

**ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS
CORRESPONDENTE À COOPERAÇÃO REGIONAL: O CASO NAFTA/
USMCA**

**AN ANALYSIS OF THE UNITED STATES FOREIGN POLICY
CORRESPONDING TO REGIONAL COOPERATION: THE NAFTA/USMCA
CASE**

Andressa Gabrielly de Lacerda Mendes¹

Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais
Universidade Federal de Uberlândia
Uberlândia – Minas Gerais – Brasil

Resumo: O NAFTA, ratificado em 1993 pelo então presidente Bill Clinton, é composto por EUA, México e Canadá. Foi o arranjo institucional que pautava o comércio entre os países desde 1994 até ser desfeito e substituído pelo *United States Mexico Canada Agreement* (USMCA) durante o governo Trump (2017 - em andamento). A partir disso, o artigo tem como objetivo entender quais os principais aspectos da política externa dos Estados Unidos durante os governos de Barack Obama e Donald Trump, no que concerne ao NAFTA e à criação do acordo substituto ao bloco. Além disso, o artigo também visa verificar se houve, ou não, mudança na formulação da política externa comercial dos EUA durante esses dois governos. A hipótese geral é a de que houve uma mudança na política externa dos Estados Unidos do governo Obama para o governo Trump no que tange ao processo de integração com o Canadá e o México no âmbito do NAFTA, especificamente na variável negociação. Metodologicamente, houve análise histórica

Palavras-chave: Política externa. EUA. NAFTA. USMCA.

Abstract: NAFTA, ratified in 1993 by the former president Bill Clinton, is composed by the USA, Mexico, and Canada. It was the institutional arrangement, which delimited the trade among the countries, since 1994, until it was substituted by the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) in the Trump government (2017 - in progress). Having said that, the article's main goal is to understand what are the main aspects of USA's Foreign Policy during Barack Obama's and Donald Trump's governments, in what concerns NAFTA and the creation of the substitute agreement (i.e.USMCA). Additionally, the article aims at checking whether or not there was any change in the USA trade foreign policy during the two administrations. The main hypothesis is that there was a change in the US foreign policy from Obama's government to Trump's government in reference of the integration process with Canada and Mexico within NAFTA's scope, mainly in the variable negotiation. Methodologically, there was a historical analysis.

Key-words: Foreign Policy. USA. NAFTA. USMCA.

Recebido: 02/07/2020

Aprovado: 02/11/2020

Considerações iniciais

¹ glm.andressa@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7235-8325>

Ratificado em 1993 pelos Estados Unidos da América (EUA), durante o governo Clinton (1993-2001), e em vigor desde 1994, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) representou o marco do processo de negociação ao nível regional exercido pelos EUA durante a década de 1990. Segundo Vigevani et al. (2007, *apud* Mendonça, 2013, p. 215), “a concentração no NAFTA tinha propósito político doméstico, de apresentar resultados positivos concretos no campo comercial”, especialmente por se tratar de um momento histórico em que ocorriam outras negociações em diferentes níveis: unilaterais, regionais e multilaterais (Mendonça, 2013).

Assim, o NAFTA, composto por EUA, México e Canadá, foi o arranjo institucional, que pautava o comércio entre os países durante os governos, desde Clinton (1993-2001), Bush (2001-2009) e Obama (2009-2017), até ser desfeito e substituído por um acordo trilateral entre os três países durante o governo Trump (2017 - 2021). Esse acordo, denominado *United States Mexico Canada Agreement* (USMCA), estabeleceu-se a partir de mudanças dos termos do NAFTA (USTR, 2020).

A partir disso, por meio de uma metodologia histórica, o objetivo geral do artigo é entender quais os principais aspectos da política externa dos Estados Unidos durante os governos Obama e Trump, no que concerne ao NAFTA e à criação do acordo substituto ao bloco (USMCA), e verificar se houve, ou não, mudança na formulação da política externa comercial dos EUA durante esses dois governos para a região.

A hipótese geral é a de que houve uma mudança na política externa dos Estados Unidos do governo Obama para o governo Trump no que tange ao processo de integração com o Canadá e México no âmbito do NAFTA, especificamente na variável negociação. Não há uma ruptura nos termos estabelecidos, desde Bretton Woods (1944), do papel hegemônico que os Estados Unidos desempenham no cenário internacional, mas há nos meios de negociação desempenhados pelos dois presidentes. Enquanto Obama buscou uma negociação ao nível multilateral, com a proposta do *Trans-Pacific Partnership* (TPP), o governo Trump tem optado por ações bilaterais ou unilaterais.

O artigo será dividido em cinco seções: na primeira será apresentada, brevemente, uma retomada histórica sobre o papel dos Estados Unidos na ordem econômica global; a segunda, sobre os principais aspectos teóricos da política externa dos Estados Unidos; a terceira, sobre a história do NAFTA; a quarta abordará a política externa dos governos Obama e Trump e sua política para o NAFTA; a última, considerações a título de conclusão. Destarte, o trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de financiamento 001.

1. O papel dos Estados Unidos da América na ordem econômica global

Desde a Segunda Guerra Mundial, os EUA exercem um papel de grande poder no cenário internacional. Hobsbawm (1995) explica como o Estado é capaz de exercer o papel de Império Mundial: por meio da combinação do poder militar, político e econômico – especialmente os dois últimos, uma vez que a capacidade de dominação da economia industrial do mundo se dá por razões políticas. Assim, Estados seriam capazes de exercer o papel de Império Mundial. Na história, enquanto esse papel coube à Grã-Bretanha do século XVIII até o século XX, a partir da Segunda Guerra Mundial os EUA assumem tal posição.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos emergem, ao lado da então União Soviética (URSS), Grã-Bretanha e França, como vitoriosos da guerra. A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) (1945) ressignificou o modelo de negociação entre os Estados, de um nível bilateral, ou até unilateral, para o multilateral (Hobsbawm, 1995). No âmbito econômico, o sistema econômico que prevaleceu foi instaurado pelo Acordo de Bretton Woods (1944), sendo de suma importância para a construção e posterior consolidação da hegemonia econômica estadunidense. Nele foi instaurado, após debate de, principalmente, John Keynes e Harry White, o novo padrão dólar-ouro. Dele resultaram, ainda, as instituições internacionais: Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (Cozendey, 2013).

