

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 10 | edição nº 3 | 2021

*Estados Unidos e NAFTA: grupos
domésticos na renegociação do
acordo*

Angelo Raphael Mattos, Karina Lilia
Pasquariello Mariano



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

ESTADOS UNIDOS E NAFTA: GRUPOS DOMÉSTICOS NA RENEGOCIAÇÃO DO ACORDO

Angelo Raphael Mattos¹, Karina Lilia Pasquariello Mariano²

Resumo: O artigo analisa os principais argumentos que permearam a renegociação do *North American Free Trade Agreement (NAFTA)*, na sigla em inglês), do ponto de vista dos Estados Unidos, advindos tanto do Executivo quanto do Legislativo e de coalizões internas norte-americanas. O objetivo foi demonstrar a hipótese de que a radicalização do discurso presidencial foi uma estratégia para garantir tanto melhores condições de negociação, como a própria aprovação do acordo. Para tanto, foi feito um mapeamento das declarações de grupos domésticos, como de empresas, associações e governos estaduais, e de estudos oficiais do serviço de pesquisa congressional sobre temas de política externa e de suas audiências. Isso possibilitou identificar os setores de apoio e oposição às negociações, e como o comportamento radicalizado do presidente estimulou a constituição de uma base de apoio à permanência dos EUA no NAFTA a partir da modernização do tratado, garantindo sua aprovação no Congresso.

Palavras-chave: NAFTA; Estados Unidos; Governo; Congresso; Coalizões Domésticas; Renegociação.

UNITED STATES AND NAFTA: DOMESTIC GROUPS IN THE NEGOTIATION OF THE AGREEMENT

Abstract: The article analyzes the main arguments that permeated the renegotiation of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), from the point of view of the United States, coming from both the Executive, Legislative and North American internal coalitions. The objective was to demonstrate the hypothesis that the radicalization of the presidential speech was a strategy to guarantee both better conditions of negotiation, as well as the approval of the agreement. To this end, a mapping of statements by domestic groups, such as companies, associations and state governments, and official studies by the congressional research service on foreign policy issues and their hearings was made. This made it possible to identify the sectors of support and opposition to the negotiations, and how the president's radicalized behavior stimulated the constitution of a base to support the permanence of the U.S. in NAFTA after the modernization of the treaty, ensuring its approval in Congress.

Keywords: North American Free Trade Agreement; United States; Government; Congress; Domestic Coalitions; Renegotiation.

¹ Doutor e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Pesquisador no INCT-INEU e na Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI). Email: angeloraphaelmattos@gmail.com ORCID: 0000-0001-5841-4255.

² Professora Associada da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC/SP). Coordenadora da Rede DIPP financiada pelo Programa CAPES-Print. Pesquisadora do INCT-INEU, do Observatório de Regionalismo e da REPRI. Bolsista produtividade do CNPq. E-mail: karina.mariano@unesp.br ORCID: 0000-0002-4559-918X.

I. Introdução

Durante a campanha eleitoral de 2016, o então candidato presidencial Donald Trump afirmou reiteradamente em seus discursos que, se eleito, promoveria a renegociação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, na sigla em inglês) por considerar o tratado injusto e desfavorável aos Estados Unidos da América (EUA). Embora a renegociação do acordo estivesse prevista, o que chamou a atenção nesse processo foi a postura do governo norte-americano em relação aos seus parceiros durante as negociações e como isso mobilizou diferentes atores, diante das ameaças de uma ruptura total.

Finalizado em 1994, o acordo de livre-comércio entre Canadá, Estados Unidos e México contribuiu significativamente para o adensamento do volume comercial entre os sócios. Ao longo de sua existência, o NAFTA foi criticado pelos impactos negativos produzidos na região - tanto econômicos, como sociais e ambientais - e pela sua inadequabilidade às mudanças ocorridas ao longo do tempo, especialmente no caso do comércio digital, que não foi incorporado na versão original do acordo e tampouco ao longo do tempo, embora tenha ocorrido um aumento significativo na complexidade das tecnologias e no volume de comércio realizado digitalmente, o que levou a questionamentos sobre a vigência do acordo e à necessidade de sua revisão.

Partindo do pressuposto intergovernamentalista de que os posicionamentos dos governos nacionais nas negociações internacionais fundamentam-se na formação de preferências no âmbito nacional, ou seja na construção de consensos sobre qual deve ser a agenda de negociação (MORAVCSIK 1993; MORAVCSIK, SCHIMMELFENNING, 2009), analisamos neste artigo em que medida o posicionamento do governo Trump representou essa preferência e como as negociações com os parceiros mobilizaram atores norte-americanos importantes em torno do novo acordo.

A partir disso, o artigo tem como hipótese a ideia de que a radicalização presente nos discursos do presidente Trump foi um instrumento para aumentar seu poder de barganha, uma vez que existia uma ampla convergência de interesses favorável à continuidade de uma área de livre-comércio na América do Norte. Ao promover a renegociação, o governo estadunidense favoreceria a modernização do NAFTA, ao mesmo tempo em que atendia em parte aos grupos defensores da extinção do livre-comércio na região, o que foi corroborado pela propositura, por parte do Executivo, do *United States-Mexico-Canada Agreement* (USMCA), e sua ratificação pelo Congresso.

Metodologicamente, a pesquisa exploratória buscou identificar a posição de grupos internos na renegociação do NAFTA – incluindo as posições de congressistas democratas e republicanos, por meio das páginas oficiais de alguns deputados e senadores mencionados ao longo do artigo, da bibliografia referente, de dados governamentais como do Departamento de Comércio dos EUA, e de documentos do Congressional Research Service³.

Na primeira parte do artigo, apresentamos uma breve revisão dos pressupostos teóricos que fundamentam nossa análise e das características institucionais que orientam os comportamentos dos atores considerados. Em seguida, apresentamos uma análise dos distintos posicionamentos e articulações em torno da renegociação. A conclusão apresenta uma reflexão sobre o significado desse processo e a influência das pressões domésticas na confecção de acordos internacionais.

II. A Renegociação e os Interesses Nacionais

A formulação da política externa norte-americana é marcada por uma forte interação entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional, sem contar com a sensibilidade que esse sistema demonstra para as pressões exercidas pelos setores econômicos e pelos grupos de interesse. Essa relação inspirou várias discussões sobre processos decisórios de política externa e o papel do governo nas negociações internacionais. Nosso objetivo neste artigo não é aprofundar esse debate, mas recuperar alguns aspectos importantes para compreender o funcionamento desse sistema e como os atores nele se posicionam.

Aceitando o preceito de que as negociações internacionais ocorrem dentro de uma lógica de dois níveis marcados um pelas disputas internas ou domésticas, e o outro pelos constrangimentos que o próprio sistema internacional impõe (PUTNAM, 1993), procuramos entender neste trabalho como se deram as interações entre estes três segmentos (governo, parlamentares e sociedade) nas renegociações do NAFTA.

Focamos a análise no momento que Putnam (1993) e os intergovernamentalistas chamam de formação da preferência: os distintos interesses presentes na sociedade estão em disputa no sentido de estabelecer as prioridades da política governamental. Esse embate ocorre de acordo com a institucionalidade existente, que no limite acaba modelando os comportamentos (STEINMO, 2008). Legro (1996) vai além, chamando a atenção para a influência das culturas organizacionais sobre o comportamento dos atores, afirmando que as

³ O documento que apresenta um relatório elaborado pelo especialista em comércio internacional e finanças Ian F. Fergusson (2019).

próprias burocracias governamentais podem interferir nas preferências e escolhas dos governos.

No caso dos EUA, a estrutura institucional para tratar da política externa é bastante complexa e sofreu mudanças ao longo do tempo, de forma que novas instâncias e atores passaram a intervir no seu processo de formulação e implementação, que culmina com o imperativo constitucional (1787) de ratificação dos acordos comerciais pelo Congresso (art. 1º, seção 8), que é o instrumento pelo qual se internaliza o resultado da negociação internacional.

Além do Comitê de Relações Exteriores, a atuação do Congresso em política comercial dos EUA ocorre, sobretudo, no âmbito do Comitê de Meios e Recursos da Câmara de Representantes, com foco no aumento das receitas do governo, bem como no Comitê de Finanças do Senado, e no Subcomitê de Comércio Internacional, Alfândega e Competitividade Global em particular. Comitês de áreas correlatas também participam do processo. (DESTLER, 2005).

Soma-se a esse arranjo institucional a influência importante dos grupos de *lobby*, que corporificam os interesses de setores estratégicos do comércio dos EUA, como o manufatureiro e o agrícola. Vale lembrar que, nesse cenário em que interagem tais atores, três variáveis se destacam no processo decisório: “as diferenças entre as preferências políticas dos jogadores, a distribuição doméstica de informação, e a natureza das instituições políticas domésticas.” (MILNER, 1994, p. 14).

A incorporação de um tratado internacional ao plano doméstico dos EUA passa, de modo geral, por quatro etapas: negociação, crivo do Senado e discussões na Casa dos Representantes (comitês, subcomitês, e eventual aprovação - art. 2, seção 2, cláusula 2 da Constituição), ratificação, e promulgação pelo Executivo depois da anuência do Legislativo. Após a primeira fase da negociação, o presidente submete o tratado ao Senado, que organizará *hearings* nos comitês e subcomitês explicitados, e também nos seus homólogos na Casa dos Representantes.

