

O CONGRESSO DOS ESTADOS UNIDOS E OS IMPASSES NA APROVAÇÃO DO NAFTA

The Congress of the United States and the impasses in the approval of NAFTA

Angelo Raphael Mattos¹

¹Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU), São Paulo, SP, Brasil. **E-mail:** angeloraphaelmattos@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-5841-4255>

Recebido em: 08 fev. 2021 | Aceito em: 20 set. 2021.

RESUMO

A partir das competências constitucionais do Congresso dos Estados Unidos em política externa, das plataformas dos partidos Democrata e Republicano de 1992, bem como dos argumentos a favor e contra a implementação do *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), o artigo objetiva compreender e discutir as razões da dificuldade enfrentada por Bill Clinton para aprovar o NAFTA no Congresso dos EUA em 1993. Os resultados das análises dos diferentes grupos domésticos, incluindo os atores Executivo e Legislativo, indicam que posições ideológicas, sobretudo presentes no Partido Democrata, como questões trabalhistas e ambientais, representaram o principal fator de resistência ao NAFTA no Capitólio.

Palavras-chave: Congresso; Estados Unidos; NAFTA.

ABSTRACT

Based on the constitutional powers of the United States Congress in foreign policy, the platforms of the Democratic and Republican parties of 1992, as well as the arguments for and against the implementation of the *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), the article aimed to understand and discuss the reasons for Bill Clinton's difficulty in passing NAFTA to the US Congress in 1993. The results of the analyzes of different domestic groups, including the Executive and Legislative actors, indicate that ideological positions, especially present in the Democratic Party, as labor and environmental issues, represented the main factor of resistance to NAFTA in the Capitol.

Keywords: Congress; United States; NAFTA.

INTRODUÇÃO

O Acordo de Livre-Comércio da América do Norte entre Canadá, Estados Unidos e México (NAFTA, na sigla em inglês) foi negociado em dois momentos. As primeiras tratativas aconteceram entre junho de 1991 e agosto de 1992, durante a administração George H. W. Bush (1989-1993). Uma segunda rodada de negociações ocorreu já no governo de Bill Clinton (1993-2001). As duas negociações suscitaram dúvidas quanto à integração regional que emergia e seus possíveis desdobramentos, questionamentos oriundos, sobretudo, do Congresso dos Estados Unidos.

Assinado pelo presidente George H. W. Bush, em 1992, ratificado pelo seu sucessor, Bill Clinton, e aprovado pelo Congresso em 1993, o NAFTA passou a vigorar em 1º de janeiro de 1994. Por pouco mais de um quarto de século, o acordo foi importante tema da política comercial dos EUA pelo significativo montante comercial entre os parceiros e pelas implicações mais amplas que o arranjo comercial regional acarretou no debate em política externa.

O acordo trilateral de livre-comércio contribuiu significativamente para o adensamento do volume comercial entre os sócios. Mesmo assim, o governo norte-americano considerou retirar os EUA do bloco caso os interesses do país não tivessem sido acomodados de forma satisfatória. Como resultado de sete rodadas de renegociação do NAFTA, iniciada em 2017, os três países assinaram e ratificam o *United States-Mexico-Canada Agreement* (USMCA), que passou a vigorar em 1º de julho de 2020.

Muitas das críticas que conduziram à criação do USMCA já haviam sido levantadas pelos congressistas quando das discussões em torno da aprovação do NAFTA na primeira metade da década de 1990. Nesse sentido, o artigo objetiva discutir e analisar as razões de o NAFTA ter encontrado dificuldades para ser aprovado pelo Congresso dos EUA. Outro ponto a ser destacado é que essa maior dificuldade na ratificação do acordo esteve presente, principalmente, entre os democratas, correligionários de Bill Clinton. O artigo objetiva compreender as razões disso.

