

O PAPEL DO CONGRESSO NORTE-AMERICANO NO GOVERNO DONALD TRUMP (2017 – 2021): uma análise da atuação frente à guerra comercial com a China

THE ROLE OF AMERICAN CONGRESS IN THE DONALD TRUMP ADMINISTRATION (2017 – 2021): an analysis of the Role of Congress in the trade war with China

EL PAPEL DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE DONALD TRUMP (2017 – 2021): un análisis de las acciones ante la guerra comercial con China

Yasmim Abril Monteiro Reis*
Erica Simone Almeida Resende**

RESUMO

A política externa de um Estado sempre esteve relacionada às decisões internas de um país. No caso dos Estados Unidos não seria diferente, dado que se observou uma consonância na atuação dos presidentes norte-americanos em relação a sua atuação nos dois contextos tanto internacional quanto doméstico. Diante disso, na dinâmica política doméstica dos Estados Unidos sublinha-se uma importante relação entre o Legislativo e o Executivo ao que concerne a política externa. Nesse contexto, na Constituição norte-americana existem dois artigos fundamentais para compreensão das diferenças sob suas responsabilidades tanto ao Legislativo quanto ao Executivo. Desse modo, constatou-se que a atuação do presidente, conjuntamente com o Legislativo, varia de acordo com o seu comportamento no âmbito doméstico. Assim, o presente artigo se orienta pela seguinte pergunta de partida: de que forma o Congresso norte-americano atuou durante o governo Donald Trump (2017- 2021) frente à guerra comercial com a China? A hipótese central do trabalho consiste em que houve um certo grau de variação de influência do Congresso norte-americano ao longo dos quatro anos do governo Trump. Com isso, o objetivo do trabalho apoiou-se na verificação de como o Congresso se comportou frente a guerra comercial com a China tanto no contexto doméstico

* Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Mestre em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra (PPGSID/ESG), colaboradora no INCT-INEU/OPEU e vice-líder e assistente de pesquisa voluntária no Laboratório de Simulações e Cenários na linha de pesquisa de Biodefesa e Segurança Alimentar (LSC/EGN). Contato: reisabril@gmail.com.

** Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. É Professora do Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa da Escola Superior de Guerra (PPGSID/ESG), onde coordena o Laboratório de Estudos Críticos de Segurança. É pesquisadora com bolsa de produtividade da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). ORCID: 0000-0001-5567-1635. Contato: erica.resende@esg.br

quanto no internacional. Concluiu-se que o mandato do presidente Trump iniciou com uma relativa aprovação no senado, porém ao longo dos anos sua capacidade se reduziu.

Palavras-chave: Estados Unidos; China; Política Externa; Congresso; Guerra Comercial.

ABSTRACT

The state's foreign policy has always influenced its internal decisions. Given that we have observed a consonance between the actions of US presidents in both international and domestic contexts, it would be no different for the United States. Therefore, there is a strong relationship between the Legislative and Executive branches of the United States' political system in terms of foreign policy. In this context, two articles of the American Constitution are essential for understanding the differences between the legislative and executive branches. The findings of this study revealed that the president's and legislative bodies' actions vary in their domestic conduct. The following question was asked during Donald Trump's administration: how did the US Congress act about the trade war with China? The central hypothesis of this paper is that there was a certain degree of variation in the influence of the US Congress over the four years of the Trump administration. Thus, the objective of the work was to verify how Congress behaved when facing the trade war with China, both in the domestic and international contexts. The conclusion reached was that, despite a favorable reception from the Senate at the beginning of his term, its scope has diminished over time.

Keywords: United States; China; Foreign Policy; Congress; Trade War.

RESUMEN

La política exterior de un Estado siempre ha estado estrechamente relacionada con las decisiones internas de una nación. En el caso de Estados Unidos, no sería diferente, ya que se ha apreciado una concordancia en el comportamiento de los presidentes norteamericanos en relación con sus acciones tanto en el contexto internacional como en el doméstico. De este modo, en la dinámica política interna de Estados Unidos existe una importante relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en lo que respecta a la política exterior. Dentro de este contexto, dos artículos de la Constitución estadounidense son fundamentales para comprender las diferencias en las responsabilidades tanto del Legislativo como del Ejecutivo. De esta manera, se constató que la actuación del presidente, así como la del Legislativo, varía en función de su comportamiento en el ámbito interno. Este artículo se fundamenta en la siguiente cuestión de inicio: ¿cómo ha actuado el Congreso estadounidense durante la Administración de Donald Trump (2017 – 2021) en lo que respecta a la guerra comercial con China? La principal hipótesis de este trabajo es que hubo un cierto grado de variación en la influencia del Congreso estadounidense durante los

cuatro años de la Administración Trump. El objetivo del trabajo se fundamentó en la verificación de cómo el Congreso se comportó frente a la guerra comercial con China, tanto en el contexto doméstico como internacional. Finalmente, se concluyó que el mandato del presidente Trump comenzó con una considerable aprobación en el Senado, pero con el paso del tiempo su capacidad fue disminuyendo.

