatado pelo USTR na *Trade Policy Agenda* de 2013, à declaração que explicita a vontade de os EUA negociarem um acordo com a União Europeia e à solicitação da TPA pelo Poder Executivo juntam-se outras iniciativas inéditas que aludiam ao novo protagonismo que o país tencionava assumir na OMC.

Nesse âmbito do sistema multilateral de comércio, os esforços da diplomacia comercial dos EUA concentraram-se em cinco matérias de seu interesse: adoção de todas as medidas cabíveis para coibir práticas ilícitas de comércio que atentassem contra os direitos dos nacionais norte-americanos garantidos pelos acordos multilaterais em vigor; aprovação do Acordo de Facilitação de Comércio¹¹, o primeiro acordo multilateral a ser celebrado desde a criação da OMC; expansão do Acordo de Tecnologia da Informação¹²; negociações em torno de um novo tratado internacional sobre comércio de serviços¹³; e tratativas de um acordo¹⁴ para eliminar as tarifas incidentes sobre as tecnologias de energia limpa e renovável (U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2013).

11 O referido acordo foi assinado em dezembro de 2013, na IX Conferência Ministerial da OMC, em Bali, na Indonésia, e entra em vigor em fevereiro de 2017.

12 Aprovado em dezembro de 1996, na primeira Conferência Ministerial da OMC, em Cingapura, o acordo pertence a uma categoria normativa distinta do resto dos acordos multilaterais, devido ao número mais restrito de seus signatários: 29. Atualmente 81 países são membros da organização. É um acordo plurilateral.

13 Trata-se do *International Services Trade Agreement* (TiSA).

14 O acordo em negociação aparece sob a sigla de EGA (*Environmental Goods Agreement*).





Em que pese a vontade de romper com o passado, nem tudo, porém, se apresentou como descontinuidade. Além de o USTR afirmar que os negociadores do TPP continuariam trabalhando com afinco para atingir a meta, estabelecida em novembro de 2012, pelo Presidente Obama e por seus homólogos, e que previa concluir as negociações ainda em 2013, o discurso oficial também conferiu prioridade máxima às revisões dos acordos comerciais assinados pelo país e que apresentavam normas trabalhistas e ambientais insatisfatórias, *vis-à-vis* a legislação norte-americana. Entre os alvos desse revisionismo, figuravam o NAFTA, promessa antiga que remonta à primeira campanha de Obama à Presidência, e os tratados bilaterais de livre comércio de que os EUA eram parte, a exemplo dos assinados com Colômbia, Panamá e Coreia do Sul, os quais, como visto, foram ratificados em 2012 (MENDONÇA; LIMA, 2017).

Ademais, ainda no tocante aos elementos de permanência, subsistia a preocupação do governo com a renovação dos programas de assistência social aos trabalhadores que se encontravam em situação vulnerável com a abertura comercial. Prova disso era o comprometimento com a renovação do *Trade Adjustment Assistance*, cuja validade iria expirar em 31 de dezembro de 2013. Essa era uma prioridade que o governo passaria a trabalhar com o Congresso, por meio de negociações que buscavam superar o dissenso partidário sobre a matéria, ao convencer os congressistas do Partido Republicano a aceitarem os apelos dos legisladores democratas para que votassem favoravelmente pela revalidação do TAA (U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2014).

As *Trade Policy Agenda* de 2014, 2015 e 2016 apresentam uma linha de continuidade com as diretrizes estabelecidas pelo USTR em 2013, ao reafirmarem o compromisso do governo com todas as iniciativas que o USTR havia identificado naquele ano, bem como nos anos do primeiro governo Obama, como áreas prioritárias para a política de comércio exterior dos EUA. Por conseguinte, todas as negociações antes assinaladas continuaram a ser objeto de máxima dedicação dos encarregados da diplomacia comercial. Tomando os resultados alcançados até agosto de 2016 como parâmetro para avaliação, pode-se afirmar que a política de comércio exterior do segundo governo Obama foi exitosa no que diz respeito à aprovação de projetos com o potencial de impactar diretamente o desempenho econômico do país.