O CONGRESSO E OS ACORDOS INTERNACIONAIS

A política comercial norte-americana, um dos mais importantes instrumentos de política externa, passa pela decisão do Congresso como prerrogativa constitucional (1787), que pode delegar ao presidente a faculdade de assinar os acordos comerciais sem a necessidade de aprovação legislativa nesse primeiro momento. Essa possibilidade ocorre por meio do *fast-track*, uma espécie de mandato negocial concedido pelo Legislativo ao Executivo. A partir de 2002, esse mecanismo de aval do Congresso passou a ser denominado de *Trade Promotion Authority* (TPA), e traz os termos e as condições da autorização e limitação da ação presidencial nas negociações. Apesar de limitar o alcance da atuação do presidente durante as negociações, facilita a entrada em vigor do acordo.

É possível compreender parte importante do papel dos atores Executivo e Legislativo na aprovação dos acordos internacionais, como é o caso do NAFTA, analisando-se, também, o processo de incorporação de tratados internacionais ao ordenamento jurídico dos EUA. No sistema estadunidense, existem basicamente três tipos de acordos internacionais, como é possível ver no Quadro 1. Cada um deles apresenta uma especificidade quanto ao processo de internalização.

Quadro 1 - Principais diferenças entre os processos de ratificação dos acordos negociados via *fast-track*, acordos executivo-congressistas e tratados regulares

Acordos via <i>fast-track</i>	Acordos executivo-congressistas	Demais tratados
Têm natureza comercial	Temas variados	Temas variados
Votação por maioria simples	Votação por maioria simples	Votação por maioria qualificada
Não há possibilidade de sofrer emendas	Passíveis de emendas	Passíveis de emendas
Há prazos específicos ao longo do processo	Há prazos específicos	Há partes do processo em que não há prazos definidos (figura 1)
Passam pela Câmara e pelo Senado	Passam pela Câmara e pelo Senado	Passam apenas pelo Senado

Fonte: Elaboração própria.

Nos acordos via *fast-track*, de natureza comercial – como é o caso do NAFTA -, embora os termos da negociação tenham sido concedidos tanto pela Câmara quanto pelo Senado, ao final das tratativas, não precisam passar novamente pelo Congresso no que se refere a serem emendados, é uma anuência prévia. A votação final no Capitólio é por maioria simples, e se deve aprovar ou rejeitar o tratado na sua integralidade, sem possibilidade de sofrer emendas, 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, que não necessariamente sobre comércio. Portanto, têm a rapidez de um acordo conduzido pelo Executivo, mas precisam ser aprovados, em sua fase final, pelo Congresso e são passíveis de sofrerem emendas. Já os tratados sobre temas gerais necessitam da aprovação de dois terços do Senado – não passam pela Câmara, portanto -, e podem sofrer emendas.