Palabras clave: Estados Unidos; China; Política exterior; Congreso; Guerra comercial.

1 INTRODUÇÃO

A política externa de um Estado, de certa forma, esteve relacionada às decisões da política doméstica do país. Na história dos Estados Unidos, não seria diferente essa relação. Percebe-se uma consonância na atuação dos presidentes norte-americanos em relação à sua atuação tanto no âmbito internacional quanto doméstico. Assim, nos Estados Unidos, há uma importante dinâmica entre o Legislativo e Executivo ao que concerne a política externa. Com isso, verifica-se a necessidade de compreender quais competências lhes são conferidas de acordo com a Constituição norte-americana.

Na Constituição norte-americana existem dois artigos fundamentais que auxiliam na visualização das diferenças sob suas responsabilidades. Em outros termos, os artigos I e II diferenciam quais responsabilidades são cabíveis ao Legislativo, aqui se refere ao Congresso, e ao Executivo personificado na pessoa do presidente. Frente a isso, o artigo I refere-se à incumbência do Congresso. Este tem como encargo declarar guerras, autorizar orçamento de Defesa, legislar e manter a marinha de guerra e regular o comércio internacional e imigração. Do ponto de vista do Executivo, cabe nomear embaixadores, o poder de executar e negociar tratados. Desse modo, verifica-se que há limitações a respeito da atuação presidencial ao que se refere à política externa.

Nesse sentido, percebe-se que a atuação do presidente, conjuntamente com o Legislativo, varia de acordo com seu comportamento interno. Assim como fatores externos que influenciam sobre as decisões domésticas. Frente a isso, o governo Donald Trump (2017-2021) ilustra essa cisão existente na atuação nos dois níveis do jogo político, dado que Trump atuou de forma concomitante frente a sua principal ameaça nos dois âmbitos políticos: a China. Assim, verifica-se que há uma contradição acerca dessa questão nos Estados Unidos. Em vista disso, o presente artigo será guiado pela seguinte pergunta de partida: **de que forma o Congresso norte-americano atuou durante o governo Trump frente à guerra comercial com a China?**

A hipótese para a construção deste trabalho consiste na verificação de que o Congresso norte-americano mostrou um certo grau de variação de influência ao longo dos quatro anos, em particular após as eleições de meio de mandato (*midterms*, termo em inglês), e sua não reeleição em 2020. Dessa forma, o objetivo

do ensaio consiste na verificação de como o Congresso se comportou frente à guerra comercial entre Estados Unidos e China no âmbito doméstico e externo.

Assim, para alcançar o objetivo proposto será utilizado o método de estudo de caso sobre o Congresso norte-americano no recorte temporal do governo Trump que compreende o período entre 2017 a 2021. Para tanto, além da introdução e das considerações finais, o artigo será dividido em três partes. A primeira abordará o referencial teórico denominado “jogo de dois níveis¹” a fim de compreender a relação doméstica e internacional. Em seguida, será ilustrado um panorama acerca da guerra comercial com a China durante o governo Trump. E, por fim, na última seção será verificado através do estudo de caso como o Congresso norte-americano atuou neste referido período.

2 O NEXO ENTRE POLÍTICA DOMÉSTICA E EXTERNA

A política doméstica de um país e o contexto internacional, em determinados aspectos, estiveram interligados. Percebe-se, ao longo da história, em especial a dos Estados Unidos, que a atuação do líder no âmbito internacional é originária do seu comportamento interno quanto da situação doméstica no país.

Como argumento basilar para essa percepção de comportamento, a contribuição de Robert Putnam se faz essencial. De outro modo, Putnam (1988) lançou um trabalho intitulado *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*, em que busca entender a relação do comportamento do líder político na relação entre o nível doméstico e externo de um país, o que ele denomina de “jogo de dois níveis”. Deste modo, segundo Putman (1988) atesta que:

A política e as relações internacionais estão de alguma forma envolvidas, mas nossas teorias ainda não resolveram o enigma. É inútil debater se a política doméstica realmente determina as relações internacionais, ou o contrário. A resposta a essa pergunta é claramente “as duas coisas, às vezes.”²(Putnam, 1988, p. 427).