Segundo Cozendey (2013), a URSS não participaria dessas instituições, o que reforça a deterioração do relacionamento entre a potência comunista – URSS – e a capitalista – EUA –, a qual se agravaria mais ainda nos anos subsequentes, com a Guerra Fria e a nova ordem mundial (dividida entre os blocos capitalista, comunista e não-alinhados). A partir desse momento, as duas potências entram em um conflito não diretamente armado, mas disputado por meio de recursos de poder.

Muitos consideram os Estados Unidos como *hegemon*, cada qual em um momento histórico diferente. O conceito de hegemonia deriva do filósofo marxista italiano Antonio Gramsci, que, conforme apresentado por Ferreira (1986), é a dominação por meio de política, cultura, ideias e a supremacia do consenso sobre a força. Para Ramos e Zahran (2006), a hegemonia é a capacidade de uma classe (Estado) conseguir unificar um grupo heterogêneo (com contradições de classe, cultura, etc.) através da ideologia, de modo a constituir uma ordem social.

Nas Relações Internacionais ela é caracterizada pela adição do poder militar e do econômico, de modo que ela seria, segundo Pecequillo (2013, p. 13), “composta por um conjunto de estruturas de poder e valores que refletem o caráter liberal do país”. Os Estados Unidos atuam no

sistema multilateral por meio de uma liderança de caráter dominador e benigna, baseada na retórica da democracia e liberdade, difundida desde os primórdios da existência do país como nação. Essa hegemonia é composta por três pilares: estrutural, ideológico e institucional.

Os Estados Unidos passam, entre 1945 e 1973, pelos denominados Anos Dourados. O modelo econômico de Bretton Woods foi implementado e o Plano Marshall reforçou o sistema. O caminho para o desenvolvimento veio do liberalismo embutido, conceito de Ruggie (1982), que relaciona a construção da combinação do mercado, empresas, democracia, bem-estar social e o Estado. Os EUA conseguiram construir uma base burocrática, gerar empregos e prover bem-estar para a população, além de manter o crescimento econômico do país, de modo a se desenvolver (Ruggie, 1982; Harvey, 2005).

A partir dos anos 1960 esse sistema começa a desmoronar. Crises de acumulação de capital, que geram desemprego e inflação, passaram a acontecer em todo o globo. Para garantir o crescimento econômico e segurança social, o multilateralismo como colaboração intergovernamental, se tornou determinante. No entanto, derivado de uma decisão unilateral em detrimento do âmbito multilateral, em 1971 os Estados Unidos, cujo presidente era Robert Nixon, decretam o fim do sistema padrão dólar-ouro instaurado em Bretton Woods e fazem do dólar uma moeda fiduciária, ou seja, sem lastro a metal algum (Harvey, 2005; Nixon..., 2020).

Os Estados Unidos construíram princípios do sistema capitalista essenciais para a economia mundial. Eles se tornaram o centro de uma aliança orgânica estrutural por meio da criação de um campo político para o capitalismo e de um ordenamento para além do Estado clássico, com os mecanismos multilaterais. Além disso, Gill (2008) discorre sobre a *pax americana*, a qual acontece em duas fases: primeira, no bloco individual, em que se encontra o liberalismo embutido, capitalismo e democracia; segundo, no bloco coletivo, com o G3, depois G7, G8, G20, etc. É nesse momento em que há uma ampliação no núcleo decisório (Gill et al., 1993; Gill, 2008).

A década de 1990, por sua vez, tem início com mudanças políticas e conjunturais do sistema internacional: a queda do Muro de Berlim, em 1989, e o desmembramento da URSS, em 1991. Inicia-se, a partir disso, uma nova ordem no sistema internacional, em que os Estados Unidos se sobressaíram como possíveis triunfalistas da Guerra Fria. O capitalismo passa a ser o sistema econômico dominante e a mundialização do capital começa a ser um fator central no desenvolvimento econômico mundial (Dobson & Marsh, 2006; Pecequilo, 2013).

Seguindo a ordem multilateral que havia sido implementada e continuada durante o século XX pós-Segunda Guerra Mundial, o GATT é substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995. Também em concordância com isso, os organismos regionais cresceram e

ganharam espaço nessa década. A União Europeia se consolidou como tal em 1993 com o Tratado de Maastricht (embora tenha suas origens em 1957 com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)). Na América do Sul, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram em 1991 o Tratado base para estabelecer o Mercosul, o qual se estruturou, posteriormente em 1994, com o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto) (European Union, 2020; Mercosul, 2020).

No caso dos Estados Unidos, um dos esforços de integração regional foi o NAFTA. O processo de negociação para a criação do bloco começou ainda no governo de George H. W. Bush (1989-1993), tendo sido ratificado pelos EUA em 1993, quando Clinton já era presidente, e entrado em vigor em 1994 – a relação dos EUA com o bloco será melhor explorada posteriormente. A ratificação do NAFTA, assim como a aderência a mecanismos internacionais, mostra como a política externa estadunidense se consolidou como mais internacionalista.

2. Aspectos teóricos da política externa estadunidense

O excepcionalismo estadunidense, ou seja, a crença de que os Estados Unidos são uma nação com papel excepcional na história, resulta na promoção do estilo de vida estadunidense para o resto do mundo. Isso ocorre por meios retóricos e práticos, que embasam duas correntes táticas do exercício do poder nacional: isolacionismo e internacionalismo – unilateral ou multilateral. Segundo Mendonça (2013), a Segunda Guerra Mundial foi um ponto de virada da história da política externa estadunidense. A partir dela o internacionalismo se estabeleceu em detrimento da postura isolacionista anterior (Mendonça, 2013; Pecequilo, 2013).