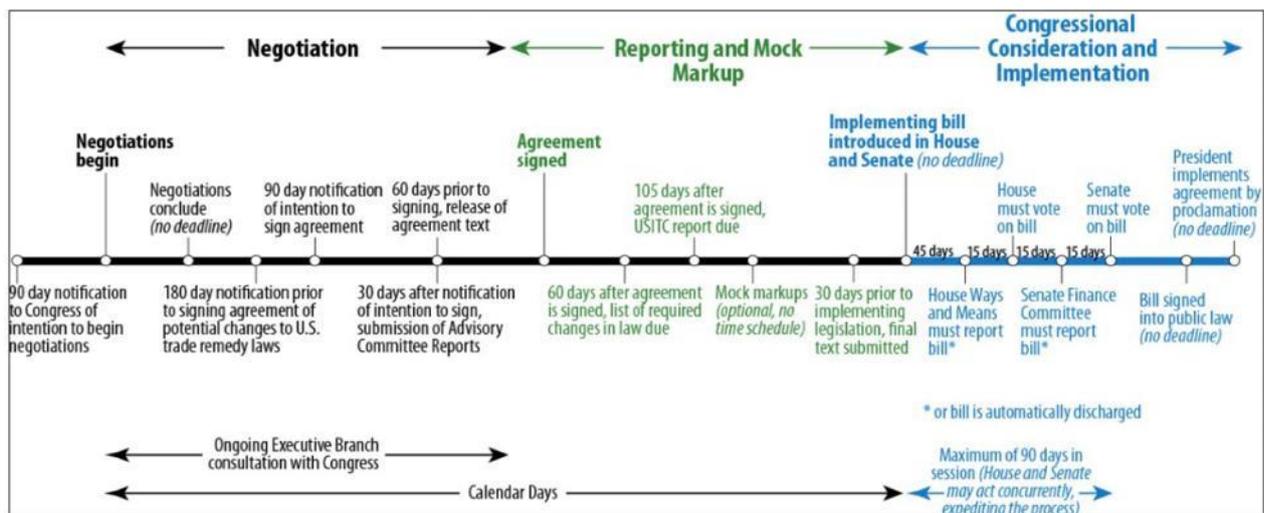
É possível identificar, no entanto, que alguns membros da Casa dos Representantes e do Senado acabam por se especializarem em temas de política externa, embora não negligenciem os assuntos domésticos. Os líderes partidários no Congresso, tanto dos partidos com maior representação quanto aqueles com menos representantes falam em nome de interesses paroquiais, inclusive em política externa. Alguns membros de ambas as Casas pedem para atuar nos comitês de política externa, como o de Relações Exteriores da Câmara e do Senado, e os dois Comitês de Defesa. Além disso, os políticos podem ter bases militares em seus distritos ou estados e, portanto, têm um motivo substancial a mais para se interessarem por política externa, além das questões comerciais.

Desse modo, após as escolhas das frentes de trabalho em política externa por parte dos deputados e senadores, o Congresso atua nas discussões e eventual aprovação dos acordos internacionais. 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 de ambas as Casas, e eventual aprovação. Em seguida, vêm a ratificação e a promulgação pelo Executivo depois da anuência do Congresso. O que

significa que, após a primeira fase da negociação, o presidente submete o tratado ao Senado, que organizará *hearings* nos comitês e subcomitês supracitados, e nos seus homólogos na Câmara dos Representantes. A passagem por uma ou pelas duas Casas do Congresso, bem como se o tratado poderá ou não ser emendado, depende da natureza do acordo, como visto no Quadro 1.

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, como mostra a Figura 1.

Figura 1 - Process of Internalization of International Treaties in the U. S.



Source: CRS.

Fonte: Fergusson, 2019.

Além do Comitê de Relações Exteriores, em acordos comerciais como é o caso do NAFTA, a atuação do Congresso em política comercial dos EUA ocorre, sobretudo, no âmbito do Comitê de Meios e Recursos da Câmara dos 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 podem participar do processo. 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 tecnológico, e o agrícola, por exemplo.

Nos EUA, são quatro os comitês permanentes em cada Casa Legislativa, que tratam das questões atinentes às relações exteriores: os tradicionais Comitês de Relações Exteriores, os Comitês de Assuntos Externos, os Comitês sobre Forças Armadas, os Comitês de Inteligência, e aqueles relacionados ao orçamento (Cesar; Maia, 2004).

PRÓS E CONTRAS À IMPLEMENTAÇÃO DO NAFTA

O Executivo trabalhou estreitamente com a comunidade de negócios para estabelecer um diálogo com grupos de *lobby*, que poderiam fazer a ponte entre os interesses do governo e o Congresso, no que se refere à aprovação do NAFTA na primeira metade dos anos 1990. O argumento usado pela Casa Branca para fazer com que o acordo fosse implementado pelo Congresso foi de que o NAFTA seria um bom acordo, porquanto geraria mais empregos nos EUA, visto que o país passaria a exportar mais para os eventuais parceiros no comércio trilateral, especialmente com relação ao México, o que também ajudaria os EUA na competição com a Europa e com o Japão na venda de seus manufaturados e *commodities* naquele momento.