Com a finalidade de ilustrar seu argumento, Putman (1988) apresenta como exemplo a Cúpula de Bonn (1978). De forma sucinta, na década de 1970, houve uma coordenação entre as economias “locomotivas” da época,

Estados Unidos, Alemanha e Japão, com o intuito de aprovar um plano de recuperação ocidental após o primeiro choque do petróleo (1973). “Em suma, o acordo de Bonn representou uma genuína coordenação da política internacional”

1 De forma resumida, a teoria assume que o comportamento do líder no ambiente internacional reflete a dinâmica política entre o contexto doméstico e o contexto internacional. Ver em Putman, 1998.

2 A tradução livre desta citação, assim como as demais presentes neste trabalho, é de responsabilidade da autora.

(Putnam, 1988, p. 429). Em outras palavras, os líderes presentes na Cúpula concordaram em se engajar na ajuda financeira a partir da concepção de que estavam defendendo o interesse nacional do seu país. Com isso, nota-se à época que a opinião pública foi um fator interessante de pressão que realizou o movimento de dentro para fora na decisão política de Carter (1977 – 1981). Nesse sentido, Putnam (1988) argumenta que:

No fim, cada líder acreditava que o que fazia era no interesse da nação – e provavelmente também no seu próprio interesse, embora nem todos os seus auxiliares concordassem. Entretanto, sem o acordo da Cúpula os líderes provavelmente não teriam alterado (ou não poderiam alterar) as políticas econômicas tão facilmente. Nesse sentido, o acordo de Bonn combinou com sucesso às pressões domésticas e as internacionais” (Putnam, 1988, p. 430).

Desse modo, constata-se que “sem determinadas coalizões internas de cada Estado, seria improvável que as demandas externas desses países fossem acatadas e, menos improvável ainda, seria que os poderes internos fossem superados, sem as pressões externas de outros países” (Grossklaus, 2022, p. 15). Por outra forma, infere-se que a formação de coalizões do sistema internacional funciona como um grupo de pressão no modelo inverso do que a ciência política usualmente verifica. Deste modo, funciona como um mecanismo de dois níveis em um tabuleiro conforme a metáfora proposta por Putnam (1988).

Nessa perspectiva teórica, o nível I refere-se ao cenário internacional, enquanto o nível II refere-se ao contexto da política doméstica do país. Em razão da interdependência existente, esse jogo político se faz presente constantemente nas negociações, não o podendo ignorar, dado que está intrinsecamente ligado ao seu grau de influência. Dessa forma, Putnam (1988) esclarece essa relação como complementares, vejamos:

A luta política de várias negociações internacionais pode ser útilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos. (Putnam, 1988, p. 434)

Todavia, essa análise só é possível quando se observa pela lente para além da visão do Estado como o único ator no contexto. “Assim, a literatura estadocêntrica não tem bases para a teorização sobre como as políticas doméstica e internacional interagem” (Putnam, 1988, p. 433). Por outro lado, com o avanço da teoria concomitantemente com a globalização permite análises mais complexas e robustas a partir da observância da economia internacional e seus impactos na vida doméstica do país.

Diante disso, por conseguinte, demonstraremos, à luz de uma perspectiva histórica, como o Congresso norte-americano tem atuado no que se refere à política externa a fim de responder a problemática aqui proposta: de que forma o Congresso norte-americano atuou durante o governo Trump frente à Guerra Comercial com a China? Para compreensão do recorte temporal aqui proposto tem como objetivo, em primeira instância, entender como o Congresso atuou ao longo das últimas décadas.

2.1 A ATUAÇÃO DO CONGRESSO NORTE-AMERICANO: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

“As decisões da política externa de um governo são influenciadas por atores e condições da política doméstica” (Glossklaus, 2022, p. 36). Não diferentemente, o Congresso norte-americano, considerado um dos mais poderosos do mundo, participa dessa dinâmica de influência. Entretanto, nem sempre funcionou assim.

Assim, o primeiro passo para compreender como o Congresso atua ao que se refere a política externa, é necessário entender o que lhes é atribuído segundo a Constituição norte-americana. Corroborando esta ideia, Wittkopf, Kegley Jr e Scott (2003, p. 404) descrevem que, “compreender o papel e a influência do Congresso exige que a compreendamos os poderes e responsabilidades que a Constituição lhe atribui e como o Congresso exerce esses poderes e exerce essas responsabilidades”.

Diante disso, nota-se que há um antagonismo acerca da atuação do Congresso e do presidente sobre a política externa. Os dois artigos que ilustram essa questão são o artigo I e o artigo II. O artigo I delimita de forma sucinta que é responsabilidade do Congresso declarar guerra, autorizar o orçamento de Defesa, legislar e manter a marinha de Guerra e regular o comércio internacional e imigração, ao que concerne a política externa. Em contrapartida, segundo o Artigo II é atribuição do presidente sobre esse tema: nomear embaixadores, o poder de executar e o poder negociar tratados.