Isolacionismo pode ser conceituado como *the voluntary abstention from a policy area, either political, economic, or security-related, over which a state is capable of exerting control*” (Restad, 2011, p. 5). Já o internacionalismo pode ser conceituado como *“voluntarily taking part in an area of international politics over which a state is capable of exerting control”* (Restad, 2011, p 5). Ambos são conceitos contrastáveis entre si. O multilateralismo e o unilateralismo, por sua vez, são diferentes do internacionalismo e do isolacionismo. Os dois primeiros são tipos de internacionalismos. Para Restad (2011, p. 5), unilateralismo é definido *“as maintaining as much maneuverability as possible while engaging other countries”*, por meio de obrigações formais ou controle da tomada de decisão e do controle das próprias decisões.

Mendonça (2013) apresenta, ainda que não há consenso sobre a definição de multilateralismo, o qual varia de acordo com o aporte teórico que lhe é atribuído. Apesar disso, ele apresenta uma definição clássica para as relações internacionais, a qual seria *“um sistema de*

interação estatal no qual cada membro busca estabelecer relações com o conjunto dos demais membros do sistema, ao invés de priorizar ações unilaterais ou bilaterais” (Mello, 2011, p. 5, apud Mendonça, 2013, p. 60).

Como já mencionado, o unilateralismo e o multilateralismo são tipos de internacionalismo. O internacionalismo unilateral e o multilateral caminham paralelamente, apesar de um se destacar em relação ao outro em alguns momentos da história. No pós-Segunda Guerra, o multilateralismo foi predominante. O *hegemon* (EUA), no entanto, não estava sujeito às mesmas regras dos outros países, mas sim “presidindo’ esta estrutura multilateral” (Mendonça, 2013, p. 64).

Mendonça (2013, p. 64) adiciona: “esta imagem coloca o *hegemon* acima das regras citadas, tornando a utilização do *compliance* opcional, mantendo assim a via unilateral sempre à disposição e a utilizando, inclusive, para ‘destravar’ ou para ‘criar incentivos’ quando a via multilateral se esgota”. Um exemplo empírico é quando o presidente Richard Nixon (1969-1974) proclamou o Choque Nixon, que instaurou o fim do padrão dólar-ouro pelo padrão dólar-dólar. Mesmo tendo havido protestos de outros países – como os membros da Comunidade Europeia, que juntaram suas moedas e as tornam flutuantes face ao dólar – o dólar passou a ser a moeda referência. Concomitantemente, os mecanismos multilaterais, como FMI e GATT, continuaram em exercício (Mendonça, 2013; Nixon..., 2020).

Durante a criação e negociação do NAFTA, os EUA tinham, no momento, três caminhos estratégicos possíveis: optar pelo isolacionismo, o internacionalismo multilateral ou o internacionalismo unilateral. O escolhido por Bush foi o amparo das instituições multilaterais. A princípio, as negociações para o estabelecimento do bloco tinham como objetivo um acordo de livre-comércio, mas evoluiu para acordo regional. Apesar disso, vale a ressalva de que havia oposição ao modelo escolhido (Mendonça, 2013; Pecequilo, 2013).

Ao considerar a crença do excepcionalismo e a predominância pelo internacionalismo na política externa dos Estados Unidos a partir da segunda metade do século XX, seja ela unilateral e/ou multilateral, há, ainda, que entender como acontece o processo de tomada de decisão da política externa dos Estados Unidos. Hudson (2005) apresenta que na subárea de Análise de Política Externa a teoria do ator específico baseia-se no entendimento de como o ser humano percebe, reage, molda e é moldado pelo mundo, ao contrário da teoria do ator unitário e racional, tão presente na área das Relações Internacionais.

É nessa perspectiva, portanto, que a análise deste artigo se baseia. Entende-se o país composto de indivíduos que se articulam para formular a política externa do país. Variáveis como a personalidade do líder, a persuasão dos atores, a quantidade de negociadores – grupos pequenos ou

grandes – e outros importam. No caso dos EUA, a política externa é formulada por meio da combinação de esforços entre executivo (presidente) e legislativo (Senado e Câmara de Representantes). Não há, no entanto, consenso sobre quem é mais influente na política externa do país.

De acordo com Carter e Scott (2012, p. 40), ‘existem três fatores que afetam as interações entre o Congresso e o Executivo [...]: a percepção do Congresso de que o Presidente estaria abusando de suas prerrogativas, o crescente impacto do partidarismo na política externa e as agendas que se encontram em disputa. [...] Outros fatores que afetam essa relação são a maior permeabilidade do Congresso a grupos de interesse, o peso da mídia e os ciclos eleitorais bianuais, alternando eleições de meio de mandato (só legislativas) e as presidenciais (legislativas e executivo federal), com predomínio dos temas internos nas primeiras’ (Pecequilo, 2013, p. 10).

Ao executivo, de acordo com o Artigo II da Constituição dos Estados Unidos da América, cabe “ser o chefe supremo do Exército e da Marinha dos Estados Unidos, e também da Milícia dos diversos estados, quando convocadas ao serviço ativo dos Estados Unidos” (EUA, 1787). Também é o responsável por indicar o Secretário do Departamento do Estado dos Estados Unidos, órgão encarregado de desenvolver e supervisionar a política externa dos Estados Unidos (EUA, 2020). Por fim, segundo o Artigo II da Constituição dos Estados Unidos da América, o Executivo

poderá, mediante parecer e aprovação do Senado, concluir tratados, desde que dois terços dos senadores presentes assim o decidam. Nomeará, mediante o parecer e aprovação do Senado, os embaixadores e outros ministros e cônsules, juizes do Supremo Tribunal, e todos os funcionários dos Estados Unidos cujos cargos, criados por lei, não têm nomeação prevista nesta Constituição (EUA, 1787).

Já o Congresso, segundo o Artigo I, Seção I, é responsável por “regular o comércio com as nações estrangeiras, entre os diversos estados, e com as tribos indígenas. [...] Declarar guerra, expedir cartas de corso, e estabelecer regras para apresamentos em terra e no mar” (EUA, 1787). Também, cabe ao Congresso aprovar ou desaprovar a nomeação do presidente ao cargo de Secretário do Departamento do Estado dos Estados Unidos e aprovar ou cancelar tratados internacionais.