No âmbito do sistema multilateral de comércio, a assertividade dos negociadores contribuiu para a expansão do Acordo sobre Tecnologia da Informação, que passou a contar com 201 produtos adicionais, com a perspectiva de gerar trocas comerciais na ordem de 1,3 bilhão de dólares por ano. Esse feito foi celebrado





na Conferência Ministerial de Nairóbi, em dezembro de 2015, e que, ao fim e ao cabo, teve o apoio de mais de 50 membros da organização (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2016). Em relação ao TiSA e ao EGA, malgrado a não conclusão de ambos os acordos, as tratativas seguiram evoluindo de modo satisfatório para os interesses norte-americanos, pelo menos, até 2017, ganhando cada vez mais legitimidade com a entrada de novos partícipes nas rodadas de negociação que tratam exclusivamente desses temas (U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2017).

Entre as ações voltadas para garantir o efetivo cumprimento dos acordos comerciais (os chamados mecanismos de *enforcement*), no sentido de impedir que parceiros dos EUA praticassem um comércio desleal, ganhou destaque o *Trade Facilitation and Trade Enforcement Act*, aprovado pelo Congresso e assinado por Obama em fevereiro de 2016. Além de criar novas ferramentas e recursos para forçar os países a obedecerem às regras acordadas sobre propriedade intelectual, direito trabalhista e ambiental, o ato também criou um *bureau*¹⁵, vinculado ao USTR e especializado nos processos de monitoramento, implementação e execução de medidas comerciais (U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2016).

Os condicionantes domésticos e externos da guinada rumo ao engajamento assertivo

Distintamente do que ocorreu no primeiro governo, o Poder Executivo empenhou-se mais na construção de consensos com congressistas dos partidos Democrata e Republicano, em matéria de política comercial, ao longo da administração inaugurada em 2013. O mês de junho de 2015, nessa perspectiva, representou uma importante data para o segundo governo Obama, pois foi quando o consenso bipartidário prevaleceu sobre posições divergentes, possibilitando a aprovação tanto da *Trade Promotion Authority*, pelo *Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015*, quanto dos programas da *Trade Adjustment Assistance*, pelo *Trade Adjustment Assistance Reauthorization Act of 2015*, ambos, atos normativos que iam ao encontro dos interesses do governo de promover a liberalização comercial com mais celeridade e de proteger os trabalhadores dos possíveis efeitos deletérios dela decorrente (TRADE POLICY AGENDA, 2016).

A menor incidência de projetos de lei que agravassem a divisão partidária no Legislativo, a exemplo do que se passou durante o primeiro mandato com a

15 A chamada *Interagency Center on Trade Implementation, Monitoring, and Enforcement*.





difícil batalha que se travou em torno da aprovação do “Obamacare” e do ARRA (*Recovery Act* de 2009), permitiu ao segundo governo Obama encontrar mais espaço na agenda parlamentar para deliberações sobre propostas atinentes à política de comércio exterior. As chances de sucesso também foram aumentando à medida que o país mostrava sinais de que a grande depressão que o havia acometido, ao longo do ano de 2008 e do primeiro semestre de 2009, já não mais colocava o país em posição vulnerável para aprofundar seus laços de interdependência econômica com outras nações pela via comercial.

A retomada do crescimento econômico desde o segundo semestre de 2009, ilustrada pela Figura 2, certamente foi mais um fator que contribuiu para o resgate do legado do ativismo comercial que havia caracterizado o último governo republicano, mas abandonado durante a primeira administração Obama. Muito embora o desempenho das exportações estivesse atrelado à evolução da renda dos países importadores, a venda de bens e serviços para outros mercados vinha sendo impulsionada pelo ritmo ascendente da produção interna, cuja oferta agregada não poderia ser totalmente absorvida pelo mercado doméstico, que ainda apresentava níveis de consumo muito aquém das médias históricas do país. Nesse contexto, abrir novas frentes de negociações comerciais respondia ao imperativo de acelerar o processo de recuperação por que passava a economia norte-americana; oportunidade que seria mais bem aproveitada pela equipe responsável pela política de comércio exterior, que passou a ser chefiada por Michael Froman desde 21 de junho de 2013. Os dados estatísticos são elucidativos da importância que o comércio internacional foi assumindo no momento histórico de recuperação da crise econômica:

O comércio tem desempenhado um papel indispensável na recuperação dos EUA da grande recessão. Desde o fim da recessão, em meados de 2009, o aumento das exportações norte-americanas contribuiu com quase um terço do nosso crescimento global. No ano passado, as exportações dos EUA atingiram \$2,35 trilhões, uma cifra recorde que contribuiu com mais de 11 milhões de empregos norte-americanos bem remunerados. Com esses empregos pagando até 18% a mais do que aqueles não relacionados à exportação, a política comercial tem um importante papel a desempenhar na elevação dos salários e do padrão de vida para a classe média” (TRADE POLICY AGENDA, 2015).¹⁶

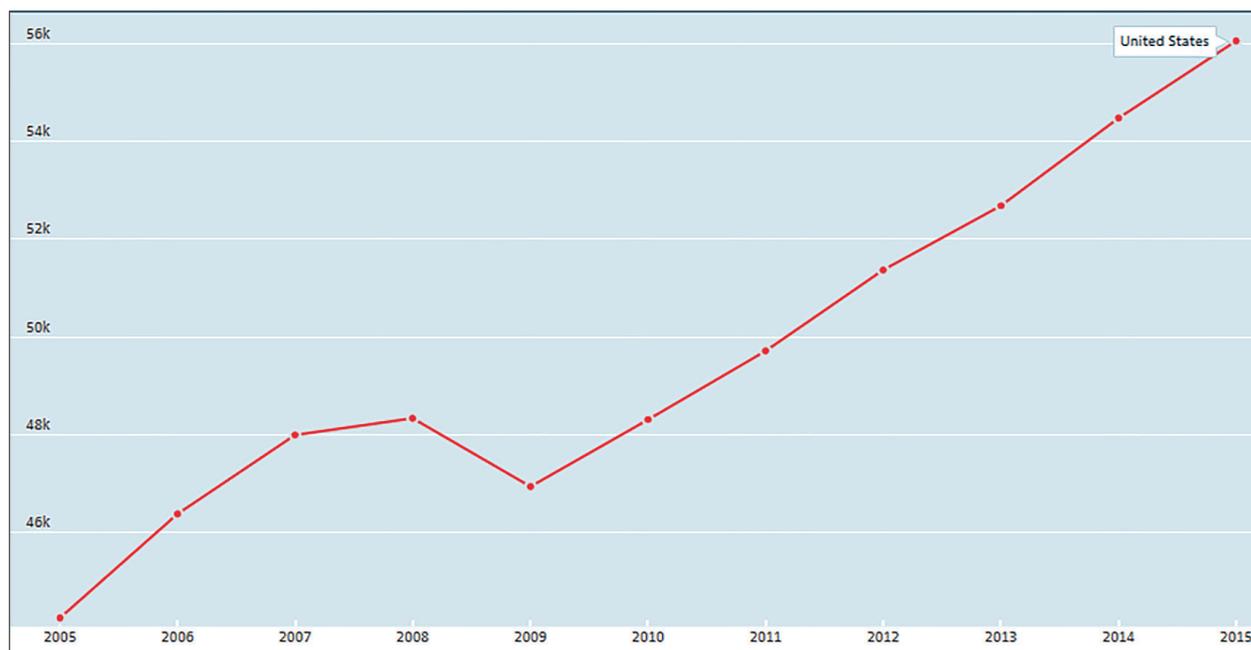
¹⁶ *Trade has played an indispensable role in America’s recovery from the Great Recession. Since the end of the recession in mid-2009, the increase in U.S. exports has contributed nearly one-third of our overall economic growth. Last year, U.S. exports reached \$2.35 trillion, a record-breaking amount that supported over 11 million good-paying American jobs. With those jobs paying up to 18 percent more than jobs not related to exports, trade policy has an important role to play in raising wages and living standards for the middle class.*