No âmbito do Capitólio, os pontos centrais de onde emanavam a campanha pró-NAFTA eram os escritórios dos democratas Bob Matsui (MD) e Bill Richardson (CA), além dos republicanos Bob Michel (VA), Newt Gingrich (PA), e Jim Kolbe (IL). Já no Senado, a movimentação em favor do NAFTA era mais tímida, segundo Mayer (1998). O democrata Moynihan (OK) ainda se mostrava ambivalente sobre apoiar a implementação do acordo, e o interesse de Baucus (D-MT) em pressionar o governo por mais concessões em favor dos EUA no NAFTA fez com que Bill Bradley (D-MO) se tornasse o principal articulador, no Senado, para angariar votos para a aprovação do acordo trilateral de livre-comércio. Bradley assumiu o papel de advogado do NAFTA diretamente entre os senadores, o que não era comum para ele esse tipo de articulação, mas em vista de seus interesses e de uma maior proximidade com Clinton, Bradley abraçou a missão. A partir disso foi que, no âmbito do Congresso, iniciou-se uma forte campanha pró-NAFTA, “Em reuniões em seu ‘refúgio’ no Capitólio, Matsui e Richardson compartilharam suas listas com Bradley [...] apoiando o NAFTA. Em outubro [1993], membros da Câmara começaram a receber notas e telefonemas desses senadores, bem como visitas do próprio Bradley.” (Mayer, 1998, p. 290, *tradução nossa*).

Com efeito, os estudos de Dennis, Bichin e Nicolaou (2000) sobre decisão do Legislativo em acordos internacionais demonstram que é preciso considerar a ideologia dos partidos e a opinião pública, em especial do eleitorado – seja essa opinião mais homogênea ou mais polarizada – na tomada de decisão do político em face da aprovação ou não do acordo. Não se pode, segundo os autores, considerar estritamente determinantes econômicos ou demográficos na constituição do voto congressional.

Nesse sentido, no que se refere ao posicionamento contra o NAFTA, além da *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO)*, outros segmentos sociais organizados se mobilizaram fortemente em torno de pressionar para que o NAFTA não fosse implementado. O Sindicato Nacional de Agricultores fez da derrota do NAFTA uma de suas principais prioridades ao fundar a *Opponents’ Citizens Trade Campaign*. (Orden, 1996).

No âmbito desses grupos agrícolas, os produtores de trigo argumentavam questões ligadas aos subsídios de transporte canadenses e a diferença de preço do *Wheat Board*, ou seja, do trigo estadunidense para o trigo canadense. Segundo Orden (1996), os produtores dessa *commodity* buscaram uma ação emergencial em relação a esse aspecto, caso o acordo passasse.

Isso teria permitido ao governo Clinton impor cotas e tarifas imediatas sobre os grãos importados do Canadá, em vez de aguardar o resultado de uma investigação e decisão da *United States International Trade Commission (USITC)*.

De forma geral, a campanha anti-NAFTA era composta por alguns sindicatos e associações de classe como a AFL-CIO, pelas empresas representadas na figura de Ross Perot - proeminente empresário que ficou famoso nos EUA por sua campanha anti-NAFTA, inclusive tendo participado de um debate² sobre o acordo com o vice-presidente Al Gore na CNN -, a direita mais conversadora, parcela do Capitólio, e a *Citizen's Trade Campaign (CTC)*, uma associação sem fins lucrativos que reunia diferentes segmentos da sociedade civil com o mesmo propósito de derrotar o NAFTA.