Ainda no que tange ao Congresso, dois são os partidos majoritários nos Estados Unidos: o partido republicano e o democrata. Apesar de haver partidos menores, estes enfrentam desafios para se consolidar, como “limitação de financiamento de campanha, divulgação na cédula eleitoral, participação em debates televisivos. Em todos estes casos, somente os partidos que conseguem igualar ou ultrapassar os 5% de votos populares nas eleições ganham este direito” (Pecequilo, 2013, p. 7).

A princípio, na história política dos Estados Unidos, o partido democrata defendia pautas mais conservadoras que o partido republicano, sendo, inclusive, mais presente nos estados sulistas. Com Roosevelt (1933-1945) e sua inclinação a atender as massas urbanas e apelos sociais, o partido

democrata se consolidou como defensor do papel mais ativo do Estado no setor de bem-estar. Já o partido republicano possui uma ideologia mais à direita conservadora, com membros que vão desde a jovens neoconservadores quanto a políticos conservadores tradicionais. Entre suas pautas estão o Estado mínimo, pautas religiosas e apelos populares às classes empobrecidas e conservadoras (Pecequilo, 2013). No âmbito internacional, Pecequilo (2013, p. 9) escreve que

os republicanos também se encontram associados às visões de forças “falcões” (Hawks), enquanto os democratas seriam as “pombas” (Doves). Entretanto, essa é uma divisão não tão clara, referindo-se mais à opção tática pelo uso da força na agenda internacional, do que pela lógica partidária, existindo tanto “democratas falcões” quanto “republicanos pombas”. Essas fragmentações partidárias refletem-se no sistema político e nas relações Executivo/Legislativo/Judiciário/Sociedade e entre o Executivo e os governos estaduais, e que também emanam da lógica interna do país estabelecida pela Constituição.

A participação social na política acontece por meio de demandas de grupos de interesse organizados: os *lobbies*. São eles que agem e pressionam o Congresso para aprovar legislações e tomar decisões sobre orçamento em questões que lhes concerne, como importações, agricultura, mudanças climáticas, direitos humanos e outros. Por fim, acrescenta-se outro aspecto legislativo da relação entre o executivo e o legislativo: o *fast track*. Ele consiste na demanda do executivo ao legislativo para que aquele tenha o direito a mandatos especiais de negociações por via rápida, sem que o Congresso reveja ponto a ponto os processos feitos pelo Executivo. É bastante usado em negociações comerciais, como em 1974, quando o presidente Nixon o usou para completar as negociações do GATT (Amadeo, 2018; Pecequilo, 2013; Porter, 2019).

3. Da criação à contestação: o NAFTA em perspectiva histórica

As origens do NAFTA datam antes da consolidação do bloco, em vigor em 1994. Já em 1980, o presidente republicano Ronald Reagan propôs a criação de um acordo de mercado comum durante sua campanha presidencial. No entanto, apenas em 1984 que o “*Trade and Tariff Act*” foi aprovado pelo Congresso e, no mesmo ano, o *fast track* foi concedido ao presidente para que ele pudesse exercer negociações referentes a acordos de livre comércio. A partir disso, em 1989, entrou em vigor o Acordo de Livre Comércio entre Canadá e Estados Unidos, após anos de negociações, e que prevaleceu até o NAFTA o substituir (Amadeo, 2019).

Negociações bilaterais entre o México e os Estados Unidos começaram a ocorrer em 1991. O Canadá adentrou nas discussões e em 1992 todos os presidentes envolvidos assinaram o acordo, o qual foi aprovado pelos legislativos dos três países, em 1993. No caso dos Estados Unidos, a Casa de Representantes aprovou-o por 234 a 200 e o Senado por 61 a 38. O Tratado entrou em vigor em 1994, no governo do democrata Bill Clinton (Amadeo, 2019; USTR, 2020).

Hartman (2011) aponta que os maiores apoiadores do bloco eram os republicanos, tanto que George H. W. Bush assinou o termo de início às negociações. Por outro lado, parte dos democratas se opunham ao Tratado. Do mesmo modo, Skonieczny (2001) apresenta que o contexto político da consolidação do NAFTA foi intenso, diversos ajustes tiveram de ser feitos para que fosse assinado, especialmente pela oposição da organização laboral.

Assim como Hudson (2005), Skonieczny (2001) entende que a política não é necessariamente baseada em escolhas racionais, mas que são afetadas por crenças cognitivas, percepções e personalidades de indivíduos. A partir de uma perspectiva construtivista, Skonieczny (2001) explica como ocorreu a construção discursiva do NAFTA, ao colocar o México, país em desenvolvimento, como parceiro igual dos Estados Unidos. Segundo ela, a consolidação do acordo só foi possível devido à construção discursiva dos mitos tradicionais e dominantes nos Estados Unidos, como o excepcionalismo. O NAFTA seria um símbolo da identidade dos Estados Unidos, uma extensão do *American Dream* e uma ferramenta de liderança do país. Além disso, a imagem negativa do México não implicou na adesão ao NAFTA, mas também não mudou quando o bloco foi estabelecido.

Isso ocorreu devido à criação de discursos durante o processo de negociação do NAFTA. Citado tanto por Hudson (2005) quanto por Skonieczny (2001), Lotz (1997) apresenta, a partir de uma análise da retórica do debate entre o então vice-presidente Al Gore e o ex-candidato à presidência Ross Perot no programa *CNN's Larry King Live* em 1993, o porquê de os Estados Unidos aderirem ao NAFTA, considerando o México como um país estranho. Lotz (1997, *apud* Skonieczny, 2001) categoriza três mitos estadunidenses na discussão do NAFTA: o *American Dream*, o excepcionalismo e o populismo. Os dois primeiros usados por Al Gore e o último por Perot, sendo que, segundo Hudson (2005), Al Gore ganhou o debate por reformular o *American Dream* para fazer o NAFTA ser uma extensão natural do mito. O efeito empírico disso seria a criação do NAFTA em si. Skonieczny (2001) acrescenta, por fim, que não foi só o debate que ajudou na consolidação do NAFTA, mas também os discursos e propagandas favoráveis ao bloco.