Com efeito, a produtividade em plena recuperação fez da abertura de novos mercados uma oportunidade ímpar para o desenvolvimento de economias de escala e para a geração de novos empregos como consequência do incremento do agregado exportador, favorecendo o surgimento de um círculo virtuoso que, desde meados de 2009 até o início de 2015, se caracterizou pela expansão da atividade produtiva e pelo aumento da demanda agregada no país.

Figura 2 – Evolução do Produto Interno Bruto dos EUA, entre 2005 e 2015, medido pelo total de dólares (x 1.000) *per capita* (K)¹⁷



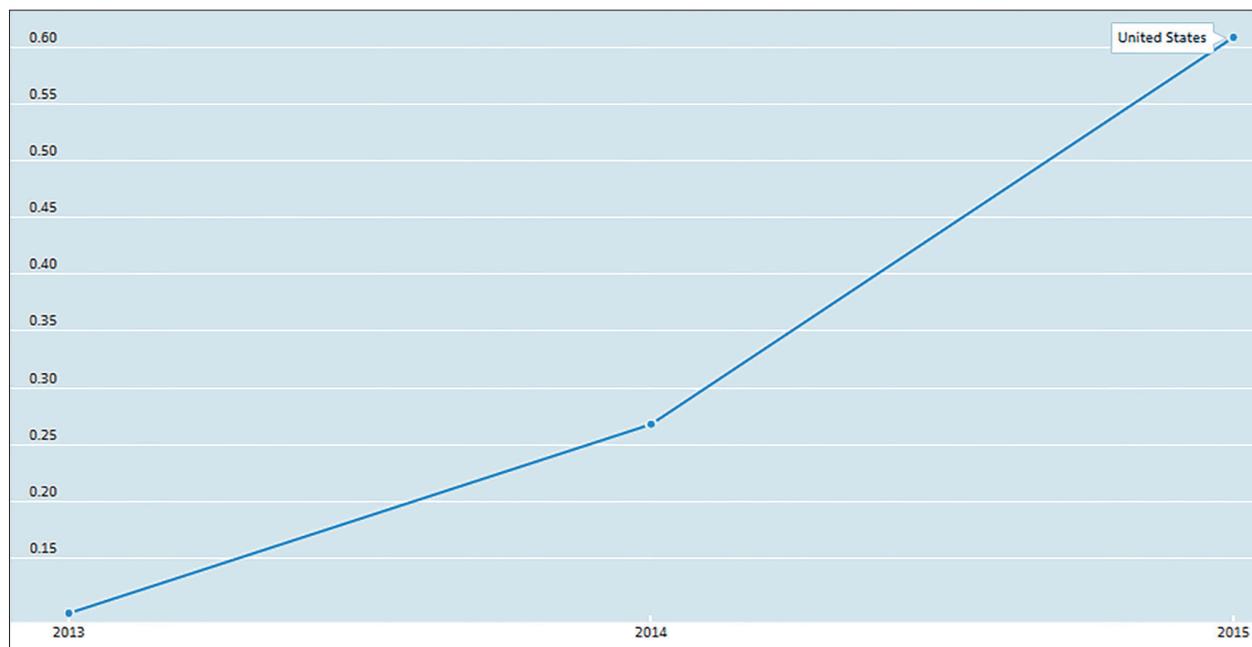
Fonte: OCDE (2017).

17 Faz-se mister contrastar o aumento médio de riqueza sugerido pelo gráfico com análises que buscam provar a crescente desigualdade social nos EUA, ao longo do período em destaque, a exemplo do que a obra de Thomas Piketty, *O Capital no Século XXI*, se propõe a fazer.





Figura 3 – Desempenho da produtividade (multifatorial) na economia dos EUA, entre 2005 e 2015, de acordo com a porcentagem do crescimento anual (%).