Em seguida, por meio de resolução de ratificação, o Comitê de Relações Exteriores do Senado recomenda a aprovação ou não do acordo internacional ao Senado. Tal resolução pode conter observações, como, por exemplo, sugestões de reservas que o Senado pode adotar ou recusar, podendo, ainda, acrescentar declarações interpretativas ao tratado. Se aprovado por dois terços do Senado, o presidente estará autorizado a ratificar e promulgar o tratado internacional.

Quanto à negociação e incorporação de tratados internacionais ao ordenamento jurídico dos EUA, há também a possibilidade de que eles sejam admitidos por meio do *fast-track*, denominado *Trade Promotion Authority (TPA)* a partir de 2002. O TPA permite ao presidente negociar e implementar certos acordos comerciais internacionais que passam por procedimentos legislativos acelerados e por períodos limitados, desde que o presidente cumpra certas obrigações estatutárias. O TPA define como o Congresso optou por exercer sua autoridade constitucional sobre um aspecto específico da política comercial, dando ao presidente uma maior margem para negociar acordos comerciais, garantindo efetivamente aos parceiros comerciais dos EUA que os acordos finais terão consideração oportuna e sem sofrer emendas.

O TPA reflete décadas de debate, cooperação e compromisso entre o Congresso e o Poder Executivo na busca de uma acomodação pragmática ao exercício das respectivas competências do governo e do Congresso na política comercial. Os procedimentos legislativos acelerados não mudaram desde a primeira codificação na Lei de Comércio de 1974. O Congresso, no entanto, exigiu que a autoridade para usar o TPA fosse periodicamente autorizada e, às vezes, optou por revisar os objetivos de negociação comercial, o mecanismo consultivo e os requisitos de notificação presidencial (FERGUSSON, 2015).

Enquanto as primeiras versões do *fast-track* receberam apoio bipartidário⁴, os esforços de renovação posteriores foram mais controversos, culminando em uma votação mais partidária na renovação do TPA de 2002. Futuros debates sobre renovação desse mecanismo podem se concentrar em objetivos de negociação comercial, supervisão das negociações comerciais, aplicação de acordos comerciais e esclarecimento da autoridade do Congresso sobre a aprovação de acordos comerciais recíprocos e política comercial em geral (FERGUSSON, 2015).

A discussão sobre a renovação da TPA tomou novo fôlego durante o 114º Congresso, porque estavam em andamento as negociações comerciais sobre a Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês), e a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês) e o Acordo de Comércio de Serviços (TISA, na sigla em inglês). Tecnicamente, o TPA não acontece apenas para iniciar ou mesmo concluir negociações comerciais, mas é amplamente entendido como um elemento-chave na definição da autoridade do Congresso e na aprovação da legislação de implementação de acordos comerciais. Ainda que esse mecanismo dê mais agilidade e permita que o Executivo fique

⁴ A composição do Congresso dos Estados Unidos nos anos de 2017 (início da renegociação do NAFTA) e 2020 (quando o USMCA entrou em vigor) pode ser consultada em: <<https://www.congress.gov/members>>.

mais “livre” durante a negociação, essa concessão e os limites dela partem do Legislativo. Portanto, sua renovação pode ser interpretada como um sinal forte de apoio do Congresso para avançar nas negociações comerciais (FERGUSSON, 2015).

A legislação para reautorizar o TPA foi introduzida como Lei de Prioridades Comerciais e Responsabilidade do Congresso em 2015 e foi relatada pelo Comitê de Finanças do Senado e pelo Comitê de Formas e Meios da Câmara em abril daquele ano. Desse modo, o *fast-track* vigorou de 1974 a 1994, e de 2002 a 2007. Tendo seu pedido de renovação, como visto, reformulado em 2015. Depois da aprovação do NAFTA, em 1993 - com vigor no ano seguinte -, que não foi fácil do ponto de vista congressional, o *fast-track* não foi renovado durante o segundo governo Clinton. O perfil do presidente, próximo aos sindicatos, causava desconfiança no Congresso e contribuía para uma polarização.

Segundo Mayer (1998), o *fast-track*, embora agilize as negociações comerciais, não é a solução para todas as negociações. O autor aponta três principais razões para isso. Primeiro, alguns interesses comerciais importantes estariam melhor protegidos em um mundo com menos cooperação e mais protecionismo. Isso é o que ocorre, muitas vezes, na prática comercial internacional. Portanto, uma negociação melhor pensada, que seja mais discutida pelo Congresso, pode favorecer interesses nacionais, ainda que se alongue mais (MAYER, 1998). Segundo, o *fast-track* não apenas limita o poder de interesses comerciais, mas também reduz a eficácia de interesses mais amplos - de sindicatos ou de grupos ambientais, por exemplo. Esses interesses também podem ser melhor considerados sem o *fast-track*. Terceiro, os interesses domésticos não alinhados com o presidente podem não ser bem atendidos pela concentração de poder que o TPA coloca em suas mãos (MAYER, 1998).

Com efeito, há três principais tipos de acordos ou tratados internacionais que são incorporados ao ordenamento jurídico norte-americano. E que cada um deles apresenta uma especificidade quanto ao processo de internalização. Naqueles via *fast-track*, de natureza comercial, embora os termos da negociação tenham sido concedidos tanto pela Câmara quanto pelo Senado, ao final das tratativas, não precisam passar novamente pelo Congresso, é uma anuência prévia. Também não podem ser emendados, e a votação é por maioria simples, o que contribui para a celeridade do processo.

Os acordos executivo-congressistas seriam um meio termo entre aqueles autorizados por meio do *fast-track* e os tratados de temas em geral. Portanto, têm a rapidez de um acordo conduzido pelo Executivo, mas precisam ser aprovados, em sua fase final, pelo Congresso. Já os tratados sobre temas gerais necessitam da aprovação de dois terços do Senado e também são passíveis de sofrer emendas.

Segundo consta no documento de junho de 2015 do serviço de pesquisa congressional elaborado por Ian F. Fergusson (especialista em finanças e comércio internacional) intitulado “Autoridade para a Promoção Comercial (TPA) e o Papel do Congresso em Política Comercial”, o TPA é o mecanismo pelo qual o Congresso permite que o presidente negocie legislação referente a certos acordos comerciais internacionais, com vistas a acelerar esses processos dentro de períodos delimitados, desde que o presidente observe certas obrigações pré-definidas em estatuto.

Já a lei denominada “Ato Abrangente de Competitividade e Comércio de 1988” (OTCA, na sigla em inglês), que abordava numerosas áreas de política comercial, estendeu a autoridade ao presidente para celebrar acordos comerciais até 1 de junho de 1993, embora restringisse a aplicação de procedimentos expeditos somente para acordos celebrados antes de 1º de junho de 1991.

Outra legislação nesse sentido poderia ser aprovada nos chamados procedimentos expeditos se o presidente solicitasse uma extensão de tal autoridade e não fosse desaprovado nem pela Câmara tampouco pelo Senado. O presidente solicitou a prorrogação, que sobreviveu a algumas propostas de desaprovação oriundas das duas Casas (FERGUSSON, 2015). Tais movimentos que se caracterizam por ora ampliar a presença do Executivo na negociação dos acordos internacionais, ora restringi-la, demonstra o papel mais assertivo do Legislativo dos EUA em política externa, e, nesse caso em específico, no que se refere à política comercial.

Nesse sentido, a autorização concedida pelo Congresso ao presidente Bill Clinton para acelerar as negociações para a finalização do NAFTA (o *fast track* ou TPA) também exemplifica o jogo político protagonizado pelo Congresso para que a vitória de Clinton na aprovação no NAFTA acontecesse. O Acordo de Livre-Comércio da América do Norte é, portanto, mais um exemplo de que “a política comercial dos Estados Unidos resulta fortemente das relações entre o Executivo e o Legislativo” (LIMA; MENDONÇA; VIGEVANI, 2017, p. 73). Isso em um contexto histórico mais amplo em que a política comercial do país gravitou entre uma política internacionalista de liberalização e outra nacionalista.

Ainda no contexto em torno das negociações domésticas para a efetivação do NAFTA, o OTCA também determinava que o Congresso teria a prerrogativa de reter um acordo comercial da consideração rápida aprovando uma resolução de desaprovação se determinasse que o Representante de Comércio dos EUA, por meio do *United States Trade Representative* (USTR), ligado ao Executivo, não consultasse o Congresso adequadamente durante as

negociações comerciais. De acordo com as disposições da OTCA, o Congresso ampliou em muito os objetivos de negociação comercial e aprovou a legislação de implementação do NAFTA em 1993 (P.L. 103-182) (FERGUSSON, 2015, p. 6).

As negociações que originaram o Acordo de Livre Comércio da América do Norte remetem, portanto, ao começo da década de 1990, no contexto de fim da Guerra Fria e início de um cenário multipolar no sistema internacional, em oposição à bipolaridade das tensões Leste-Oeste. A possibilidade do NAFTA, até então, surgia como um interesse mais imediato da agenda norte-americana de expansão de seu comércio internacional nessa nova conjuntura. Desde esse momento, questões importantes que circundavam o aspecto mais pragmático de comércio se colocavam como pontos fundamentais na agenda de negociação, dentre eles a imigração ilegal de mexicanos para os EUA, um dos aspectos ainda hoje centrais nas discussões sobre a modernização desse acordo.