Em detrimento do processo discursivo da construção do NAFTA, a maior dificuldade das negociações do Tratado ocorreu devido a desavenças sobre questões relacionadas a padrões ambientais e trabalhistas comuns. Isso gerou o estabelecimento de dois acordos adicionais – os *side agreements*: Acordo da América do Norte em Cooperação Ambiental (NAAEC) e o Acordo da América do Norte em Cooperação Trabalhista (NAALC). Segundo Hufbauer e Schott (2005, p. 7): “Each created a supranational commission with limited means of enforcement to ensure that

countries abide by their own laws”. Esses acordos adicionais foram essenciais para que o Tratado fosse aceito pelo Congresso (Hufbauer & Schott, 2005; Pecequilo, 2013).

No que tange aos impactos do bloco, Pecequilo (2013) apresenta que dez anos após a criação do Tratado não havia novas perspectivas sobre o mesmo, apenas críticas de diferentes lados. Do mexicano, quanto ao controle fronteiriço por parte dos Estados Unidos e a falta de ajuda econômica. Do lado dos Estados Unidos, devido ao desvio de recursos e, também, à questão migratória mexicana. Além disso,

o arranjo não foi capaz de alavancar o desenvolvimento mexicano, gerando mais empregos ou transferência de tecnologia. [...] Por sua vez, nos Estados Unidos, a integração continua sendo percebida como um processo que gera “exportação de empregos” ao vizinho. Mantiveram-se praticamente inalteradas as assimetrias entre as duas nações, seja na arena política ou na econômica (Pecequilo, 2013, p. 52).

Burfisher, Robinson e Thierfelder (2001) apresentam que o consenso de estudos variados – tanto pela cobertura quanto pela metodologia – é de que os efeitos do NAFTA seriam positivos, mas menores para a economia dos Estados Unidos, positivos e maiores para o México. A partir disso, eles escolhem três setores econômicos, os quais estiveram em grande evidência durante os debates, para mostrar os impactos gerados para os Estados Unidos quando o bloco já existia: agricultura, indústria automobilística e têxtil.

No que tange à agricultura, a conclusão é de que *“the changes in domestic reforms in all three countries have had a bigger impact on agricultural output, employment, and trade than has NAFTA. The policy changes are consistent with the reality of an integrated regional economy”* (Burfisher, Robinson & Thierfelder, 2001, p. 138). Sobre a indústria automobilística estadunidense, houve a racionalização da produção e, derivado disso, deslocamentos nos postos de trabalhos. Geralmente, entretanto, o NAFTA ajudou no setor automobilístico no país. Já no setor têxtil, a indústria de todos os países se tornou mais integrada depois de 1994 (Burfisher, Robinson & Thierfelder, 2001).

Hufbauer e Schott (2005) expõem que as economias do Canadá e os Estados Unidos tiveram boa performance durante a era do NAFTA (de 1994 a 2004). Suas taxas médias anuais cresceram, enquanto o México, por sua vez, cresceu abaixo do seu potencial. No entanto, acrescenta-se que o NAFTA não foi o fator essencial para o crescimento econômico dos Estados Unidos nos anos 1990. O Tratado teve um papel positivo, porém não decisivo. Hartman (2011) concorda que houve um aumento no comércio entre os três países, sendo o NAFTA um instrumento para esse aumento. Para o autor, o crescimento mexicano aconteceu devido ao aumento das empresas maquiladoras no país e, conseqüentemente, o aumento da economia dos Estados Unidos, especialmente depois de 2003.

Já o Canadá teve um aumento no seu PIB maior que os outros dois países e sua taxa de desemprego tem declinado até 2008.

O México, por sua vez, tem enfrentado problemas socioeconômicos: salários estagnados; fazendeiros deslocados devido à pouca competitividade dos produtos internos em relação aos produtos agrícolas estadunidenses; aumento de desigualdade social e a questão das migrações ilegais para os Estados Unidos, que, segundo o autor, é consequência do Tratado. Por fim, o autor entende que o México é a chave para o NAFTA obter seu sucesso completo (Hartman, 2011).

Apesar da previsão de Hartman (2011), observa-se que as críticas ao NAFTA sobressaíram-se aos ganhos e à possibilidade de melhora do bloco, uma vez que o mesmo acabou por ser substituído. O argumento dos estadunidenses contrários ao bloco é de que ele foi a causa da diminuição de empregos no país. Além disso, o México possui problemas sócioeconômicos e, em consequência disso, a migração mexicana para os Estados Unidos, cada vez mais problematizada, evidencia o caráter do NAFTA, de ser apenas um Acordo de Livre Comércio, não havendo integração entre os cidadãos de cada país, assim como ocorre na União Europeia. Evidencia também a assimetria entre os países do bloco, sendo o México um país em desenvolvimento enquanto Canadá e EUA são desenvolvidos, de modo que aquele acaba a sofrer mais as consequências do Tratado.

4. A política externa dos governos Obama e Trump para o NAFTA

Ao considerar a posição ocupada pelos Estados Unidos no sistema internacional e entender o processo de criação e os termos do NAFTA, almeja-se nesta seção analisar como aconteceu a política externa dos governos Obama (2009-2017) e Trump (2017 - atualmente) para o NAFTA. Eleito presidente em 2008, Obama substituiu o republicano Bush (2001-2009), o qual havia sido presidente durante um dos períodos mais conturbados da história recente dos Estados Unidos: pós-11 de setembro – os ataques terroristas às torres gêmeas, que desencadearam uma política externa republicana e unilateralista, com a Guerra ao Terror (guerra discursiva, ideológica) e as guerras do Iraque e Afeganistão (Pecequilo, 2013; Henriksen, 2017).