Fonte: OCDE (2017).

No desenho de sua estratégia comercial, mercado doméstico e internacional complementar-se-iam de modo sinérgico com a intensificação das trocas entre os atores internacionais. No entanto, não se pode perder de vista o interesse primário dos EUA de continuar na vanguarda do movimento de definição de regras comuns que obrigariam seus parceiros comerciais a se comportarem segundo os valores e interesses norte-americanos. Os dois projetos mais ambiciosos¹⁸ da história da política de comércio exterior dos EUA, o TPP e o T-TIP, inscrevem-se, assim, dentro da escolha estratégica do governo Obama de estabelecer novos parâmetros para o comércio internacional, por meio de disciplinas que não mais poderiam ser concebidas nas tradicionais rodadas de negociação do sistema multilateral de comércio (LAMEIRAS, 2018).

O impasse na Rodada de Doha da OMC, que na Conferência Ministerial de Nairóbi, realizada em dezembro de 2015, havia completado 14 anos de negociações sem um desfecho oficial, apresentou-se, desse modo, como mais uma variável que serviu de incentivo para que os EUA atualizassem sua estratégia comercial. Inauguradas em novembro de 2001 na Ministerial de Doha, no Qatar, com um amplo mandato negociador que incluía temas como tratamento especial para países em desenvolvimento, agricultura, comércio de serviços, acesso a mercados

¹⁸ Pelo menos, dentro do escopo do multilateralismo regional.





para bens não-agrícolas (NAMA)¹⁹, comércio e meio-ambiente, regras sobre medidas de defesa comercial, facilitação do comércio e propriedade intelectual, as negociações foram aos poucos tomando a forma de uma barganha entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2016). Essa polarização se exacerbou em 2003, no curso dos preparativos para a Ministerial de Cancún, com a formação do denominado “G20 comercial”: um agrupamento de membros da OMC que elegeu a liberalização do comércio agrícola como condição *sine qua non* para a construção de um regime internacional de comércio mais próspero e justo, por se tratar de um setor que concentra o grosso da pauta de exportação desses países e por ainda não haver se submetido a uma liberalização comercial de monta, tal como ocorreu com os bens industriais em sucessivas rodadas de negociação desde a celebração do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), em 1947.

A despeito dos recentes avanços verificados desde a Ministerial de Bali (2013), a longeva Rodada de Doha permanece inconclusa, enfraquecida pelas posições irrenunciáveis de seus negociadores, que fazem lembrar as discussões sobre a existência de uma divisão internacional do trabalho no sistema capitalista mundial. No caso específico das tratativas da Roda de Doha, a cisão se dá entre os países que apregoam o aprofundamento da liberalização de bens não agrícolas e da normatização dos chamados novos temas²⁰ e aqueles que defendem a derrubada de barreiras à exportação de seus produtos agrícolas e tratamento diferenciado no que diz respeito ao acesso aos mercados desenvolvidos.

O que vem se caracterizando como uma crise de legitimidade da própria organização em continuar sendo o epicentro normativo do regime internacional de comércio, agravou-se na Ministerial de Nairóbi, quando alguns países solicitaram formalmente o fim da Rodada de Doha, clamando por novas estratégias de negociação que se circunscrevessem a discussões pontuais, ou que incluíssem apenas as partes interessadas no tema em discussão — fórmula seguida no processo de negociação dos acordos plurilaterais (BRANDI, 2015).

A dificuldade de se chegar a um consenso multilateral em diversos temas fez com que os EUA se empenhassem para encontrar meios mais pragmáticos de satisfazer seus interesses, salvaguardando sua proeminência nos marcos da

19 NAMA é a sigla em inglês para *Non-Agricultural Market Access*.

20 Os denominados “novos temas relacionados ao comércio” abrangem o conjunto de disciplinas que versam sobre propriedade intelectual, defesa da concorrência, investimentos, comércio eletrônico, compras governamentais e as relações entre o comércio internacional, meio ambiente e cláusulas sociais.





economia política internacional. Os mega-acordos regionais devem ser entendidos como a resposta do governo Obama para esse cenário de crise do sistema multilateral de comércio.