O ponto, aqui, ilustrado nos evidencia que há uma certa cisão a respeito das limitações do presidente. Vale destacar que a presidência imperial foi uma instituição que durou por décadas nos Estados Unidos até a aprovação do *War Power Resolution* (1973)³. Essa resolução incidiu sobre o presidente Nixon (1969 – 1974) que detinha uma presidência imperial. A problemática da relação entre Congresso

3 Refere-se à Lei aprovada em 1973 que procurou restringir a capacidade do presidente, à época Nixon (1969 – 1974), de empregar as forças norte-americanas no exterior sem consultar o Congresso.

e Presidência torna-se mais evidente após a Guerra do Vietnã (1955 – 1975). Para Hastedt e Eksterowicz (1999, p. 123), “mesmo no âmbito da política externa, porém, os presidentes pós-Vietnã não conseguiram estabelecer um consenso processual em relação aos papéis apropriados do Congresso e da presidência”.

A década de 1960 representou um marco na mudança da atuação do Congresso frente à política externa, dado que durante um longo período o presidente recebeu uma certa autonomia para atuação frente a essa questão. Já que questões domésticas eram de maior interesse do Congresso. Para Scott (1997):

O Congresso desempenha um papel importante, especialmente desde o final dos anos 1960. Como afirmou um funcionário do Departamento de Estado, “não há um único problema de política externa sem uma dimensão congressional significativa, e cada um deve ser trabalhado em delicadas negociações entre os extremos opostos da Avenida Pensilvânia. (Scott, 1997, p. 47).

Deste modo, a década de 1950 e 60 mostrou-se como um ponto de inflexão na constituição dos seus poderes, uma vez que a legitimação da narrativa presidencial de um inimigo existencial, à época o comunismo, era algo que essencialmente necessitava de uma coesão doméstica em prol de sua defesa. Deste modo, o presidente norte-americano ganhou maior autonomia para além do que estabelecido na Constituição. Assim, para Lindsay e Ripley (1992):

Durante o final dos anos 1950 e 1960, o Congresso abandonou essencialmente seus poderes históricos de política externa, aceitando por si mesmo o papel de legitimar as decisões presidenciais. Uma das principais razões para a deferência do Congresso ao poder executivo foi a crença pública de que a ameaça comunista justificava uma forte presidência durante a guerra do Vietnã, o ativismo do Congresso em relação à política externa cresceu. (Lindsay; Ripley, 1992, p. 420).

Ademais, outro elemento constituinte nesse processo é a opinião pública. Embora esta não tenha uma preocupação direcionada atentamente à política externa, ao mesmo tempo possui grande impacto na aprovação do governo, o que implica o seu comportamento no âmbito internacional. Nesse sentido, para Lindsay e Ripley (1992), “a maioria das pesquisas feitas no Congresso hoje começa com o pressuposto de que os legisladores querem ser reeleitos e que, portanto, têm um incentivo para seguir a opinião dos constituintes” (Lindsay; Ripley, 1992, p. 422). Assim, nota-se que há um conjunto operante dentro no nível hierárquico interno que resulta na atuação externa do representante do executivo.

Deste modo, se espera como atuação do presidente norte-americano quanto do Congresso, de certa forma, a proteção dos interesses nacionais vitais para a sociedade norte-americana, tal como sua economia, por exemplo. Para Lindsay (1999), “muitas vezes, nada mais era exigido do presidente do que designar um programa como “vital” para a segurança dos Estados Unidos” (Lindsay, 1999, p. 180). Em síntese, observa-se que a atuação do congresso varia ao longo do tempo e dos acontecimentos no âmbito interno e externo. Isto posto, verificaremos adiante como esta atuação ocorreu durante o governo Trump em face à guerra comercial com a China. Diante disso, por conseguinte, será apresentada uma síntese dessa guerra comercial acentuada durante o governo Trump.

3 A GUERRA COMERCIAL ENTRE EUA E CHINA: um breve panorama

“Muito antes de se tornar presidente, Donald J. Trump queria que os Estados Unidos fossem mais duros com a China” (Skonieczny, 2021, p. 243). Quando assumiu como presidente do país, enfatizou sua narrativa contra o país oriental, sobretudo sob a perspectiva econômica, o responsabilizando sobre a crise econômica interna do país. Assim, constata-se que, “desde que o presidente Donald Trump tomou posse em 2017, sua abordagem às relações EUA-China incluiu o aumento da pressão via tarifas e a retórica da guerra comercial” (Devlin; Silver; Huang, 2020).