O governo Obama, por sua vez, seguiu a linha histórica dos democratas, de desenvolver uma política externa mais intervencionista, porém pacifista, e foi marcado por uma política externa multilateral, mantenedor dos parceiros tradicionais e busca por parcerias com as novas potências, de modo a prevalecer como *hegemon*. Lima e Mendonça (2013) apontam que no primeiro mandato do governo Obama a estratégia foi de reformular algumas diretrizes comerciais dos Estados Unidos, devido à priorização de outros temas, como: a crise do *subprime* de 2008; o esgotamento político-

partidário sobre o modo como os EUA deveriam se inserir no cenário internacional; e a reforma do sistema de saúde pública.

No que tange ao esgotamento político-partidário, este tem sido processado desde a década de 1990 e a crítica à globalização e, posteriormente, já no governo Bush, por questões sobre meio ambiente, direitos humanos e direitos trabalhistas não serem tratadas adequadamente, de acordo com os democratas. Assim, com as eleições para Congresso de 2007, momento em que os democratas ganharam a maioria dos assentos, o compromisso de incorporar tais temas às negociações foi imposto (Lima & Mendonça, 2013).

Durante a campanha, Obama teve como objetivo, no plano interno, tornar os Estados Unidos competitivo no cenário internacional e viabilizar uma nova política de comércio internacional. Já no plano externo, ele sustentou que os Estados Unidos se encontravam em desvantagem em relação a outros países devido a algumas práticas.

A principal crítica seria ao mercado de trabalho nos países parceiros que pagam salários considerados muito baixos e que não fornecem ou não possibilitam condições de dignidade para os trabalhadores. Isso baixaria os custos de mão-de-obra nesses países, resultando em desemprego nos Estados Unidos (Lima & Mendonça, 2013, p. 40).

Ainda durante a campanha de Obama houve oposição ao Tratado por parte do democrata, o qual o criticou veementemente, devido aos motivos já mencionados. A promessa foi de reformar o acordo. Durante os dois mandatos, no entanto, nada aconteceu. Segundo Pecequillo (2011), durante o governo Obama a economia foi tema dominante e bastante criticado, especialmente pelo Partido do Chá – movimento libertário simbolizado por discursos radicais, incorporado no partido republicano –, devido ao baixo crescimento e aos altos índices de desemprego. No âmbito externo, a postura varia do isolacionismo ao intervencionismo, com tendências xenofóbicas, principalmente no que tange à fronteira com o México e o fluxo migratório deste para aquele.

É nesse contexto que Obama continuou as negociações, iniciadas por Bush em 2008, do *Trans-Pacific Partnership* (TPP), uma parceria e potencial acordo de livre comércio entre 12 países da região da Ásia-Pacífica. Com mais de 20 capítulos de negociação, o objetivo era o de eliminar tarifas e barreiras não tarifárias em bens, serviços e agricultura e estabelecer ou expandir regras sobre questões como direito à propriedade, investimento direto e outros. Para acelerar as negociações, Obama conseguiu ter um pedido de *fast track* aprovado pelo Congresso, apesar da maioria opositora republicana e, devido à pressão do *lobby* das empresas multilaterais. Desse modo, o TPP aparece tanto como esperança de um acordo que diminua o desemprego no país, para aqueles

favoráveis a ele, quanto como um receio daqueles – organização laboral e alguns democratas – que acreditam que ele só aumente mais ainda o desemprego no país (Lewis, 2015; Gleeson et al., 2017).

Para Obama, o TPP era uma boa oportunidade de estabelecer acordos de comércio formais com cinco das nações envolvidas no TPP – Japão, Malásia, Brunei, Nova Zelândia e Japão –, além de fortalecer o NAFTA e estreitar as relações com o Canadá e o México. O TPP foi assinado por Obama, assim como pelos chefes de Estados dos outros países participantes, em 2015. No entanto, não chegou a ser votado no Congresso, pois o início do ano eleitoral trouxe questionamentos sobre a validade dos benefícios do projeto para os Estados Unidos por parte da oposição, especialmente Donald Trump (Granville, 2017).

Donald Trump foi eleito presidente dos Estados Unidos pelo partido republicano, com maioria no Colégio Eleitoral (306 a 232) contra Hillary Clinton, mas com minoria no número direto de eleitores (45,9% para ele a 49% para ela). A campanha eleitoral foi bastante intensa, com discursos isolacionistas e protecionistas, como o *America first* e *Make America Great Again*. Apesar disso, e de toda a retórica de Trump ser um *outsider*, ou seja, uma pessoa não política de carreira, nos dois primeiros anos de seu mandato não houve quebra à ordem vigente, apenas uma mudança nos acordos, com o objetivo de melhorá-los (Presidential ..., 2017; Carpenter, 2018).

Como esperado da mudança de um democrata para um republicano, Trump assumiu a presidência em 2017 e, a partir de então, propôs alterações em diversos aspectos da política interna e externa de Obama. Dentre críticas e mudanças de propostas, algumas, como retirar os EUA do Acordo de Paris e aumentar os gastos militares, os quais haviam sido diminuídos por esforços de Obama, de fato, aconteceram. No entanto, questões como revogar e substituir o *Obamacare* e construir o muro na divisa com o México, enfrentaram oposição do Congresso e, no último caso, recusa do México de financiar o muro (BBC, 2020).

No que tange às questões dos acordos de cooperação econômica, em 2017 ele assinou um decreto para retirada dos Estados Unidos do TPP, sob o argumento de que ele não representava os interesses nacionais dos Estados Unidos. Devido ao mesmo motivo, retirou os Estados Unidos do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em 2018. Além disso, após negociações, a administração de Trump, em conjunto com o Canadá e o México, desenvolveram um novo acordo de livre comércio, a partir de negociações sobre o NAFTA: o *United States Mexico Canada Agreement* (USMCA) (Ninio, 2017; Pozzi, 2018; USTR, 2020).

Quanto à retirada dos Estados Unidos do TPP, ressalta-se a presença chinesa na região da Ásia-pacífico. A China havia sido excluída das negociações do TPP para que os Estados Unidos pudessem ser o maior poder econômico do acordo e com presença aumentada na região, em

detrimento da chinesa. No entanto, com a retirada, a China pôde ganhar o espaço e se apresentar como parceiro confiável, no lugar dos Estados Unidos (UOL, 2017).