Segundo Hurrell (1995, p. 24), o NAFTA se enquadraria, desse modo, no que didaticamente se chamou de “novo regionalismo”, que apresenta quatro características principais:

- 1) a emergência do “regionalismo Norte-Sul”, ilustrado poderosamente pelo NAFTA, e também relevante para o que acontece na Europa e na Ásia; 2) a grande variação do nível de institucionalização, com muitos agrupamentos regionais evitando conscientemente as estruturas institucionais e burocráticas das organizações internacionais tradicionais e o modelo regionalista apresentado pela UE; 3) seu caráter multidimensional, pelo qual se torna cada vez mais difícil traçar a linha divisória entre regionalismo econômico e político [...]; e 4) o aumento acentuado da consciência regional em numerosas áreas do mundo [...].

Diferentemente de outras iniciativas de regionalismo no continente americano, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) por exemplo, o NAFTA, desde sua constituição, objetivou ser e permanecer como área de livre comércio. Seu impacto não apenas no mercado dos EUA, como veremos adiante, mas também na economia mexicana tem sido bastante significativo. Os EUA se tornaram o principal mercado para as manufaturas do vizinho do sul, absorvendo entre 80% e 85% das exportações mexicanas (BRICEÑO, 2011).

Ao longo de sua existência esse processo promoveu uma maior interdependência entre os seus membros, representando ganhos significativos para os seus participantes⁵, assim como produzindo diversas críticas em virtude dos impactos negativos produzidos. Segundo dados do Departamento de Comércio norte-americano, o valor total das exportações dos EUA para o México entre 1991 (US\$ 33,2 milhões) e 2017 (US\$ 242,9 milhões) cresceu sete vezes. Ao

⁵ Cabe destacar que o ganho, aqui, diz respeito ao aspecto comercial (ganhos previstos em um acordo de livre-comércio) pois, como as informações deste mesmo parágrafo mostram, além das tabelas 1 e 2, Canadá e México passaram a ter superávit expressivos no comércio com os EUA a partir da vigência do NAFTA.

mesmo tempo mudou a balança comercial entre os dois países, que passaram de superavitárias para os EUA (com saldo positivo de quase US\$ 537 milhões em dezembro de 1992) para deficitária, alcançando o patamar negativo de quase US\$ 10 milhões em junho de 2019.

Segundo o relatório do USTR de 2016, o déficit na balança comercial dos EUA, tanto com o Canadá quanto com o México, é, nos discursos de Trump, o principal motivo do pedido de revisão do NAFTA, sendo associado ao desemprego e à fuga de investimentos do país. Como demonstram as tabelas 1 e 2, por vários anos os EUA mais importaram do que venderam para Canadá e México, o que, por exemplo, só em 2016, somou um total de US\$74 bilhões de déficit combinado na balança norte-americana, o que incomodou outros presidentes dos EUA, como Barack Obama em 2008, segundo o relatório do USTR (2016).

Tabela 1. Balança Comercial entre EUA e México antes da criação do NAFTA (1992) até maio de 2018, em dólares estadunidenses

MÊS/ANO	EXPORTAÇÕES	IMPORTAÇÕES	SALDO
JANEIRO/1992	3.060,6	2.493,6	567,0
FEVEREIRO/1992	3.201,1	2.612,4	588,7
MARÇO/1992	3.527,8	2.944,4	583,4
ABRIL/1992	3.514,1	2.940,8	573,3
MAIO/1992	3.404,8	2.962,6	442,2
JUNHO/1992	3.472,4	3.147,4	325,0
JULHO/1992	3.522,6	2.860,8	661,8
AGOSTO/1992	3.149,7	2.996,0	153,7
SETEMBRO/1992	3.532,1	3.007,7	524,4
OUTUBRO/1992	3.437,2	3.398,4	38,8
NOVEMBRO/1992	3.400,9	3.014,9	386,0
DEZEMBRO/1992	3.369,0	2.832,1	536,9
OUTUBRO/2007	12.330,2	19.855,8	-7.525,6
MAIO/2017	19.886,0	27.201,4	-7.315,4
JANEIRO/2018	21.802,9	25.938,4	-4.135,5
FEVEREIRO/2018	20.224,5	26.288,0	-6.063,5
MARÇO/2018	21.905,8	29.959,1	-8.053,2
ABRIL/2018	22.433,3	28.085,5	-5.652,3
MAIO/2018	22.705,9	29.420,6	-6714,7

Fonte: Elaboração nossa com base em *Trade in goods with Mexico, Foreign Trade, Business and Industry, Census.gov*.

Tabela 2. Balança Comercial entre EUA e Canadá antes da criação do NAFTA (1992) até maio de 2018, em dólares estadunidenses

MÊS/ANO	EXPORTAÇÕES	IMPORTAÇÕES	SALDO
JANEIRO/1992	6.921,5	7.169,6	-248,1
FEVEREIRO/1992	7.040,3	7.653,2	-612,9
MARÇO/1992	8.204,3	8.576,9	-372,6
ABRIL/1992	7.826,3	8.408,7	-582,4
MAIO/1992	7.679,2	8.479,6	-800,4
JUNHO/1992	8.428,6	8.787,9	-359,3
JULHO/1992	6.877,0	7.240,8	-363,8
AGOSTO/1992	7.034,6	7.888,1	-853,5
SETEMBRO/1992	7.849,7	8.624,2	-774,5
OUTUBRO/1992	8.009,4	9.100,3	-1.090,9
NOVEMBRO/1992	7.662,5	8.464,1	-801,6
DEZEMBRO/1992	7.060,9	8.236,4	-1175,5
MAIO/2015	24.781,9	24.283,2	498,6
OUTUBRO/2015	23.841,1	23.669,2	171,8
MARÇO/2016	23.252,7	23.189,6	63,1
ABRIL/2016	23.349,6	22.230,2	1.119,4
MAIO/2016	23.075,1	23.031,5	43,6
JUNHO/2016	24.254,1	24.239,6	14,5
JANEIRO/2018	22.567,2	26.271,6	-3.704,5
FEVEREIRO/2018	23.515,4	23.919,6	-404,2
MARÇO/2018	27.137,4	26.798,0	339,3
ABRIL/2018	25.677,2	26.482,8	-805,6
MAIO/2018	26.811,7	28.312,4	-1.500,7

Fonte: Elaboração nossa com base em *Trade in goods with Canada, Foreign Trade, Business and Industry, Census.gov*.

A tabela 1 apresenta os valores superavitários da balança comercial dos EUA com o México antes do NAFTA e os anos em que houve maiores déficits depois do acordo, além de

trazer o balanço comercial dos cinco primeiros meses de 2018 (em dólares estadunidenses). No que se refere ao comércio com o Canadá, como aponta a tabela 2, os EUA já apresentavam déficit na sua balança comercial antes do NAFTA, o que se manteve durante todo o período em que vigora o acordo, à exceção de superávits pouco expressivos em alguns meses. Os números deficitários foram a base do argumento de Donald Trump para dar início à revisão do NAFTA.

O relatório do USTR de 2016 menciona que tanto Barack Obama quanto Hillary Clinton, então secretária de Estado, já cogitavam dar início à renegociação do acordo e consideravam uma possível retirada dos EUA do NAFTA caso as tratativas com os parceiros do bloco não fossem bem-sucedidas. Nesse sentido, o relatório publicado já no governo de Donald Trump procura esclarecer que a intenção de rever os termos do NAFTA não teve início na administração Trump e, portanto, não é exclusividade de seu governo.

Embora a revisão do NAFTA fosse um assunto obrigatório na pauta presidencial – independentemente de quem fosse o vencedor nas eleições de 2008 e 2016 –, o que chamou a atenção foi como esse tema se tornou central nos discursos de campanha e como o assunto foi encaminhado especificamente pelo governo Trump. Durante a campanha presidencial e as negociações de revisão do acordo – chamadas de NAFTA 2.0 –, a principal crítica do governo Trump ao NAFTA reside no fato de os EUA serem deficitários na relação comercial com o México. É importante salientar que, apesar desse déficit, o volume das exportações dos EUA para o vizinho do sul cresceu significativamente nesse um quarto de século em que vigorou o acordo.

A Casa Branca alega que o acordo tem ocasionado a perda de mais de 5 milhões de postos de empregos nos EUA, sobretudo em face do deslocamento de fábricas do setor automobilístico e de transporte para o México, onde os salários pagos por essas empresas são menores. Resgatar esses empregos e repatriar essas empresas foi promessa de campanha de Trump e atenderia, portanto, à expectativa da classe média operária.

Donald Trump, em pronunciamentos públicos na Casa Branca, em sua conta em rede social, e como atestam documentos do Congresso, alegou que o NAFTA deveria ser renegociado em face do déficit recorrente na relação comercial com os parceiros, sobretudo com relação ao México. A balança comercial desse período entre os três países demonstra que, de fato, o déficit para os EUA foi recorrente, e, com o México, em especial, o padrão deficitário foi contínuo.

Além dos aspectos puramente comerciais do NAFTA, o acordo compreende outros compromissos regionais e de implementação doméstica pelos Estados Partes nas esferas

trabalhista e ambiental, na tentativa de um comércio justo e equilibrado. O acordo complementar no âmbito do NAFTA, denominado Acordo Norte-Americano sobre Cooperação Laboral (NAALC, na sigla em inglês), objetivava promover a efetivação de leis trabalhistas domésticas e incentivar a transparência na implementação dessas normas.