Todos esses grupos, além de manifestações públicas contra o acordo, também pressionavam o Congresso para que o NAFTA não fosse aprovado. Segundo Mayer (1998), pouco antes da votação do acordo no Congresso, a CTC anunciou sua campanha anti-NAFTA. A associação era constituída de grupos diversos sobre meio ambiente, direitos humanos, entre outras agendas. Apesar de ter publicado artigos de opinião em jornais de relevo como *The New York Times* e *Washington Post*, e de ter participado de eventos públicos contra o NAFTA, a CTC, como afirma Mayer (1998), recebeu muito pouca atenção da mídia. A voz da CTC, no entanto, reforçava o coro anti-NAFTA como pressão direcionada ao Capitólio e conduzia ao debate dois pontos-chave para os democratas: meio ambiente e direitos trabalhistas.

Na Câmara, segundo Mayer (1998), a sede que concentrava a oposição democrata ao NAFTA era o conjunto de escritórios comandado pelo deputado David Bonior. Ali era onde o grupo de representantes anti-NAFTA e suas equipes, bem como a coalizão de grupos liberais externos, se reuniam regularmente. A estratégia elaborada por eles era travar a votação de forma sumária, fazendo com que mais congressistas tivessem que assumir uma posição pública contra o acordo, no que se refere aos que mantinham relativa descrição quanto ao tema. Dessa forma, quanto mais se aproximava o momento da votação, mais deputados declarariam voto contra o NAFTA o que, na visão desse grupo de oposição, conduziria o governo a concentrar mais esforços em temas de saúde, que precisavam passar pelo Congresso, arrefecendo-se, assim, os esforços em relação ao NAFTA, para, com isso, não queimar capital político. A estratégia do grupo anti-NAFTA, portanto, era desviar o foco no Congresso. Assim, "Bonior concentrou-se nos democratas liberais com fortes laços sindicais e ambientais, bem como nos calouros" (Mayer, 1998, p. 298-299, *tradução nossa*), para angariar votos contra o acordo de livre-comércio.

Ainda em 1993, do lado republicano, a oposição era muito menos organizada. Enquanto a liderança democrata se opunha amplamente ao NAFTA, Hunter, presidente do Comitê de Pesquisa Republicano, uma posição de liderança secundária, organizava a oposição ao NAFTA na

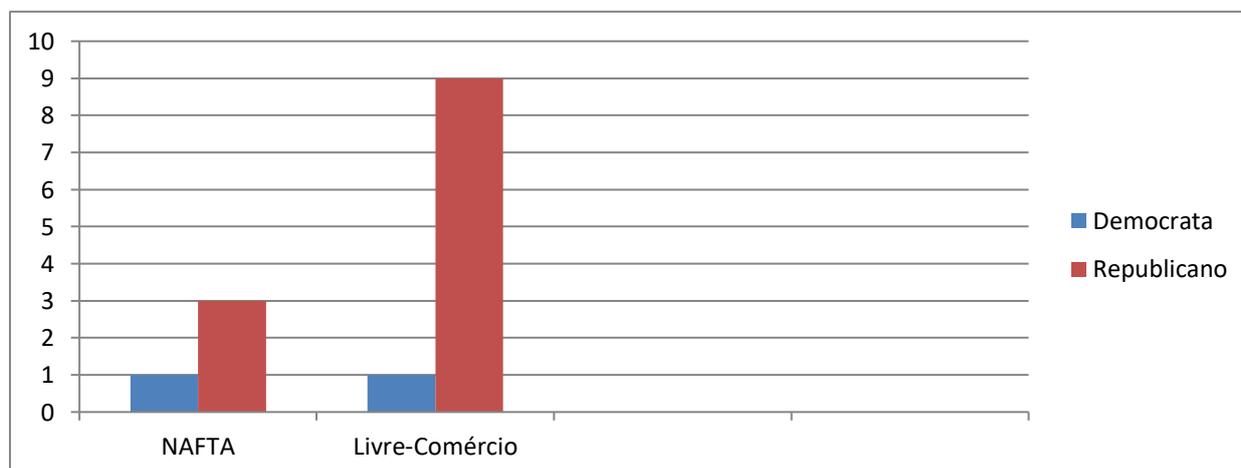
² Gore, A.; Perot, R. (1993). Ross Perot battles Al Gore in 1993 NAFTA debate. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0fi800AKuGQ> [Acesso em: 29 out. 2020].