Os três países do Acordo, após negociações no nível legislativo e interno, assinaram e ratificaram o documento. As maiores mudanças em relação ao NAFTA referem-se às regras do país de origem no ramo automobilístico; às disposições trabalhistas e teto do salário dos trabalhadores de US\$ 16 por hora até 2023; ao aumento do acesso ao mercado de laticínios do Canadá por agricultores estadunidenses; às questões referentes à propriedade intelectual e comércio digital; ao *sunset clause*, que significa que os termos do acordo expiram depois 16 anos. Além disso, por essa cláusula, o acordo é revisado a cada seis anos, além de caber aos países membros a decisão de estender o acordo (Kirby, 2019; McGregor, 2020).

Considerações finais

A partir da perspectiva da Análise da Política Externa, o Congresso e os grupos de interesse estadunidenses afetam na formulação da política externa estadunidense. No primeiro mandato do governo Obama havia grande tensão entre os parlamentares, o que fez com que o presidente se abstinhasse de realizar grandes mudanças no âmbito da política externa. Já no seu segundo mandato, o partido republicano ganhou a maioria, tanto no Senado quando na Casa dos Representantes, o que dificultou mais o seu governo. No caso de Trump, as eleições de meio-termo elegeram a maioria de democratas na Casa dos Representantes, o que pode dificultar a aprovação de medidas tomadas por ele, como o USMCA.

Entende-se, portanto, que no governo Obama não houve reformulação no NAFTA, apesar de críticas ao bloco, inclusive, do próprio presidente. Em vez disso, optou-se por buscar negociações ao nível multilateral, ampliando o escopo de países com os quais os Estados Unidos poderiam manter acordos de livre comércio e, ao mesmo tempo, fortalecendo o NAFTA, uma vez que México e Canadá fariam parte do TPP. Além disso, ressalta-se o fechamento de acordos bilaterais com a Coreia do Sul, a Colômbia e o Panamá, o que pode ser interpretado como um escape das negociações multilaterais (Abrams, 2011).

Por outro lado, nos primeiros anos do governo Trump – ainda em vigência – percebe-se que, de acordo com o que foi prometido durante a campanha eleitoral, de que a agenda de política externa seria pautada por priorizar os interesse nacionais dos Estados Unidos, o que aconteceu foi a retirada do país de alguns acordos multilaterais, que não supriam as vontades do governante. Apesar disso, não há a quebra ao modelo de fazer política externa nos Estados Unidos. Entre o internacionalismo e o isolacionismo, Trump tem optado pelo primeiro. Diferentemente de Obama, o

qual buscou pelo internacionalismo multilateral, Trump tem seguido o unilateral. E diferentemente de seu predecessor republicano, George Bush, Trump tem optado pelo isolacionismo, o que mostra que ele se diferencia, também, dos políticos republicanos tradicionais.

Desse modo, observa-se que tanto Obama quanto Trump eram críticos ao NAFTA e às consequências dele para os Estados Unidos. Buscaram, assim, mudar o que havia sido acordado no bloco. Obama, no nível multilateral de negociação, com o TPP, e Trump, unilateralmente, retirando o país do TPP, mas multilateralmente – no nível regional – mantendo as negociações com o Canadá e o México para criar o USMCA. Não há uma ruptura nos termos estabelecidos do papel hegemônico que os Estados Unidos desempenham no cenário internacional, mas há ao se considerar as diferenças partidárias e ideológicas de ambos.

Referências

ABRAMS, Jim. (2011) **Obama signs 3 trade deals, biggest since NAFTA**, publicado em nbcnews.com [http://www.nbcnews.com/id/44989775/ns/politics-white_house/t/obama-signs-trade-deals-biggest-nafta/#.XR94hehKjIX]. Disponibilidade: 04/07/2019.

AMADEO, Kimberly. (2018) **Trade Promotion Authority, Its Pros, Cons and History: Does the President Negotiate Secret Trade Deals?**, publicado em thebalance.com [<https://www.thebalance.com/trade-promotion-authority-3305899>]. Disponibilidade: 04/07/2019.

_____. (2019) **NAFTA's Purpose and Its History**, publicado em thebalance.com [<https://www.thebalance.com/history-of-nafta-3306272>]. Disponibilidade: 04/07/2019.

BBC. (2020) **US election 2020: Has Trump delivered on his promises?**, publicado em: [<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-37982000>]. Disponibilidade: 18/10/2020.

BURFISHER, Mary E.; ROBINSON, Sherman; THIERFELDER, Karen. (2001) The Impact of NAFTA on the United States. **Journal of Economic Perspectives**, 15 (1): 125-144.

CARPENTER, Ted Galen. (2018) **Where Is Trump's Alleged Isolationism?**, publicado em nationalinterest.org [<https://nationalinterest.org/feature/where-trumps-alleged-isolationism-32996>]. Disponibilidade: 04/07/2019.

COZENDEY, Carlos Márcio B. (2013) **Instituições de Bretton Woods**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

DOBSON, Alan P.; MARSH, Steve. (2006) **US Foreign Policy after 1945**. New York: Routledge.

EUA. (1787) **Constituição dos Estados Unidos da América**, publicado em [<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/constitucao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>]. Disponibilidade: 01/07/2020.

_____. (2020) **About the U.S. Department of State**, publicado em Departamento do Estado dos EUA [<https://www.state.gov/about/about-the-u-s-department-of-state/>]. Disponibilidade: 01/07/2020.

EUROPEAN UNION. (2020) **The history of the European Union**, publicado em European Union [https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en]. Disponibilidade: 01/07/2020.

FERREIRA, Oliveiros. (1986) **Os 45 Cavaleiros Húngaros: Uma leitura dos cadernos de Gramsci**. Brasília: Editor Universidade de Brasília.