Todavia, ressalta-se que a relação sino-americana se caracteriza ao longo da sua construção como uma relação sinuosa. De outro modo, a relação se constituiu como de contenção e isolamento à princípio e, em seguida, pela busca do engajamento. Para Pontes (2021), “resgata-se a estratégia de contenção do socialismo e de isolamento da China, nos anos 1950, e o subsequente desgaste de tal política e sua substituição pelo engajamento da China ao sistema nos anos 1970 e 1980” (Pontes, 2021, p. 137). Para mais, a década de 1980 e 1990 marcou o aprofundamento das relações diplomáticas e comerciais entre os dois países.

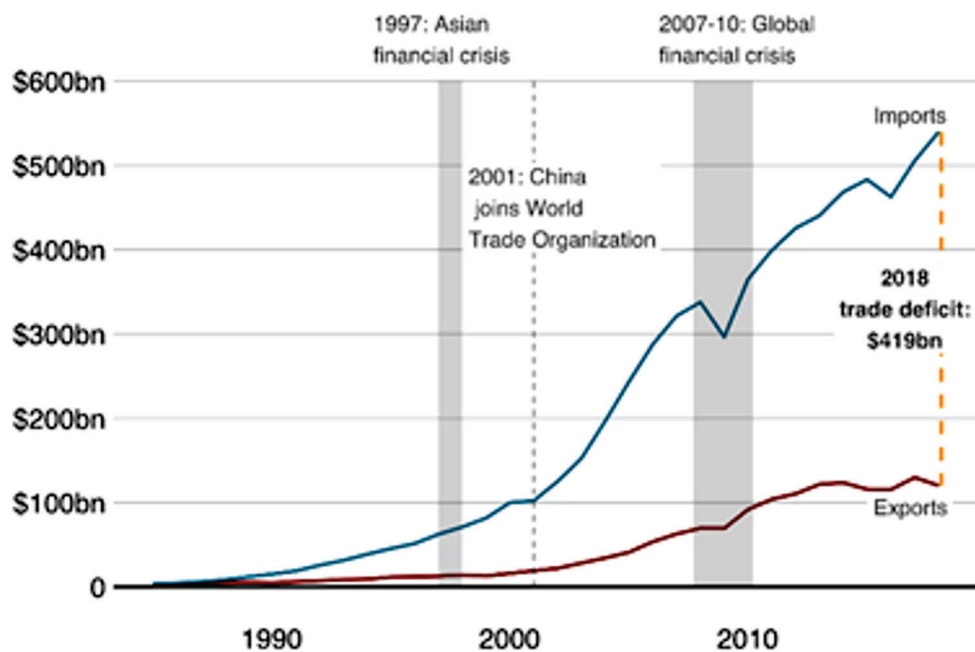
Nesse sentido, a China passou a ser entendida como uma potência econômica global em ascensão no pós-Guerra Fria, até então, a mesma não era vista como uma ameaça desse ponto de vista para a hegemonia norte-americana. Desta forma, Pontes (2021) complementa ressaltando que “a década de 1990 foi marcada pelo aprofundamento das relações comerciais e, pela primeira vez desde a retomada das relações com os EUA, a China era percebida como um poder econômico global no Pós-Guerra Fria” (Pontes, 2021, p. 139).

Observa-se que 2001 é um ponto importante de análise que futuramente será utilizada como retórica pelo Trump em seu governo, dado que com o ingresso da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) houve o aumento significativo da troca comercial entre os dois países. Em contrapartida, há uma perda relativa em relação ao número de exportações de produtos norte-americanos, a qual ocasiona um déficit na economia norte-americana.

Gráfico 1 – Comércio entre EUA e China desde 1985

US trade with China

US trade deficit with China has soared since 1985



Source: US Census

BBC

Fonte: BBC NEWS, 2019.

Em vista do déficit comercial, Trump se utilizou dessa narrativa para estabelecer taxas aos produtos chineses. Diante disso, “para o ex-presidente, a economia estadunidense estava sendo afetada negativamente pelos excedentes de bens importados da China – a produção da indústria nacional foi prejudicada, gerando um aumento na taxa de desemprego” (Glossklaus, 2022, p. 11). Entretanto, é errôneo sinalizar que esta foi uma medida singular do governo Trump, já que “é comum que os presidentes dos EUA introduzam medidas protecionistas logo nos primeiros anos de mandato” (Amiti; Redding; Weinstein, 2019, p. 187).