Câmara. Hunter ajudou Ross Perot a organizar reuniões e distribuiu artigos sobre o porquê o acordo não deveria ser implementado, mas ele não conseguiu montar uma oposição sólida entre os republicanos naquela Casa. Hunter e Bonior não compartilharam suas listas de prováveis votos contra o NAFTA; na verdade, eles não estavam se falando (Mayer, 1998).

No Senado, havia pouca oposição organizada. Os senadores Donald Riegle e Carl Levin do Michigan e o senador da Carolina do Sul Fritz Hollings se manifestaram contra o NAFTA. Eles realizaram audiências nas quais os oponentes ao acordo puderam argumentar contra. Além disso, nessas audiências, distribuíram artigos anti-NAFTA, mas reconheceram que o jogo real estava na Câmara e que nunca chegaram a representar um esforço robusto anti-NAFTA no Senado (Mayer, 1998). Quanto aos partidos especificamente, as plataformas dos democratas e dos republicanos de 1992 fazem menção ao NAFTA e ao livre-comércio (aqui em sentido amplo, não apenas sobre o NAFTA).

O gráfico 1 mostra a quantidade de vezes em que os termos *NAFTA* e *livre-comércio* aparecem nas plataformas de cada partido, o que é um indicativo de matriz ideológica com consequências nos votos sobre a implementação do acordo.

Gráfico 1 – Recorrência dos Termos *NAFTA* e *Livre-Comércio* nas Plataformas dos Partidos Democrata e Republicano (1992)



Fonte: Elaboração própria.

Pelos dados do gráfico, elaborado com base nas plataformas de 1992 dos partidos democrata e republicano, é possível visualizar que a importância dada ao NAFTA e ao livre-comércio pelos republicanos supera em três e nove vezes, respectivamente, aquela conferida pelos democratas aos mesmos temas (considerando o livre-comércio em sentido *lato*, e o NAFTA em *stricto*).

A partir disso, é possível compreender que o dado ideológico que é uma das marcas do Partido Republicano - a defesa do livre-comércio – esteve bastante presente na plataforma do partido em 1992 e reverberou em menor constrangimento para a aprovação do acordo em novembro de 1993 no Congresso, diferentemente dos democratas, que, como mostra o gráfico, pouca atenção deram ao livre-comércio e ao NAFTA na plataforma do partido, o que pôde ser

entendido, também, como um dos principais fatores que explicam a maior dificuldade enfrentada por Clinton, dentro do próprio partido, para aprovar o NAFTA no Congresso. Um dado importante, portanto, é que a ideologia³ é chave na compreensão da estreita aprovação do NAFTA no Capitólio, especialmente entre os democratas.

Desse modo, os Quadros 2 e 3 sintetizam os principais grupos que se posicionaram contra e aqueles que foram a favor da implementação do NAFTA entre 1990 - início das negociações - e 1993 - ano da votação no Congresso, e os principais argumentos levantados.