O NAALC estabeleceu a chamada Comissão Trinacional para a Cooperação Laboral, composta por um Conselho Ministerial e uma secretaria administrativa. Além disso, cada Estado membro criou, domesticamente, um Escritório Administrativo Nacional (NAO, na sigla em inglês), no âmbito do qual o Ministro do Trabalho de cada país representa uma ponte entre as questões trabalhistas de seu Estado e dos outros Estados Partes, além de ser ponto de contato com a secretaria. O intuito na criação dessas instâncias domésticas relacionadas ao NAFTA, segundo o relatório do USTR (2016), era dar publicidade e transparência às questões trabalhistas e disponibilizar informações à secretaria do NAALC e aos outros países parceiros no NAFTA, no que se refere às instâncias internas. Além disso, os NAOs, em conjunto com o secretariado, podiam colocar em prática as atividades promovidas pelo Conselho.

Em 2016, o Departamento do Trabalho dos EUA (DOL, na sigla em inglês) e a Secretaria do Trabalho e Previdência Social do México (STPS) publicaram um relatório conjunto que resumia as atividades educacionais e de extensão realizadas no ano anterior sobre os direitos dos trabalhadores nos EUA, no que se refere, portanto, aos tipos de visto H-2A e H-2B. “Nos EUA, o DOL realizou 29 eventos de divulgação em 15 estados, alcançando mais de 2.300 trabalhadores e 1.000 empregadores.” (USTR, 2016, p. 129).

No México, a STPS realizou 11 eventos, atingindo aproximadamente 1.600 pessoas. Além disso, o NAO mexicano recebeu uma representação em julho de 2016 de dois ex-trabalhadores do H-2, do *Centro dos Derechos del Migrante*, e de 27 outras organizações, alegando discriminação de gênero no sistema de vistos H-2 nos EUA. Segundo o relatório do USTR (2016), o NAO mexicano aceitou a demanda que segue pendente para análise. Também em 2016, o NAO estadunidense publicou seu relatório de revisão sobre a demanda dos EUA referente às obrigações do México no que diz respeito ao cumprimento do NAALC e suas respectivas obrigações em relação aos direitos dos trabalhadores (USTR, 2016).

As reformas constitucionais aprovadas pelo Congresso mexicano em 2016 criaram um sistema de tribunais trabalhistas. Em janeiro de 2017, a maioria dos legislativos estaduais do país já haviam aprovado as reformas constitucionais, conforme exigido por lei para ratificação, e a previsão era de que essas reformas seriam implementadas por completo em 2018. Contudo, as reformas legislativas adicionais sobre os contratos de proteção e os desafios de representação sindical estavam pendentes no Congresso do México e só foram

aprovadas em abril de 2019⁶, como resposta às pressões dos congressistas democratas que condicionavam a ratificação do USMCA (*United States-Mexico-Canada Agreement*), entre outros aspectos a essa aprovação. O NAO dos EUA continuará monitorando a efetivação dessas mudanças e dialogando com o governo mexicano, tanto a respeito dessas questões quanto em assuntos análogos a questões trabalhistas (USTR, 2016).

Quanto às pautas ambientais – ao lado das questões trabalhistas, os temas de meio ambiente costumam ser uma preocupação tipicamente democrata, ainda que não exclusivamente desse partido – existe, no âmbito do NAFTA, o Acordo Norte-Americano sobre Cooperação Ambiental (NAAEC, na sigla em inglês), que originou a Comissão para Cooperação Ambiental (CEC, na sigla em inglês). A CEC possui um Conselho, um Secretariado, e um Comitê Consultivo Conjunto Público. Segundo o relatório de 2016 do USTR,

The Council, comprised of the environmental ministers from the United States, Canada and Mexico, met for its annual Council session on September 8 and 9, 2016 in Merida, Mexico. The Council reiterated its commitment to clean and sustainable growth, committed to deliver results in support of the NALS agreements, identified marine litter and food waste as future areas of work within the organization, and recognized the work on a key priority, sustainable communities and ecosystems, including projects on the relationship between ecosystems, job creation, gender impacts and income generation. The Secretariat also reported on another key priority, promoting green growth across North America, which included work to foster harmonized private sector approaches to energy management, strategies for sustainable trade in select CITIES Appendix II species, and aligning mercury trade statistics in North America (USTR, 2016, p. 129).

Além disso, desde 1993, México e EUA têm apoiado projetos de infraestrutura ambiental de comunidades que vivem na fronteira entre os dois países, a fim de que as metas estabelecidas pelos órgãos criados a partir do NAFTA alcancem seus objetivos. O relatório de 2016 do USTR afirma que “[...] A Comissão de Cooperação Ambiental de Fronteiras (BECC, na sigla em inglês) e o Banco de Desenvolvimento da América do Norte (NADB, na sigla em inglês) estão trabalhando com comunidades em toda a região de fronteira entre os Estados Unidos e o México para atender às suas necessidades de infraestrutura ambiental.” (USTR, 2016, p. 129).

A questão energética é outro ponto importante do acordo do NAFTA. Os EUA têm boa parte de sua segurança energética assentada na importação do petróleo do Canadá, e pelo

⁶ Para mais informações ver:

https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/04/11/interna_internacional,1045820/mexico-camara-aprova-projeto-de-

artigo 605⁷ do acordo do NAFTA, o governo canadense não pode criar barreias à importação desse suprimento energético, considerando-se o total exportado nos últimos 36 meses. Embora os negociadores do governo e o próprio presidente tenham ameaçado acabar com o NAFTA, devido às resistências oferecidas pela sua contraparte canadense, a viabilidade de uma medida desse tipo seria bastante improvável porque, se os EUA se retirarem do acordo, perderiam o acesso privilegiado ao hidrocarboneto, o que é considerado por alguns analistas como uma medida em que eles estariam “*shooting themselves in the foot*” (CATTANEO, 2018).

Durante a quarta rodada de negociações, ocorrida em Arlington, Virgínia, os EUA propuseram a criação de uma cláusula de caducidade – cláusula *sunset* - que estabeleceria o fim do NAFTA a cada cinco anos, a menos que os países optassem pela sua continuidade a partir de novas negociações. A proposta foi inicialmente rechaçada por Canadá e México. Para o então secretário mexicano da Economia, Ildefonso Guajardo, a cláusula seria contraproducente, ao passo que criaria um efeito contrário ao que se pretende, que é a maior segurança para os investidores. (ICSTD, 2017). No entanto, ao final das negociações essa cláusula foi aceita, estabelecendo que o novo acordo tem um prazo de validade de seis anos, tendo que ao final desse período ser reavaliado ou renegociado pelos seus integrantes.

Já durante a sétima rodada da renegociação do NAFTA, ocorrida na Cidade do México, em 2018, o representante de comércio dos EUA pediu o fim do capítulo 19 do acordo, que dispõe sobre o principal mecanismo de resolução de disputas no âmbito do NAFTA. Esse dispositivo permite que os Estados Partes adotem medidas contra decisões desfavoráveis emitidas por tribunais e agências dos EUA. A tentativa incomodou os representantes canadenses. Assim como o México, o Canadá também era favorável à permanência do referido capítulo no acordo.

Esse ponto é um dos aspectos que revelam o descompasso entre os três negociadores. Enquanto os governos do Canadá e do México sinalizavam que as negociações deveriam caminhar no sentido de uma atualização do tratado em linhas gerais, a postura da Casa Branca indicava que havia uma disposição em promover uma reformulação mais profunda, que ia desde um rigor maior com relação à regra de origem dos produtos, até reposicionar postos de trabalhos exportados para o vizinho do sul.

⁷ Artigo 605: Outras Medidas de Exportação. A) a restrição não reduz a proporção do total de embarques de exportação da energia específica ou da mercadoria petroquímica básica disponibilizada a essa Parte em relação à oferta total desse bem da Parte mantendo a restrição em relação à proporção prevaiente no período de 36 meses mais recentes para o qual existem dados disponíveis antes da imposição da medida, ou em qualquer outro período representativo em que as Partes possam concordar. O acordo completo pode ser acessado em: <<http://www.sice.oas.org/trade/nafta/naftatce.asp>>.

Em sua conta no *Twitter*⁸, Trump (2018) afirmou: “Nós não podemos fechar os olhos para o comércio desleal desenfreado praticado contra nosso País!”. Anteriormente, ele já havia afirmado nessa mesma plataforma digital que “o NAFTA, que está sob renegociação agora, tem sido um acordo ruim para os EUA. Realocação massiva de empresas e empregos. Tarifas sobre o aço e o alumínio somente serão retiradas se um novo e justo acordo sobre o NAFTA for assinado [...]”.

Após várias rodadas de negociação e ameaças, os três governos chegaram a um novo acordo que foi assinado em novembro de 2018, durante a reunião de Cúpula do G-20 realizada em Buenos Aires. É interessante apontar que por pressão do governo norte-americano a revisão do NAFTA implicou inclusive na mudança da denominação do tratado que inicialmente foi tratado como NAFTA 2.0, mas por questões de marketing político passou a se chamar USMCA. A explicação está no fato do presidente Trump não querer associar sua administração ao termo NAFTA, que no seu discurso é um termo carregado de conotação negativa e seria inaceitável aparecer frente à opinião pública como tendo realizado um mero remendo a um documento tão duramente criticado.