Conclusão

Na avaliação do conjunto da obra, a política de comércio exterior do primeiro governo de Barack Obama notabilizou-se, majoritariamente, pela introversão e pelo retraimento. Ao longo dos quatro anos de governo, duas fases podem ser distinguidas: uma de completa inação, que se inicia desde a posse de Obama como Presidente do país, em janeiro de 2009, e se estende até o lançamento da Iniciativa Nacional de Exportação, em 2010, seguida por uma fase de iniciativas tergiversantes que, ora se afiançavam no livre comércio — como nos casos dos anúncios da NEI e das negociações do TPP —, ora se guiavam pela agenda política do próprio partido, que exigia medidas corretivas para os prejuízos que a concorrência externa trazia ao país — a exemplo da renovação dos programas da TAA de assistência ao trabalhador.

Para esse retraimento das ações externas contribuíram algumas variáveis que se impuseram naquela conjuntura como questões prementes para o governo, entre as quais figuraram a crise econômica de 2008, que incentivou a volta do protecionismo como prática banalizada no comércio internacional; a prioridade conferida a outros temas da agenda política doméstica, em especial a reforma do sistema público de saúde, a reestruturação da matriz energética e a adoção de medidas econômicas de natureza anticíclica para alavancar a atividade produtiva e minorar os efeitos nefastos dos índices elevados de desemprego; a clivagem partidária entre Republicanos e Democratas em relação ao conteúdo da política de comércio exterior, e a elaboração de novas estratégias de segurança e defesa para pôr termo à participação do país nas guerras do Iraque e do Afeganistão.

Salvo do contexto adverso com que teve de lidar a primeira administração Obama, o segundo governo se deparou com uma conjuntura mais permissiva aos seus desígnios de encetar um novo curso de inserção internacional pela via do comércio que, em muitos aspectos, o colocou em linha de continuidade com os objetivos estratégicos da *liberalização competitiva* de “Bush filho”.

O anúncio que tornou públicas as intenções norte-americanas de firmar um acordo de comércio e investimento com a União Europeia, logo no início





do segundo governo Obama (2013-2017), representou um ato de ruptura com o padrão de comportamento que, em grande medida, havia caracterizado o primeiro governo em matéria de política comercial. De fato, como foi visto, além do ativo engajamento que os EUA passariam a demonstrar nas frentes negociadoras dos dois mega-acordos pelos próximos quatro anos a partir de então (TPP e T-TIP), outras iniciativas também secundaram essa guinada da política de comércio exterior rumo à liberalização comercial, com destaque para a aprovação da *Trade Promotion Authority* em 2015, que conferiu ao Poder Executivo mais autonomia nas negociações comerciais; a articulação de apoio a três propostas de acordos — a expansão do Acordo sobre Tecnologia da Informação, a aprovação do TiSA e a assinatura do EGA — no âmbito das negociações multilaterais de comércio; e a adoção de nova lei doméstica com o foco no aperfeiçoamento dos mecanismos de sanção comercial e monitoramento de práticas desleais de comércio.

Para esse reposicionamento na economia política internacional, alguns fatores condicionantes merecem registro, entre os quais: a retomada do crescimento econômico do país, que fez aumentar a confiança do governo e dos demais agentes econômicos para a busca de novas oportunidades de lucro com a abertura de mercados, ao mesmo tempo em que os deixou menos suscetíveis ao apelo do protecionismo comercial como medida de segurança contra a concorrência externa; o menor número de projetos de lei encaminhados pelo governo que poderiam agravar a divisão partidária no Poder Legislativo e, portanto, inviabilizar a aprovação das propostas de seu interesse; e os parcos avanços nas negociações dos temas que constam no mandato negociador da Rodada Doha, o que fez dos acordos regionais uma via mais célere e segura para sancionar as “regras do jogo” que se coadunassem com a agenda comercial norte-americana.