Quadro 2 – Síntese dos Grupos e Argumentos Pró-NAFTA

Grupos Pró-NAFTA	Argumentos Centrais
Governo Clinton	Geração de empregos; mitigação da entrada ilegal de imigrantes; intensificação do enfrentamento contra o tráfico de drogas.
Câmara na liderança para articulação de Bob Matsui, Bill Richardson, Bob Michel, Newt Gingrich, e Jim Kolbe	Mesmos argumentos levantados pelo Executivo, com ênfase na geração de empregos e nos dois acordos paralelos ao NAFTA que estavam sendo negociados: um sobre meio ambiente (NAAEC) e outro sobre direitos trabalhistas (NAALC).
Senado na liderança para articulação de Bill Bradley	Mesmo argumentos levantados pelo Executivo e trabalhados na Câmara, com menor ênfase, entre os republicanos, a respeito dos acordos paralelos amplamente discutidos na Câmara.
<i>Business lobby</i>	Ênfase no aumento da produção/das exportações e, conseqüentemente, da geração de empregos nos EUA.
<i>Lobby ambiental</i>	Parte dos recursos advindos do aumento do comércio poderia ser utilizada em atividades sustentáveis, em investimentos-verde, numa retroalimentação entre comércio e meio ambiente.
Mídia de forma geral	Todos os pontos anteriores, com ênfase na geração de empregos.
Plataforma partido Republicano	Criação do maior bloco comercial do mundo (até aquele momento); o NAFTA desestimularia a imigração ilegal.

Fonte: Elaboração própria.

³ A posição partidária mais pró livre-comércio republicana, e mais voltada às questões de direitos trabalhistas e de direito ambiental presentes no partido Democrata são traços ideológicos que, juntamente com outros elementos, configuram as características ontológicas da própria existência e distinção dos partidos. Livre-comércio, direitos trabalhistas e meio ambiente são algumas dessas posições, visto que uma ideologia partidária tem outros componentes de distinção. As posições partidárias com relação a esses temas são, portanto, componentes ideológicos que caracterizam democratas e republicanos. O termo *ideologia*, aqui, é usado como *posição partidária*, que é um traço ideológico. Segundo Bobbio (1983), no dicionário de política, o termo *ideologia* possui “uma gama de significados diferentes que lhe são atribuídos”. Uma das possibilidades trazida por Bobbio – e que é o sentido usado para a palavra *ideologia* neste artigo - é o “sistema de ideias conexas com ação, que compreendem tipicamente um programa e uma estratégia para sua ação”, ou ainda “um estilo político pela presença, neles, de certos elementos típicos”. Alguns desses elementos típicos, abordados no artigo, são justamente o livre-comércio, os direitos trabalhistas e questões sobre meio ambiente. O Gráfico 1 possibilita visualizar que, ao longo de todo o texto da plataforma, que é um traço ideológico de cada partido (“sistema de ideias conexas com ação, que compreendem tipicamente um programa e uma estratégia para sua ação” – Bobbio, 1983), o partido Democrata mencionou, dentre vários temas, uma única vez o NAFTA, e apenas uma vez o livre-comércio, enquanto os republicanos mencionaram 3 vezes o NAFTA e 9 vezes o livre-comércio. Esse é um dado importante - embora não único -, visto que a plataforma de um partido é a apresentação oficial de seus traços ideológicos e prioridades de ação.

Quadro 3 – Síntese dos Grupos e Argumentos Anti-NAFTA

Grupos Anti-NAFTA	Argumentos Centrais
Parcela dos empresários representada por Ross Perot	Aumentaria o desemprego nos EUA.
Câmara com a liderança de: David Bonior	Ausência de segurança ambiental e quanto a direitos trabalhistas.
Senado com a Liderança de: Donald Riegle, Carl Levin, e Fritz Hollings	Empregos e meio ambiente comprometidos.
Grupos ambientalistas	Danos ambientais com o aumento da extração de recursos naturais, do uso hídrico e da intensificação da emissão de gases do efeito estufa.
Associações/Direitos Trabalhistas: principalmente a <i>American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO)</i>	Condições laborais e salários inadequados. O acordo contribuiria para a deterioração da relação de trabalho, tendo em vista a pouca margem de barganha dos sindicatos mexicanos.

Fonte: Elaboração própria.