Sem entrar nos resultados específicos dessa renegociação e no que o USMCA significa nas relações comerciais entre os três países, é preciso ressaltar que o contexto interno estadunidense não era favorável à renegociação – o que explica a hesitação do presidente Obama em levar adiante a renegociação do NAFTA. Havia, nos EUA, um amplo consenso sobre a importância do acordo e sua manutenção, favorecendo uma postura mais inflexível dos governos do México e do Canadá em promover mudanças. Diante desse cenário, a radicalização implementada pelo Governo Trump buscou mobilizar os atores econômicos e políticos por meio de seus discursos e posicionamentos, a fim de garantir um maior poder de barganha.

III. O Congresso e os Grupos Domésticos na Renegociação do NAFTA

Embora o NAFTA recebesse diversas críticas por parte dos políticos e dos setores econômicos norte-americanos, é possível afirmar que há um consenso majoritário favorável à continuidade desse acordo. As demandas de forma geral centram-se na defesa de alguns aspectos pontuais e no estabelecimento de novas normas que favorecessem de alguma forma setores econômicos norte-americanos.

⁸ A conta de Donald Trump no Twitter foi banida pela plataforma em 2021.

Desde o início, os críticos ao NAFTA alegaram que o acordo prejudicaria os trabalhadores americanos porque estes competiriam em situação de desvantagem com os mexicanos que recebem salários bem inferiores, sem contar a atratividade mexicana para os investimentos devido a uma regulamentação mais permissiva (que aumentaria a competitividade das empresas). A novidade de 2016 é que o candidato presidencial não somente incorporou essas críticas ao seu discurso, como a transformou em seu lema de campanha - *Make America Great Again*.

A radicalização do discurso não foi somente no sentido de chamar a atenção para as desvantagens do NAFTA, mas em identificar no México um inimigo a ser combatido, responsável pelos principais problemas dos EUA: desemprego, violência e empobrecimento. Esses temas mobilizaram a opinião pública em vários estados, dando sustentação à posição do novo presidente em tratar de forma “mais dura” seu vizinho do Sul.

Os governos do México e Canadá aceitaram renegociar o acordo, mas mostraram-se resistentes a realizar mudanças significativas. Essa postura se alterou a partir do momento que o presidente Trump começou ameaçar em abandonar o acordo ou em transformá-lo em dois acordos bilaterais, caso os outros dois governos não aceitassem suas demandas e continuassem resistentes em ceder em questões consideradas pela administração norte-americana como centrais, esse posicionamento mobilizou diversos grupos de interesse e representantes políticos, aumentando o debate público sobre a renegociação do NAFTA.

Em carta bipartidária endereçada ao presidente Trump, divulgada pelo deputado democrata Vicente Gonzalez (Texas) e assinada por outros seis colegas da Câmara dos Representantes, como Henry Cuellar (também um democrata do Texas) e Dan Newhouse (republicano do estado de Washington), os congressistas pediam ao presidente Trump que trabalhasse para atualizar e modernizar o NAFTA, e não pela retirada dele. A carta descrevia os benefícios que o acordo tem conferido à economia americana e chamava atenção para as consequências de uma possível saída dos EUA do bloco. (GONZALEZ, 2018)

Segundo o texto, a permanência era de interesse tanto do partido democrata quanto do republicano. Os congressistas enfatizavam que do aprofundamento das relações entre os três sócios, resultando no acordo, dependem milhões de trabalhadores, em especial no que tange aos pequenos e médios empreendedores, que só puderam expandir seus negócios na esteira dessa maior competitividade internacional conferida pelo NAFTA. Um dos aspectos apontados era o fato de que metade de todos os bens importados por Canadá e México é produzida nos EUA.

Coalizões locais compostas por políticos e grupos agrícolas de estados como o Missouri também pressionaram pela permanência dos EUA no bloco comercial. Para eles, a retirada do país do NAFTA teria implicações sérias para economia regional. Mais de 60% das exportações do Missouri são destinadas às áreas de livre comércio como os mercados canadense e mexicano. Isso possibilita a geração de um número bem maior de postos de empregos, bem como preços de venda locais mais baixos.

O senador republicano Dan Hegeman afirmou a uma rádio de St. Louis que o Missouri só produzia muito além do necessário para aquele estado porque exporta para mercados como os do NAFTA, e, desse modo, abandonar o acordo resultaria em queda drástica da produção. Do mesmo modo, sinalizou a governadora do Iowa, Kim Reynolds, na sua fala semanal à imprensa, afirmando que deixar o NAFTA seria devastador para Iowa e para outros estados, podendo ter consequências inesperadas para produtores rurais e industriais norte-americanos.

O republicano Roger Marshall, que acompanhou presencialmente as últimas conversas da rodada na Cidade do México como membro da delegação que é parte do Comitê de Meios e Recursos, mostrou-se otimista em relação à eventual permanência dos EUA no acordo. Para ele, um entusiasta do acordo desde sua constituição, o NAFTA é parte importante dos interesses dos produtores do Kansas, seu estado de origem, e as últimas tratativas ocorridas no México sinalizavam que, “embora haja desacordo em questões específicas, os três países compartilham a mesma meta de modernizar o NAFTA de forma que ninguém seja desprezado.” (MARSHALL, 2018). É o que seu colega republicano, Kevin Brady (Texas), que liderou essa delegação congressual nas tratativas correntes do NAFTA, também acreditava.

Em seu discurso no Conselho de Liderança dos Negócios do Texas (TBLC, na sigla em inglês), Brady afirmou que “modernizar o NAFTA representa uma grande oportunidade para nós [EUA] de crescimento da economia [...] esse acordo tem sido incrivelmente benéfico ao Texas, às minhas comunidades de nossa região, e aos EUA como um todo.” (BRADY, 2018). Brady acrescentou que as renegociações requeriam “significativa coordenação entre o Congresso e a Casa Branca.” Não sendo, pois, tarefa fácil.

Encontramos aqui uma contradição. Enquanto na lógica integracionista, essas posturas demonstram o apoio à cooperação e a convergência de interesses entre os participantes, entendidos todos eles como aspectos positivos e que denotariam o sucesso do processo. Ao mesmo tempo isso diminui a capacidade de negociação do governo. Segundo Putnam (1993) essas posturas favoráveis ao NAFTA, reduzem as margens de pressão do governo estadunidense para impor mudanças no acordo.

Esses constrangimentos explicam a opção do presidente Obama em buscar implementar as mudanças necessárias por meio de um outro acordo, o *Trans-Pacific Partnership* (TPP). Segundo o ex-representante de comércio dos EUA, Michael Froman, esse acordo seria uma espécie de renegociação do NAFTA.

That's why [TPP] included binding and enforceable labour and environmental standards. Why it reformed inter-state dispute settlement... gave us access to dairy and poultry for the first time in Canada, and energy in Mexico [and] dealt with new issues like the digital economy and state-owned enterprises. (FROMAN apud SCOTTI, 2017).

Assim, a manutenção do TPP acabaria inviabilizando uma renegociação do NAFTA para o presidente Trump, além de ter sido fortemente criticado por ele durante a campanha como sendo um outro acordo negativo aos interesses estadunidenses. A opção de seu governo foi abandonar o TPP e buscar ampliar as vantagens/interesses norte-americanos na renegociação do NAFTA. Para isso, sua estratégia de ação centrou-se na aposta da radicalização de seus comportamentos e na mobilização dos grupos contrários, forçando seus parceiros a cederem mais nas negociações.

Talvez o melhor exemplo dessa postura tenha sido a manifestação do atual governo norte-americano, durante as negociações, que considerava a retirada dos EUA do bloco, caso os interesses do país não fossem acomodados de forma satisfatória. Diante dessas ameaças contundentes, coalizações domésticas entre congressistas e entre governadores estaduais e grupos de interesse locais pressionaram o governo do presidente Trump pela permanência do país no acordo trilateral de livre-comércio. Ao mesmo tempo, fortaleceu vozes contrárias que, finalmente, encontraram eco no governo para suas demandas.

Os democratas Bill Pascrell (deputado democrata de New Jersey) e Sandy Levin (democrata de Michigan), integrantes do Comitê de Meios e Recursos, pronunciaram-se sobre questões trabalhistas no México. Para eles, os salários mais baixos pagos no vizinho do sul têm implicações sérias na redução de postos de trabalho em território estadunidense, e, portanto, essa questão era um ponto fundamental que não deveria ser marginalizado da renegociação do NAFTA.

Para os deputados Pascrell e Levin (2018), o México não conseguiria reverter os baixos salários pagos aos seus trabalhadores porque haveria uma falta de coesão de classe para negociar salários mais valorizados, o que atrai a terceirização oriunda dos EUA. “Os salários não serão apenas um obstáculo para um novo NAFTA, serão uma sentença de morte para qualquer acordo que esteja tramitando no Congresso” afirmaram Pascrell e Levin (2018) em declaração conjunta endereçada ao ministro mexicano do trabalho Roberto Campa, que,

segundo os congressistas norte-americanos, estava subestimando as questões trabalhistas na renegociação do NAFTA.

Destler (2005) chama a atenção para a permeabilidade do Comitê de Meios e Recursos às pressões protecionistas que, segundo o autor, desviariam a política comercial estadunidense de sua trajetória liberalizante. As demandas dos negativamente afetados pelo livre-comércio sobre deputados ligados a esses setores tenderiam a refletir-se em posicionamentos protetivos e na imposição de constrangimentos para os parceiros comerciais do país. Neste caso, as pressões teriam encontrado apoio não só em membros do referido Comitê, mas no próprio presidente.