Com isso, percebe-se que seus antecessores realizaram medidas similares. Segundo Amiti, Redding e Weinstein (2019),

Em 1971, Richard Nixon impôs uma tarifa de 10% (“sobretaxa”) sobre as importações tributáveis; em 1977, Jimmy Carter impôs uma cota sobre as importações de calçados; em 1981,

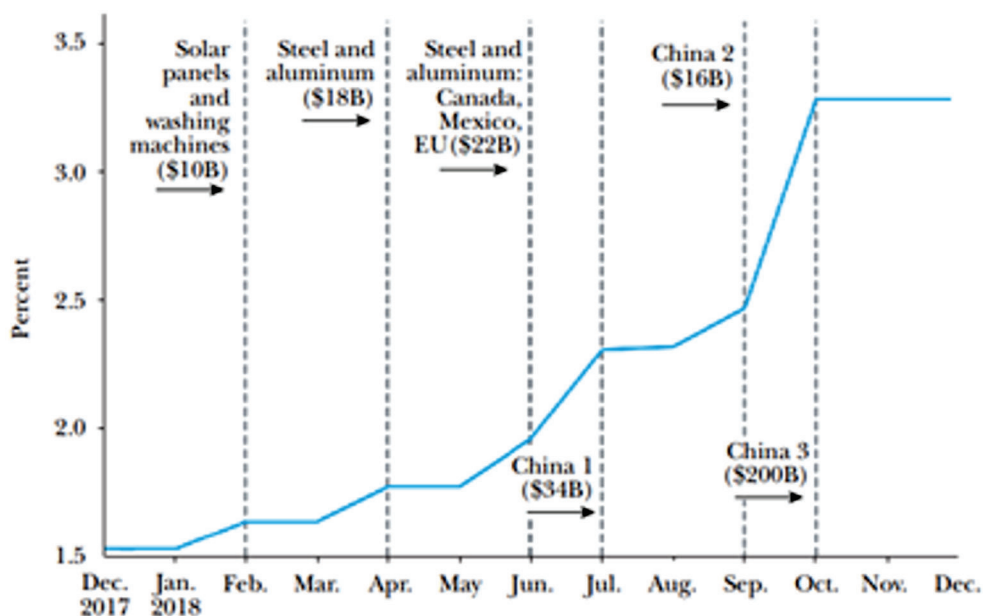
Ronald Reagan pressionou o governo japonês a implementar um acordo de “restrição voluntária à exportação” limitando as exportações de automóveis japoneses para os Estados Unidos; em 2002, George W. Bush impôs tarifas sobre o aço, e em 2009, Barack Obama impôs tarifas de 35% sobre os pneus chineses (Amiti; Redding; Weinstein, 2019, P. 187).

Diferentemente dos seus antecessores, Trump atua de forma mais incisiva sobre a China estabelecendo tarifas crescentes entre 2017 e 2018. Assim, em sua retórica a economia internacional torna-se uma vulnerabilidade da segurança nacional norte-americana. Para Mendonça, Thomaz, Lima e Vigevani (2019),

É inegável, contudo, que Trump parece operar em outra chave. Ele traz um discurso mercantilista/realista próprio dos manuais de economia política internacional do *mainstream* das relações internacionais: jogos de soma-zero, interdependência como vulnerabilidade, produção industrial como atributo de poder (Mendonça; Thomaz; Lima; Vigevani, 2019, p. 108).

Assim, observa-se que a imposição de tarifas cresceu significativamente em menos de um ano, conforme ilustra a figura abaixo:

Gráfico 2 – Aumento de tarifas no primeiro ano do governo Trump



Fonte: Amiti; Redding; Weinstein, 2019, p. 193.

Em síntese, supõe-se que o governo Trump conseguiu estabelecer ondas tarifárias sucessivas devido o Congresso norte-americano abdicar de sua capacidade *oversight* sobre o Poder Executivo. Diante do exposto, em seguida, demonstraremos como o Congresso se comportou durante esse período de governo ao que tange ao comércio internacional com a China.

4 O ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL NO GOVERNO TRUMP

“A Constituição dos EUA divide o poder do comércio entre o Congresso e o presidente, concedendo ao Congresso o poder de estabelecer e cobrar deveres e regular o comércio com nações estrangeiras e ao presidente o poder de negociar tratados” (Skonieczny, 2021, p. 251). Frente a essa assertiva, buscaremos responder nesta seção à seguinte pergunta que originou este ensaio: de que forma o Congresso norte-americano atuou durante o governo Trump frente à Guerra Comercial com a China?

Assim sendo, à luz da premissa de Putnam apresentada na primeira seção, não se pode dissociar a decisão política do presidente no âmbito externo da política interna do país. Frente a isso, torna-se válido avaliar como o Congresso se comportou neste período, visto que o presidente Trump não se reelegeu, portanto, ele teria tido uma atuação efetiva no Congresso? À vista disso, “o Congresso foi a arena onde o Presidente e sua administração encontraram maior influência doméstica na política externa para a China” (Glossklaus, 2022, p. 37). Em outras palavras, foi o tema que constitui a relação Executivo-Congresso neste intervalo temporal.