Referências

- AARONSON, Susan. Obama's Big Failure: His Vague Cautious Trade Policy. *International Economy Magazine*, 2010. Disponível em: < https://www.researchgate.net/publication/228153560_Obama%27s_Big_Failure_-_His_Vague_Cautious_Trade_Policy > . Acesso em: 09 mar. 2016.
- ALESSI, Christopher; MCMAHON, Robert. U.S. Trade Policy. *Council on Foreign Relations*, 14 mar. 2012. Disponível em: < <https://www.cfr.org/backgrounders/us-trade-policy> > . Acesso em: 09 ago. 2016.





- ASHBEE, Edward; WADDAN, Alex. The Obama Administration and the United States Trade Policy. *The Political Quarterly*, vol. 81, n. 2, abr/jun, 2010. Disponível em: < <https://online.library.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-923X.2010.02088.x> > . Acesso em: 10 set. 2016.
- BHANDARI, Surendra; KLAPHAKE, Jay. U.S. Trade Policy and the Doha Round Negotiations. *The International Studies Association of Ritsumeikan University*, vol. 10, 2011. Disponível em: < <https://core.ac.uk/download/pdf/60536279.pdf> > . Acesso em: 02 jan. 2016.
- BRANDI, Clara. The Doha Round is dead: long live the WTO? *The Current Column*. German Development Institute, 21 dez. 2015. Disponível em: < <https://www.diegdi.de/en/the-current-column/article/the-doha-round-is-dead-long-live-the-wto/> > . Acesso em: 26 dez. 2015.
- CHUKWUMERIJE, Okezie. Obama's trade policy: trends, prospects, and portends. *Journal of International Law & Policy*, vol. 16, n. 1, 2010. Disponível em: < <https://jilp.law.ucdavis.edu/issues/volume-16-1/Chukwumerije.pdf> > . Acesso em: 12 nov. 2015.
- COOPER, William. 2011. The Future of U.S. Trade Policy: an analysis of issues and options for the 112th Congress. *Congressional Research Service Report for Congress*, 4 jan. 2010. Disponível em: < <https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc227665/> > . Acesso em: 20 jul. 2016.
- HORNBECK, J. F. Trade Adjustment Assistance (TAA) and its role in the U.S. Trade Policy. *Congressional Research Service Report for Congress*, 9 jan. 2013. Disponível em: < <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41922.pdf> > . Acesso em: 17 jan. 2016.
- KAMINSKI, Margot E. An Overview and the Evolution of the Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA). *PIJIP Research Paper Series*, n. 17, 2011. Disponível em: < <https://digitalcommons.wcl.american.edu/research/17/> > . Acesso em: 13 ago. 2016.
- KAROL, David. Congress, the President and Trade Policy in the Obama Years. Artigo apresentado no painel Congress and the Politics of Trade, realizado no *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, Washington, D.C., 19 mar. 2012. Disponível em: < <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/KarolPaper.pdf> > . Acesso em: 10 out. 2016.
- LAMEIRAS, Leonardo D. *A Política de Comércio Exterior dos Governos Obama (2009–2017) à luz do enfoque strangeano: implicações para o regime internacional de comércio*. Carta Internacional, v. 13, n. 1, jan/abr, 2018. Disponível em: < <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/issue/view/39> > . Acesso em: 12 ago. 2018.
- MENDONÇA, Filipe; LIMA, Thiago. *A política comercial dos Estados Unidos no governo Barack Obama: heranças, estratégias e desafios*. In: Henrique Z. de Menezes; Reginaldo C.C. Moraes. (Org.). *A Economia política do governo Obama*. 1ed. João Pessoa: UFPB, 2017. Disponível em: < https://www.academia.edu/35336363/A_pol%C3%ADtica_comercial_dos_Estados_Unidos_no_governo_Obama_heran%C3%A7as_estrat%C3%A9gias_e_desafios > . Acesso em: 11 ago. 2017.





- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. 2016. *Roda de Doha da Organização Mundial do Comércio*. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/694-a-rodada-de-doha-da-omc> > . Acesso em: 06 de agosto de 2016.
- MISHKIN, Frederick. Over the cliff: from the subprime to the global financial crisis. *Journal of Economic Perspectives*. Nashville: American Economic Association, vol. 25, n. 2, 2010. Disponível em: < <https://www.nber.org/papers/w16609> > . Acesso em: 03 jul. 2016.
- NYE, Joseph S. The Decline of America's Soft Power. *Foreign Affairs*, mai/jun. 2004. Disponível em: < <https://www.foreignaffairs.com/articles/2004-05-01/decline-americas-soft-power> > . Acesso em: 05 ago. 2016.
- OECD. Gross domestic product. 2017. Disponível em: < <https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm> > . Acesso em: 10 out. 2017.
- OECD. Multifactor productivity. 2017. Disponível em: < <https://data.oecd.org/lprdty/multifactor-productivity.htm> > . Acesso em: 10 out. 2017.
- OLIVEIRA, Ivan T. M. Comércio internacional e protecionismo em tempos de crise. International Centre for Trade and Sustainable Development. *Pontes*, v. 6, n. 5, 2010. Disponível em: < <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/com%C3%A9rcio-internacional-e-protecionismo-em-tempos-de-crise> > . Acesso em: 13 ago. 2017.
- ROFFE, Pedro; SPENNEMANN, Christoph. Preferential Trade Agreements and Intellectual Property Rights. In: STIGLITZ, J; REICHMAN, J.; OKEDIJI, R; MASKUS, K; DOSI, G; CIMOLI, M. (Ed.). *Intellectual Property Rights: legal and economic challenges for development*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- SCHOTT, Jeffrey. J. (Ed.). *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*. Washington: Institute for International Economics, 2004.
- SKIDMORE, David. The Obama Presidency and US Foreign Policy: Where's the Multilateralism? *International Studies Perspectives*, v. 13, n. 1, 01 fev. 2012. Disponível em: < <https://academic.oup.com/isp/article-abstract/13/1/43/1827784?redirectedFrom=fulltext> > . Acesso em: 03 nov. 2015.
- U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. *Recovery Act*. Disponível em: < <https://www.treasury.gov/initiatives/recovery/Pages/recovery-act.aspx> > . Acesso em: 25 jun. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. Federal Register. *U.S.-EU High Level Working Group on Jobs and Growth*. Disponível em: < <https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc227665/> > . Acesso em: 20 jul. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2009 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/reports/2009/asset_upload_file810_15401.pdf > . Acesso em: 13 jun. 2016.





- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2010 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/gsp/speeches/reports/2010/Annual%20Report/Chapter%20I%20President's%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf> > . Acesso em: 18 jun. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2011 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/gsp/speeches/reports/IP/ACTA/about%20us/press%20office/reportpublications/2011/Chapter%20I.%20The%20Presidents%202011%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf> > . Acesso em: 21 jun. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2012 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/FULL%20REPORT%20%20PRINTED%20VERSION.pdf> > . Acesso em: 25 jun. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2013 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/Chapter%20I%20%20The%20President's%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf> > . Acesso em: 30 jun. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2014 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/Chapter%20I%20The%20Presidents%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf> > . Acesso em: 05 jul. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2015 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/President%27s%20Trade%20Agenda%20for%20Print%20FINAL.pdf> > . Acesso em: 15 jul. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2016 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/2016-Trade-Policy-Agenda.pdf> > . Acesso em: 02 jul. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2017 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/2016-Trade-Policy-Agenda.pdf> > . Acesso em: 08 jul. 2017.
- VIGEVANI, Tullo; MENDONÇA, Filipe; LIMA, Thiago. *Poder e Comércio: a política comercial dos Estados Unidos*. São Paulo: Editora UNESP, 2018.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Information Technology Agreement: an explanation*. Disponível em: < https://www.wto.org/english/tratop_e/inftec_e/itaintro_e.htm > . Acesso em: 20 jul. 2016.