Em janeiro de 2018, o Comitê de Relações Exteriores do Senado ouviu o testemunho do embaixador Earl Anthony Wayne sobre as relações econômicas entre os EUA, o Canadá e o México. Na ocasião, Wayne (2018) afirmou que o cenário geopolítico da América do Norte mudou para melhor a partir do NAFTA, em especial no que se refere ao relacionamento do México com seus vizinhos do norte. O embaixador acrescentou que as correntes tratativas na esteira da renegociação do NAFTA representavam a oportunidade de melhorar as relações econômicas da América do Norte com a atualização do tratado, e, a partir disso, as portas estariam abertas para aprofundar a cooperação em segurança com os vizinhos dos EUA.

Wayne (2018) ressaltou ainda que era preciso cautela nesse processo. Segundo ele, “também podemos prejudicar os EUA, no entanto, se manejarmos mal as negociações do NAFTA. A retirada do NAFTA, como a administração ameaçou, poderá custar centenas de milhares de empregos nos EUA, elevar os preços ao consumidor, [...] criar turbulências no mercado de ações [...]” (WAYNE, 2018, p. 1). Sua fala revela a lógica da estratégia governamental: fortalecer a oposição ao acordo para obter melhores condições de negociação.

O embaixador citou um estudo feito para o aniversário de 20 anos do NAFTA. A pesquisa constatou que os parceiros do bloco ficaram mais ricos a cada ano em face do crescimento comercial “extra”. “Esse crescimento comercial adicional foi estimado em US\$ 127 bilhões para os EUA, US\$ 170 bilhões para o México, e US\$ 50 bilhões para o Canadá.” (WAYNE, 2018, p. 2)

Apesar da disparidade nos benefícios entre os três parceiros em relação ao acordo comercial, o mesmo embaixador reconheceu que a grande maioria dos empregos industriais perdidos nos EUA neste século deveu-se à carência de melhorias na produtividade e à concorrência com a China, não necessariamente apenas pelo fato de que produzir no México é mais barato. Muitas empresas norte-americanas que migraram para o México também criaram empregos nos EUA, mas esses postos de trabalho, muitas vezes, exigiam habilidades

superiores àquelas de décadas atrás. Esses estudos não constataram que o NAFTA era um grande contribuinte para as perdas gerais de empregos, e o bloco também parece ter criado novos postos de trabalho na medida em que o comércio se expandiu. (WAYNE, 2018).

O principal problema na questão que envolve o NAFTA, ainda segundo o embaixador Wayne (2018), não era a dinâmica do bloco em si e seus resultados, mas a ausência de políticas públicas eficazes nos EUA, que fomentassem a maior produtividade e criassem mais incentivos ao desenvolvimento tecnológico. Segundo ele,

Os EUA precisavam e ainda precisam de um forte desenvolvimento da força de trabalho e programas relacionados que facilitem o treinamento, a reciclagem, a colocação [no mercado de trabalho] e novos investimentos, quando a interrupção econômica elimina os empregos. A necessidade de tais programas só vai crescer à medida que a tecnologia continuar a revolucionar a maneira como produzimos e trabalhamos. O desenvolvimento da força de trabalho deve se tornar um item de ação prioritário na agenda da América do Norte (WAYNE, 2018, p. 3).

Além disso, o embaixador lembrou que, com o NAFTA, as exportações de alimentos e produtos agrícolas cresceram consideravelmente e responderiam, em 2018, por 25% das exportações dos EUA. Um em cada 10 acres⁹ de culturas americanas é exportado para parceiros do NAFTA. O bloco, desse modo, contribuiu substancialmente para o crescimento das indústrias relacionadas à agricultura, o que, por sua vez, tem impulsionado o aumento dos postos de empregos em território estadunidense.

Em 2018, 22 milhões de empregos em período integral e parcial estavam relacionados aos setores agrícola e alimentar - 11% do total de empregos nos EUA. O emprego direto na fazenda representou cerca de 2,6 milhões desses empregos, ou 1,3% dos empregos nos EUA. O emprego nas indústrias relacionadas à agricultura e à alimentação sustentou outros 19,4 milhões de empregos. Desses, alimentação e bebidas representaram a maior parcela - 12,8 milhões de empregos - e as lojas de alimentos/bebidas apoiaram 3,2 milhões de empregos. As demais indústrias relacionadas à agricultura adicionaram outros 3,4 milhões de empregos (U.S. Department of Agriculture, 2018).

A questão da possibilidade de retirada dos EUA do NAFTA foi também discutida com especialistas em comércio internacional e finanças durante *hearing* no Congresso para debater a temática. Segundo Fergusson e Villarreal (2017), o Congresso pode, constitucionalmente, querer considerar maneiras pelas quais o NAFTA pode ser modernizado e renegociado, ao invés da retirada dos EUA. O Congresso também pode considerar as novas questões do século 21 sobre recentes Acordos de Livre Comércio (ALCs) dos EUA com outras regiões, como o

⁹ 1 acre corresponde a 4046,86 metros quadrados.

Acordo de Livre Comércio dos EUA com o *Trans-Pacific Partnership (TPP)*, e a relação deles com o NAFTA.

Fergusson e Villarreal (2017) afirmaram que a saída dos EUA do NAFTA resultaria em interrupções significativas nas extensivas cadeias de produção norte-americanas e causaria perdas de emprego nos três países, o que é enfatizando por governos estaduais e também pelas associações de classe. Certamente o governo Trump não desejava esse resultado, mas necessitava colocar esse cenário como uma alternativa possível, ou fortalecer sua posição durante as negociações com a imposição de novas tarifas, como ocorreu no caso do aço, criando constrangimentos constantes aos seus parceiros.

A depender de como o presidente e o Congresso decidissem avançar, no entanto, poderiam existir oportunidades para rever os pontos de sucessos do acordo e em quais aspectos ele não atendeu às expectativas, segundo Fergusson e Villarreal (2017), que lembram ainda os principais tópicos em perspectiva na renegociação do acordo, que são: setor automotivo, serviços, comércio eletrônico, direitos de propriedade intelectual, investimentos, solução de controvérsias (sobre o capítulo 19 que os EUA tentaram retirar do acordo na sétima rodada de negociações na Cidade do México, mas enfrentou oposição tanto do Canadá quanto do México), sanitárias e fitossanitárias, trabalho, e meio ambiente.

Há, no entanto, argumentos contra o NAFTA nos termos em que se apresenta. Em 2004, o testemunho de Thea M. Lee, chefe da área internacional da Federação norte-americana e do Congresso das Organizações Industriais, argumentou que “[...] se o objetivo desses chamados acordos de “livre comércio” é verdadeiramente abrir mercados estrangeiros às exportações americanas (e não para recompensar e incentivar as empresas que geram mais empregos no exterior), é bastante claro que a estratégia não está funcionando.” (Lee 2004: 4). Lee se referia à perda de postos de emprego e competitividade em território estadunidense, afirmando ainda que “Antes de o Congresso aprovar novos acordos bilaterais de livre comércio baseados no modelo desatualizado do NAFTA, é imperativo que levemos algum tempo para descobrir como e por que a política atual falhou.” (LEE, 2004, p. 4).

É importante assinalar que à medida que o governo Trump endurecia as negociações, as mobilizações para a continuidade das negociações se ampliaram para além das fronteiras, pressionando os governos canadense e mexicano a cederem. Associações de classe e grandes empresas também sinalizaram pela permanência dos EUA no NAFTA. O grupo Americanos pelos Fazendeiros e Famílias (*Americans for Farmers and Families – AFF*) “[...] é uma ampla coalizão de [...] produtores, transportadores, varejistas e consumidores que está se empenhando para garantir que o presidente Trump e os líderes do Congresso entendam a

importância de preservar e modernizar o Acordo de Livre Comércio da América do Norte.” (AFF, 2018, p. 1).

Em nota pública, a AFF destacou que, desde sua entrada em vigor em 1994, os impactos positivos do NAFTA se estenderam além da comunidade agrícola dos EUA e ajudaram as indústrias alimentícia e agrícola a crescer para criar e manter mais de 43 milhões de empregos. Mas são as economias rurais e comunidades locais que estão entre as maiores ganhadoras com o NAFTA. O acordo abriu mercados para fazendeiros estadunidenses, e as exportações agrícolas do país para o Canadá e para o México quadruplicaram sob o acordo, como visto anteriormente.

Nesse sentido, enfatiza Zippy Duvall, presidente da *American Farm Bureau Federation* e membro do comitê de liderança da AFF que não é surpresa a existência dessa ampla coalização, em diferentes regiões dos EUA, advogando pela permanência do país no acordo. “A *Farm Bureau* tem o prazer de trabalhar com a AFF para envolver agricultores e líderes nos níveis local, estadual e nacional, e entregar essa mensagem ao Congresso e ao Presidente” (DUVALL, 2018, p. 1-2).

Nesse mesmo sentido foi a declaração da *Canadian Produce Marketing Association* (CPMA) e da *California Farm Bureau Federation* (CFBF), que se uniram para enfatizar a importância do Acordo de Livre Comércio da América do Norte. “A indústria de produtos frescos está comprometida em obter um acordo ganha-ganha-ganha para todos os três países do NAFTA” (tradução nossa), disse Jane Proctor, vice-presidente de política e gerenciamento de problemas da CPMA, em comunicado. Já Kranz e Manager, respectivamente ligados à CFBF e CPMA, afirmaram que “O NAFTA possibilitou o livre fluxo de mercadorias em nossas fronteiras com mais de US \$ 2,5 bilhões em produtos frescos exportados da Califórnia para o Canadá em 2016 e garante que os canadenses tenham um suprimento de produtos frescos e acessíveis durante todo o ano.” (KRANZ; MANAGER, 2018, p. 1).