Nesse sentido, o ano de 2018 constituiu um marco em relação a esse tema, já que o Congresso atuou de forma mais ativa sobre assuntos relacionados à China. Para Glossklaus (2022),

O grau em que o Congresso realmente teve impacto na política dos EUA para a China variou ao longo do tempo. Por exemplo, um período de assertividade do Congresso com relação à China e as políticas comerciais dos Estados Unidos- contexto pós-guerra do Vietnã-, foi seguido de um período de maior deferência do Congresso com a administração do governo (Glossklaus, 2022, p. 37).

Desse modo, observa-se que a variação do grau de influência também variou no campo partidário entre democratas e republicanos. Além disso, destaca-se que um elemento motivador para ação incisiva de Trump foi a não cooperação da China para a questão que estava acontecendo na Coreia do Norte de conter Kim Jong-Un no desenvolvimento do seu programa nuclear.

Para mais, o que contribuiu para a transformação e percepção da China como uma ameaça é a identificação desta como uma ameaça à segurança nacional. Para tanto, Skonieczny (2021), “através de diferentes estatutos ao longo do

tempo, o Congresso deu ao presidente o poder de ajustar as tarifas em resposta a preocupações específicas relacionadas ao comércio, tais como a segurança nacional” (Skonieczny, 2021, p. 251).

Do ponto de vista do apoio partidário do seu partido, o republicano, é incontestável que Trump recebeu o maior da história no presente século. Segundo Edwards (2021), “de fato, Trump obteve um nível de apoio maior dos republicanos tanto na Câmara como no senado do que qualquer outro presidente republicano na história” (Edwards, 2021, p.9).

Tabela 1 – Apoio dos republicanos a presidentes desde 1953

<i>President</i>	<i>Percent Support^a</i>	
	<i>House</i>	<i>Senate</i>
Eisenhower	63	69
Nixon/Ford	64	63
Reagan	70	74
G. H. W. Bush	73	75
G. W. Bush	83	86
Trump ^b	92	95

^aOn roll-call votes on which the winning side was supported by fewer than 80% of those voting.

^b2017–2019.

Fonte: Edwards, 2021, p. 10.

Ao mesmo tempo que houve um crescimento do suporte do partido republicano ao longo das últimas décadas, em contrapartida o apoio partidário dos democratas decresceu no mesmo período.

Tabela 2 – Apoio dos democratas a presidentes desde 1953

<i>President</i>	<i>Percent Support^a</i>	
	<i>House</i>	<i>Senate</i>
Eisenhower	42	36
Nixon/Ford	39	33
Reagan	29	31
G. H. W. Bush	27	29
G. W. Bush	19	18
Trump ^b	9	13

^aOn roll-call votes on which the winning side was supported by fewer than 80% of those voting.

^b2017–2019.

Fonte: Edwards, 2021, p. 11.

A razão para esse contraponto dentro do Congresso encontra-se na polarização crescente do país desde a década de 1960. Porém, o governo Trump acentuou este processo, o qual culminou no fim do seu mandato na invasão ao Capitólio em 6 de janeiro de 2021. Por fim, a situação não se mostrou mais favorável para o presidente quando em 2019 ocorreram as eleições de meio de mandato (*midterms*, em inglês). Para Edwards (2021), “o histórico do presidente não melhorou em 2019, quando os democratas assumiram a Câmara e controlaram a agenda legislativa”.

Assim, nota-se que o Congresso estava direcionado a questões mais domésticas, como assistência médica, política migratória e infraestrutura, o que contribuiu para que o presidente Trump perdesse sua capacidade de articular para a política externa de forma acentuada e incisiva ao longo do seu mandato como experimentado no início do mesmo. Desta forma, “embora ele tenha recebido altos níveis de apoio dos republicanos em ambas as câmaras do Congresso e embora seus líderes mantivessem os votos que ele poderia perder da agenda, o Congresso aprovou pouca legislação significativa a seu pedido” (Edwards, 2021, p.4). Por fim, com baixo número de medidas aprovadas e sua não reeleição demonstram que sua liderança no Congresso não foi efetiva ao longo dos seus quatro anos de mandato, assim como o Congresso variou de comportamento neste mesmo período, portanto, reduzindo seu apoio ao presidente em exercício à época.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que o presidente Donald Trump iniciou seu mandato em 2017 com uma relativa aprovação no senado, na medida que conseguiu articulação para imposição de tarifas sobre os produtos chineses, assim como a construção narrativa da China como uma ameaça à segurança nacional norte-americana.