GLEESON, Deborah et al. (2017) The Trans Pacific Partnership Agreement, intellectual property and medicines: Differential outcomes for developed and developing countries. **Global Social Policy**, 18 (1): 7-27.

GRANVILLE, Kevin. (2019) **What Is TPP? Behind the Trade Deal That Died**, publicado em The New York Times [https://www.nytimes.com/interactive/2016/business/tpp-explained-what-is-trans-pacific-partnership.html]. Disponibilidade: 04/07/2019.

GILL, Stephen. (2008) US Hegemony in the 1980s: Limits and Prospects. In GILL, Stephen (2ª ed.). **Power and Resistance in the New World Order**. New York: Palgrave Macmillan, 80-99.

GILL, Stephen et al (Org.). (1993) **Gramsci, historical materialism and international relations**. Cambridge: Cambridge University Press.

HARTMAN, Stephen W. (2011) NAFTA, the Controversy. **The International Trade Journal**, 25 (1): 5-34.

HARVEY, David. (2005) **A Brief History of Neoliberalism**. New York: Oxford University Press.

HENRIKSEN, Thomas H. (2017) Part III. In HENRIKSEN, Thomas H. **American foreign policy in the 21st century: Cycles in US foreign policy since the Cold War**. Palo Alto: Palgrave.

HOBSBAWM, Eric J. (1995) **Era dos Extremos: O breve século XX 1914 - 1991**. São Paulo: Companhia das Letras.

HUDSON, Valerie. (2005) Foreign Policy Analysis: actor – specific theory and the ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**. 1(1): 1-30.

HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jef Frey J. (2005) **NAFTA REVISITED: ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES**. Washington: Library Of Congress Cataloging-in- Publication Data.

KIRBY, Jen. (2019) **USMCA, Trump's new NAFTA deal, explained in 500 words**, publicado em Vox.com [https://www.vox.com/2018/10/3/17930092/usmca-mexico-nafta-trump-trade-deal-explained]. Disponibilidade: 05/07/2019.

LEWIS, Paul. (2015) **Barack Obama given 'fast-track' authority over trade deal negotiations**, publicado em The Guardian [https://www.theguardian.com/us-news/2015/jun/24/barack-obama-fast-track-trade-deal-tpp-senate]. Disponibilidade: 04/07/2019.

LIMA, Thiago; MENDONÇA, Filipe. (2013) A política comercial dos Estados Unidos no primeiro governo Obama: heranças, estratégias e desafios. **Boletim Meridiano 47**, 14 (139): 38-44.

MCGREGOR, Janyce. (2020) **Mexico joins Canada, notifies U.S. it's ready to implement new NAFTA**, publicado em cbc.ca [https://www.cbc.ca/news/politics/saturday-nafta-notification-1.5522007]. Disponibilidade: 01/07/2020.

MENDONÇA, Filipe Almeida do Prado. (2013) **A Face Multilateral do Unilateralismo: a Reciprocidade na História da Política Comercial dos Estados Unidos**. Tese de Doutorado em Ciência Política apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. (Orientador: prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz).

- MERCOSUL. (2020) **Textos Fundacionais**, publicado em Mercosur [<https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/>]. Disponibilidade: 01/07/2020.
- NAFTA. (1992) **North American Free Trade Agreement**, publicado em NAFTA [<https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Texts-of-the-Agreement/North-American-Free-Trade-Agreement?mvid=2>]. Disponibilidade: 01/07/2020.
- NINIO, Marcelo. (2017) **Por decreto, Trump retira EUA da Parceria Transpacifico**, publicado em Folha de São Paulo [<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/01/1852303-trump-retirara-eua-do-tpp-nesta-segunda-diz-emissora.shtml>]. Disponibilidade: 04/07/2019.
- NIXON and the End of the Bretton Woods System, 1971–1973. (2020) publicado em Office of the Historian [<https://history.state.gov/milestones/1969-1976/nixon-shock>]. Disponibilidade: 01/07/2020.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. (2011) A política externa e as eleições de meio de mandato: perspectivas do Governo Obama. **Conjuntura Austral**, 2 (3-4): 4-15.
- _____. (2013) **Os Estados Unidos e o século XXI**. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier.
- PORTER, Keith. (2019) **The Role of the Congress in U.S. Foreign Policy**, publicado em ThoughtCo. [<https://www.thoughtco.com/the-role-of-the-congress-3310204>]. Disponibilidade: 04/07/2019.
- POZZI, Sandro. (2018) **EUA abandonam o Conselho dos Direitos Humanos da ONU em apoio a Israel**, publicado em El Pais [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/19/internacional/1529411692_895391.html]. Disponibilidade: 04/07/2019.
- PRESIDENTIAL Election Results: Donald J. Trump Wins. (2017) Publicado em The New York Times [<https://www.nytimes.com/elections/2016/results/president>]. Disponibilidade: 01/07/2019.
- RAMOS, Leonardo; ZAHARAN, Geraldo. (2006) Da hegemonia ao poder brando: Implicações de uma mudança conceitual. *In* Encontro Anual da ANPOCS, 30. **Anal**. Caxambu, MG: Anpocs. p. 1 - 31.
- RESTAD, Hilde. (2011) **The Many Meanings of Multilateral: U.S. Foreign Policy and the 'Turn-Around' of the 1940s**, publicado em SSRN [<https://ssrn.com/abstract=1906619>]. Disponibilidade: 06/07/2019.
- RUGGIE, John Gerard. (1982) International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. **International Organization**, 36 (2): 379-415.
- SKONIECZNY, Amy. (2001) Constructing NAFTA: Myth, Representation, and the Discursive Construction of U.S. Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, 45 (3): 433-454.
- UOL. (2017) **Veja quais medidas de Obama já foram revogadas por Donald Trump**, publicado em UOL [<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2017/01/25/veja-quais-medidas-de-obama-ja-foram-revogadas-por-donald-trump.htm>]. Disponibilidade: 04/07/2019.
- USTR. (2020) **North American Free Trade Agreement (NAFTA)**, publicado em USTR [<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>]. Disponibilidade: 01/07/2020.