Grupos empresariais como a *Software Alliance* e a *Heineken* também se manifestaram pela manutenção do NAFTA. Em um comunicado, a cervejaria expressou otimismo em relação à renegociação do acordo de livre comércio. A recém inaugurada fábrica de US \$ 500 milhões da Heineken no norte do estado de Chihuahua, no México, fronteira com os EUA, estava funcionando a todo vapor e apresentava perspectivas de aumento da produção para o mercado interno mexicano e para as exportações, segundo nota da empresa (2018).

A *Software Alliance* enviou carta assinada por sua presidente e CEO, Victoria A. Espinel, ao representante de comércio dos EUA, Robert Lighthizer, em que expressou a posição favorável da empresa pela modernização do NAFTA, destacando que esse momento

representava importante precedente para futuras negociações de outros acordos. Espinel (2018) afirmou que estava otimista e que esperava que Canadá e México compartilhassem o compromisso dos EUA de garantir que o NAFTA fosse modernizado.

Segundo a empresária, os resultados dessa renegociação seriam tidos como referências para todos os futuros acordos concluídos pela administração Trump, “[...] estabelecendo um sólido precedente para os Estados Unidos utilizar em negociações comerciais com outros parceiros importantes ao redor do mundo.” (ESPINAL, 2017).

A *Software Alliance* expressou seu interesse de que fossem preservados os elementos positivos já existentes no acordo, e que fosse discutida a elaboração de leis internacionais sobre o comércio eletrônico/digital, e também debatidas as questões relativas aos desafios atuais enfrentados pela indústria de *software* dos EUA, e que fossem elaboradas regras específicas sobre dados de atividade econômica.

IV. Considerações Finais

Analisando os posicionamentos dos atores econômicos e políticos norte-americanos assinalados na seção anterior, podemos perceber duas coisas: em primeiro lugar, um forte apoio à renegociação do acordo e, ao mesmo tempo, um consenso em continuar com o processo de integração comercial com Canadá e México. Esse posicionamento pareceria desconectado da postura do presidente Trump fortemente crítica ao NAFTA.

As constatações apontadas, no tanto, explicam tanto o discurso de campanha do então candidato presidencial Donald Trump, quanto a sua iniciativa de implementar o processo de revisão do acordo. O governo tinha consciência de que essa base de apoio à continuidade do NAFTA fragilizava sua capacidade de renegociação do acordo. Ao mesmo tempo, os membros do Partido Democrata poderiam usar o processo de ratificação do novo acordo para impor um forte desgaste ao presidente no Congresso.

O presidente Trump apostou numa lógica de desestabilizar as negociações para estabelecer melhores condições de negociação, levando em consideração que haveria um forte interesse em aprovar o novo acordo porque os benefícios até então obtidos pelo NAFTA compensariam os seus efeitos negativos, já que os dados de comércio dos EUA mostram que, apesar dos déficits na balança comercial na sua balança, o volume de comércio com Canadá e México cresceu exponencialmente nesses 25 anos de vigência do acordo, o que é bastante relevante.

Diante da postura agressiva adotada pelo governo, foi massiva a posição dos grupos domésticos norte-americanos pela permanência do país no NAFTA com base na modernização dos termos do acordo, e com demandas importantes sobre regulamentação trabalhista, ambiental, regras de origem e, também, acerca do comércio digital e de propriedade intelectual. Posicionamento compartilhado por boa parte do Congresso norte-americano, que também se tem manifestado pela permanência dos EUA no acordo trilateral de comércio.

Sendo assim, a explicação das razões que levaram o governo a ameaçar extinguir o NAFTA encontram-se na sua preocupação em garantir que a oposição fosse suficientemente forte para melhorar sua capacidade de barganha e que os defensores fossem igualmente intensos para garantir a aprovação do novo acordo. Consequentemente, a renegociação do NAFTA mostrou-se um processo mais complexo do que o esperado inicialmente, inclusive por parte do governo norte-americano. A vitória de Andrés Manuel López Obrador nas eleições presidenciais no México e a renovação legislativa nos EUA, que ocorreram em novembro de 2018, aumentaram as incertezas. Como o presidente Trump não tinha garantias de que seu partido republicano permaneceria majoritário no Capitólio (o que se concretizou com a vitória dos democratas, que passaram a dominar a Câmara dos Representantes), optou-se por uma estratégia de levar as negociações ao limite.

Essa radicalização mostrou-se estratégica em sua campanha eleitoral de 2016 e buscava ajudar nas eleições legislativas de 2018. Ao mostrar-se mais duro nas negociações, o presidente buscou aproximar-se de seus eleitores mais radicalizados e que buscam identificação na ação governamental, um certo revanchismo contra os males da globalização, o que, inclusive, explica a questão da mudança de nomenclatura do acordo. Ao mesmo tempo, o governo norte-americano buscava indicar ao novo presidente mexicano que a margem de barganha em relação ao acordo seria mínima.

Com efeito, o governo Trump busca, então, cumprir uma agenda que parece reiterar o *America First* não apenas no plano retórico, mas também na prática de sua política comercial na arena externa. Desde as primeiras negociações para a efetivação do NAFTA no final dos anos 1980, não havia regras bem determinadas sobre o comércio digital. Tradicionalmente, demandas estadunidenses referentes a esse segmento, bem como com relação à propriedade intelectual, têm estado presentes não apenas nas negociações de cunho regional, mas também nas tratativas no âmbito multilateral, como no caso da Organização Mundial do Comércio (OMC). Do início da década de 1990 à renegociação do NAFTA, não apenas tem havido um

recrudescimento da complexidade das tecnologias, como também o volume de comércio nessas áreas tem se expandido crescentemente.

O USMCA, dessa forma, busca incorporar às obrigações jurídicas no âmbito do comércio regional cláusulas mais bem detalhadas sobre *e-commerce* e regras de origem. Além disso, o novo acordo configurou-se como capital político de Trump para pressionar o México em outras questões de política externa e, ao mesmo tempo, conseguir apoio para a aprovação do USMCA. Assim, o vizinho do sul foi o primeiro dos parceiros a ratificar o novo acordo.

Com o USMCA, os direitos autorais serão estendidos de 50 anos após o falecimento do autor para 70 anos, o que representa um ganho para os EUA, de onde provém boa parte da produção científica e tecnológica entre os parceiros do NAFTA. A proteção a um novo medicamento também seria estendida; nesse caso, de oito para dez anos. O que significa que, dentro desse período, não poderá haver genéricos. Além disso, o acordo prevê proteções a plataformas de comércio eletrônico para que essas empresas não sejam responsabilizadas por aquilo que seus usuários postam. Também poderá existir isenção de impostos a produtos comprados eletronicamente. No USMCA, algo que se manteve e que pode ser considerado um ganho da diplomacia canadense foi a manutenção dos termos do capítulo 19 do NAFTA, cujo conteúdo permite que os Estados Partes adotem medidas contra decisões desfavoráveis provenientes de tribunais e agências dos EUA, em casos de disputas no âmbito do NAFTA.

Estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI) (2019) apontam que os efeitos das possíveis mudanças com o USMCA no Canadá poderão se concentrar no encolhimento de seu setor de veículos automotores, acompanhado por um declínio na produção de peças. No México, a contração na produção de veículos será superior a 5%, enquanto os setores de veículos, têxtil e de vestuário também reduzirão de tamanho. Ainda segundo o FMI, o México poderá compensar essas perdas no setor automobilístico com ganhos conjuntos em equipamentos elétricos e bens de capital. Nos EUA, os declínios mais notáveis podem se concentrar nos setores de têxteis e de peças automotivas, em face do efeito negativo dos preços mais altos na demanda do consumidor.

Um ponto bastante importante no USMCA diz respeito à *sunset clause* - ou cláusula pôr do sol, em uma tradução livre. Em decorrência desse dispositivo, o acordo estará sujeito à revisão pelos três países a cada seis anos, podendo expirar ao final desse prazo ou renovar-se por igual período. Quanto à apreciação do Legislativo dos EUA, a análise dos impactos do USMCA na economia norte-americana demandará tempo. O USMCA tem 34 capítulos, 13 anexos e 13 contratos paralelos, enquanto seu antecessor possuía 22 capítulos, 9 anexos e nenhum contrato paralelo.

Nancy Pelosi (CA) e seu partido democrata, maioria na Câmara, pronunciaram-se no sentido da criação de dispositivos mais rígidos no acordo para que ele fosse aprovado, tanto no que diz respeito às questões trabalhistas quanto em assuntos de meio ambiente. Pelosi também havia salientado que o avanço do acordo dependia da efetivação de novos dispositivos legais sobre matéria laboral no México. A reação de Trump foi aumentar a pressão sobre o vizinho do sul em questões de fronteira e migração, o que resultou na primeira ratificação do USMCA, aprovado pelo Senado mexicano. Em seguida, veio a aprovação da Câmara dos Representantes dos EUA, já no final de 2019, e do Senado no começo de 2020.