Todavia, ao longo do seu governo, em particular pela polarização partidária e problemas na política doméstica, sua capacidade junto ao legislativo se reduziu, resultando em baixa aderência dos seus projetos em ambas as Câmaras. Perante isso, verificou-se que sua influência no Congresso não foi efetiva e que acentuou a polarização partidária, ao mesmo tempo que seu sucessor permaneceu com a percepção da China como uma ameaça à segurança nacional, e consequentemente a ordem internacional.

REFERÊNCIAS

AMITI, Mary; REDDING, Stephen J.; WEINSTEIN, David E. The Impact of the 2018 Tariffs on Prices and Welfare. *Journal Of Economic Perspectives*, v. 33, n. 4, p. 187-210, 1 nov. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1257/jep.33.4.187>.

BBC NEWS. *Trade war: US-China trade battle in charts*. US-China trade battle in charts. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/business-48196495>. Acesso em: 07 jan. 2023.

DEVLIN, Kat; SILVER, Laura; HUANG, Christine. *U.S. Views of China increasingly negative amid coronavirus outbreak*: republicans more negative than democrats towards china, tough unfavorable ratings have climbed among both parties. Republicans are more negative than democrats towards China, tough unfavorable ratings have climbed among both parties. 2020. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/global/2020/04/21/u-s-views-of-china-increasingly-negative-amid-coronavirus-outbreak/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

EDWARDS, George C. Was Donald Trump an Effective Leader of Congress? *Presidential Studies Quarterly*, v. 51, n. 1, p. 4-34, 2 jan. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/psq.12696>.

ENCYCLOPAEDIA, Editors Of (ed.). *War Powers Act*. 2022. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/War-Powers-Act>. Acesso em: 06 jan. 2023.

GLOSSKLAUS, Gabriela. *A guerra comercial entre China e Estados Unidos: a influência do congresso nacional nas medidas adotadas por Trump (2017 - 2020)*. 51 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/232145>. Acesso em: 06 jan. 2023.

HASTEDT, Glenn; EKSTEROWICZ, Anthony. Presidential Leadership and American Foreign Policy: implications for a new era. In: WITTKOPF, Eugene R.; MCCORMICK, James (ed.). *The Domestic Sources of American Foreign Policy: insights and evidence*. 3. ed. Lanham: Rowman & Littlefield. Cap. 9. p. 123-139, 1999.

LINDSAY, James M. End of an era: congress and foreign policy after the cold war. In: WITTKOPF, Eugene R.; MCCORMICK, James M. *The Domestic Sources of American Foreign Policy: insights and evidence*. Lanham: Rowman & Littlefield, p. 173-183, 1999.

LINDSAY, James M.; RIPLEY, Randall B. Foreign and Defense Policy in Congress: a research agenda for the 1990s. *Legislative Studies Quarterly*, v. 17, n. 3, p. 417-449, ago. 1992.

MENDONÇA, Filipe; THOMAZ, Lais Forti; LIMA, Thiago; VIGEVANI, Tullo. “America First but not alone”: uma (nem tão) nova política comercial dos estados unidos com Donald trump. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 107-142, jan. 2019.

PONTES, Rúbia Marcussi. Barack Obama e Donald Trump: a China na grande estratégia dos Estados Unidos (2009-2020). *Estudos Internacionais*, Belo Horizonte, v. 9, n. 4, p. 131-149, dez. 2021.

PUTMAN, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International organization*, v. 42, n. 3, p. 427 – 460, 1988.

SCOTT, James M. In the loop: congressional influence in American foreign policy. *Journal Of Political & Military Sociology*, v. 25, n. 1, p. 47-75, 1997.

SKONIECZNY, Amy. Economic Security and the U.S.-China Trade War. In: CARTER, Ralph G. *Contemporary cases in U.S. Foreign Policy: from national security to human security*. 6. ed. Lanham: Rowman & Littlefield. Cap. 11. p. 243-266, 2021.

WITTKOPF, E. R.; KEGLEY Jr, C. W.; SCOTT, J. M. (ed.). The Congress and Foreign Policy Making. In: WITTKOPF, E. R.; KEGLEY Jr, C. W.; SCOTT, J. M. (ed.). *American Foreign Policy: pattern and process*. 6. Ed. Belmont: Wadsworth/Thompson, p. 403-444, 2003.

Recebido em: 04 dez. 2023

Aceito em: 16 dez. 2023

Esta revista foi impressa na gráfica da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA
Fortaleza de São João - Av. João Luís Alves, s/n - Urca - Rio de Janeiro - RJ
CEP 22291-090 - www.esg.br