Essa aprovação dos deputados estadunidenses é histórica porque marca uma ampla e rara convergência entre democratas e republicanos pela continuidade do livre-comércio na região, como mencionamos na hipótese inicial. O USMCA foi aprovado com 192 votos democratas a favor e 37 contra. Os votos republicanos foram 191 pela aprovação contra dois que votaram pela não ratificação do acordo. Os democratas trabalharam ativamente com Robert Lighthizer, o representante comercial dos EUA, para obter concessões sobre matéria trabalhista e ambiental nos dispositivos do USMCA. Lighthizer sempre disse que queria obter apoio bipartidário para a agenda comercial de Donald Trump, algo que parecia quase impossível no início de seu mandato presidencial, mas que aconteceu na aprovação do acordo pela Câmara (KIRBY, 2019). No Senado, o novo acordo passou com 89 votos a favor e 10 contra.

Ao estabelecer um cenário de incerteza e fortalecer os setores protecionistas na economia do país, o governo Trump conseguiu aumentar sua capacidade de barganha tanto em relação aos parceiros comerciais (Canadá e México), como no próprio Congresso Nacional porque a mobilização favorável em resposta a esse cenário de incerteza criou um forte constrangimento nos congressistas, especialmente nos Democratas. A aprovação do USMCA pelo Legislativo teve ampla aderência por parte do partido governista e, inclusive, dos democratas. A hipótese sustentar-se-ia, portanto, no fato de que tanto democratas quanto republicanos tiveram pouca margem de manobra diante das pressões pela manutenção e sua posterior aprovação.

V. Referências Bibliográficas

ACHENBACH, E. 2018. **Lawmakers and agricultural groups team up in support of NAFTA.** In. St. Louis Public Radio. Disponível em: <<https://secure-kwmu.umsl.edu/alleg/WebModule/Donate.aspx?P=FY18W&PAGETYPE=PLG&CHECK=6%2fhcAhg5akniQl%2byqVKEd4HJipnY8PNT>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

AMERICANS FOR FARMERS AND FAMILIES. 2018. Disponível em: <<http://www.farmfutures.com/farm-policy/americans-farmers-families-campaigns-nafta>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

BRICEÑO, R. J. 2011. **La integración regional en América Latina y el Caribe**. Mérida: Codepre.

BROOKINGS INSTITUTION PRESS. 2018. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/press/>>. Acesso em 02 abr. 2018.

CATTANEO, C. 2018. **'Shooting themselves in the foot':** How NAFTA's collapse could disrupt U.S.-Canada energy trade. Financial Post. Disponível em: <<https://business.financialpost.com/commodities/energy/shooting-themselves-in-the-foot-how-naftas-collapse-could-disrupt-u-s-canada-energy-trade>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

CME GROUP/PURDUE UNIVERSITY. 2018. **AG Producer Sentiment Improves;** but uncertainty about the future of NAFTA looms. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-heineken-nl-mexico/heineken-optimistic-on-nafta-revamp-opens-new-mexico-brewery-idUSKCN1GC06U>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. 2018. Disponível em: <<http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUAREcDidaPESSOALJNETO.pdf>>. Acesso em 24 mar. 2018.

CUMMINGS, C. **Leaving NAFTA could be 'devastating,'** Gov. Kim Reynolds says. 2018. Disponível em: <<http://khqa.com/news/local/leaving-nafta-could-be-devastating-gov-kim-reynolds-says>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

DAYTON, M. 2018. **Dayton supports NAFTA in letter to trade official.** Disponível em: <http://www.businessnorth.com/press_releases/dayton-supports-nafta-in-letter-to-trade-official/article_109472ee-18b6-11e8-b4cb-831f2da5d181.html>. Acesso em: 14 abr. 2018.

DEPARTMENT OF COMMERCE. 2018. Disponível em: <<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c2010.html>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

DESTLER, I. M. 2005. **American Trade Politics**. Washington: Institute for International Economics.

BRADY, K. **Discurso do republicano Kevin Brady no Conselho de Liderança dos Negócios do Texas.** 2018. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=gVkkwOAJIu8>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

ESPINEL, V. A. **The Software Alliance. Letter to Robert Lighthizer.** 2018. Disponível em: <<http://www.bsa.org/~media/Files/Policy/Trade/05222017LettertoAmbLighthizerreNAFTA.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

ESPOSITO, A. 2018. **Reuters. Heineken optimistic on NAFTA revamp, opens new Mexico brewery.** Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-heineken-nl>>

mexico/heineken-optimistic-on-nafta-revamp-opens-new-mexico-brewery-idUSKCN1GC06U>. Acesso em: 14 maio 2018.

FERGUSON, I. F. **Trade Promotion Authority (TPA)** – Every CRS report. Disponível em: <<https://www.everycrsreport.com/reports/R43491.html>>. Acesso em: 17 out. 2019.

FERGUSON, I. F.; VILLAREAL, M. A. 2018. **The North American Free Trade Agreement (NAFTA)**. Congressional Research Service, 2017. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/row/R42965.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2018.

GONZALEZ, V. 2018. **Carta ao Presidente Donald Trump**. Disponível em: <<https://gonzalez.house.gov/media/press-releases/congressmen-gonzalez-cuellar-and-vela-send-bipartisan-letter-president>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

HURRELL, A. 1995. **O ressurgimento do regionalismo na política mundial**. Contexto Internacional, vol. 17, n° 1. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio.

MARSHALL, R. **Informativo à imprensa**. 2018. Congressman Roger Marshall. Rep. Marshall attends 7th round of NAFTA negotiations in Mexico. Disponível em: <<https://marshall.house.gov/media/press-releases/rep-marshall-attends-7th-round-nafta-negotiations-mexico>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

LEVIN, S. **Informativo à imprensa**: Congressman Sandy Levin. Reps. Pascrell and Levin Emphasize Labor Reform in Mexico Central to NAFTA Rewrite. 2018. Disponível em: <<https://levin.house.gov/press-release/rep-pascrell-and-levin-emphasize-labor-reform-mexico-central-nafta-rewrite>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **Estados Unidos sugerem criação de “cláusula de caducidade” para NAFTA**. 2018. Disponível em: <<https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/estados-unidos-sugerem-cria%C3%A7%C3%A3o-de-%E2%80%9Ccl%C3%A1usula-de-caducidade%E2%80%9D-para-nafta>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

KRANZ, D.; MANAGER, V. S. **CFBF highlights importance of NAFTA**. 2018. Disponível em: <<https://www.morningagclips.com/cfbf-highlights-importance-of-nafta/>>. Acesso em 14 mar. 2018.

KIRBY, J. **The USMCA trade deal passes the House in a rare bipartisan vote**. Disponível em: <<https://www.vox.com/policy-and-politics/2019/12/19/21013178/usmca-trade-deal-passes-house-vote-approve-bipartisan-nafta-trump>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

LEE, T. M. 2018. **Testimony of Thea M. Lee. Before the Subcommittee on International Economic Policy, Export and Trade Promotion of the United States Senate Committee on Foreign Relations on “NAFTA: A Ten-Year Perspective and Implications for the Future”**, 2004. Disponível em: <<https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/LeeTestimony040420.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

LEGRO, Jeffrey W. 1996. **Culture and preferences in the international cooperation two-step American Political**. Science Review, vol. 90, n. 1.

LIMA, T.; MENDONÇA, F. A. P.; VIGEVANI, T. 2018. **Instituições e política comercial dos Estados Unidos: política internacional, demandas domésticas e design institucional.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182017000100045&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 14 maio 2018.

MILNER, H. V. 1997. **Interests, institutions and information.** Domestic politics and international relations, Princeton, Princeton University Press.

MORACVSIK, A. 2009. **Preferences and power in the European Community:** a liberal intergovernmentalist approach in Bulmer, Simon e Andrew, Scott. Economic and political integration in Europe: internal dynamics and global context. Oxford: Blackwell Publishers, 1994. Moracvsik, Andrew; Schmmelfenning, F. Liberal Intergovernmentalism. In Wiener, A; Diez, T. European Integration Theory. Oxford: Oxford University Press, p. 45-67.

PUTNAM, R. D. 1993. **Diplomacy and domestic politics.** The logic of Two-Level Games In Evans, Peter B.; Jacobson, Harold K. e Putnam, Robert D. Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics. Califórnia: University of California Press.

SCOTTI, M. 2017. **TPP was Obama's 'renegotiation of NAFTA':** former trade envoy. Global News, April 16. Disponível em: <<https://globalnews.ca/news/3377323/tpp-was-obamas-renegotiation-of-nafta-former-trade-envoy/>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

STEINMO, S. 2008. **What is Historical Institutionalism?** in Porta, Donatella Della; Keating, Michael (eds). Approaches in the Social Sciences. Cambridge UK: Cambridge University Press.

UNITED STATES. 2018. **2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on Trade Agreements Program.** Disponível em: <<https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

UNITED STATES CENSUS BUREAU. Disponível em: <<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c2010.html>>. Acesso em: 16 mar. 2020.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. Em: <<https://www.ers.usda.gov/data-products/ag-and-food-statistics-charting-the-essentials/ag-and-food-sectors-and-the-economy/>>. Disponível em: 14 mar. 2020.

WAYNE, E. A. 2018. **Testimony before the United States Senate Committee on Foreign Relations The Economic Relationship between the United States, Canada and Mexico.** Disponível em: <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/013018_Wayne_Testimony.pdf>. Acesso em: 22 maio 2018.

Recebido em: fevereiro/2021.

Aprovado em: novembro/2021.