A partir dos Quadros 2 e 3, é possível notar que o argumento principal que permeou o discurso sobre a aprovação do NAFTA, fosse contra ou a favor, girou em torno de três questões em especial: emprego, meio ambiente, e direitos trabalhistas. Esse tripé foi usado tanto pelos grupos favoráveis ao NAFTA quanto por aqueles que se opuseram, o que mudou foi o foco, de modo geral. Para uns, o acordo comprometeria a geração de postos de empregos nos EUA, que seriam exportados para o México, ou causaria danos ambientais e laborais significativos – agenda principal para o Partido Democrata -, tendo em vista salários e condições de trabalho e de uso dos recursos para produzir. Para outros, empregos seriam criados em solo estadunidense, empregos seriam criados de forma sustentável direta e indiretamente, e os salários valorizados, o que não ocorreu.

A solução encontrada pelo governo Clinton para tentar mitigar a resistência dos democratas ao NAFTA no Congresso foi, então, negociar dois outros acordos paralelos ao acordo de livre-comércio da América do Norte. Chegou-se, assim, ao Acordo Norte-Americano sobre Cooperação Trabalhista (NAALC, na sigla em inglês) e ao Acordo Norte-Americano sobre Cooperação Ambiental (NAAEC, na sigla em inglês), que entraram em vigor juntamente com o NAFTA, em 1º de janeiro de 1994. Com distanciamento histórico, é possível observar que os salários não foram valorizados no México, e as questões ambientais continuam sendo um dos pontos-chave na vigência do novo acordo entre os três países da América do Norte, o USMCA.

VOTAÇÃO DO NAFTA NO CONGRESSO DOS ESTADOS UNIDOS

Depois da análise no âmbito dos comitês, o NAFTA foi objeto de discussão em oito *hearings* (Posadas, 1996), um deles registou o famigerado discurso anti-NAFTA do deputado democrata David Bonior. Segundo Stathis (2009), a fala foi considerada pela oposição um tanto demagógica e apocalíptica. Por outro lado, Bonior já sinalizava para a preocupação com os direitos trabalhistas, inclusive de trabalhadores mexicanos: “*Their voices echo throughout this Chamber.*” (Bonior, 1993 *apud* Stathis, 2009, p. 458-459).

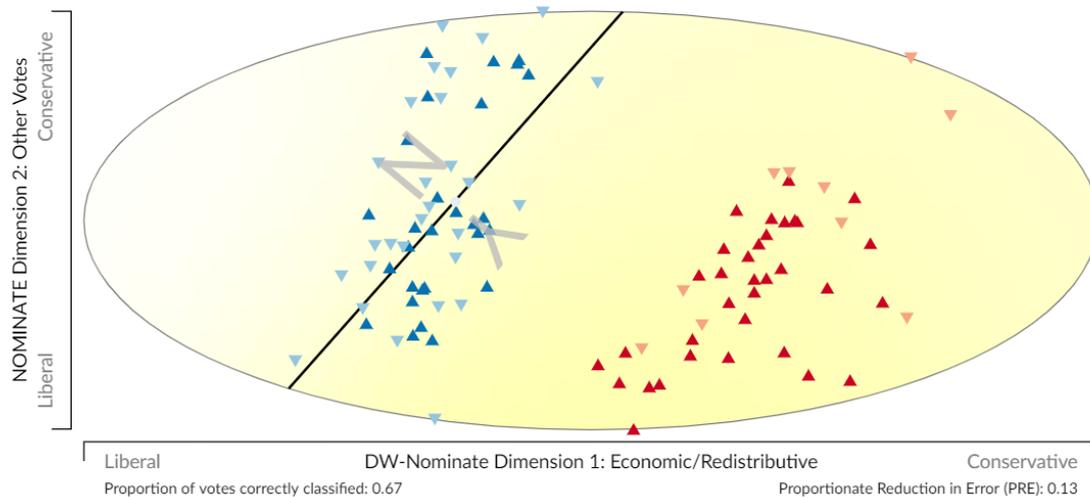
Após a negociação em paralelo do acordo sobre meio ambiente e do tratado acerca de direitos trabalhistas, Clinton conseguiu angariar um pouco mais de simpatia de parte dos democratas com relação ao NAFTA. Ainda assim, o acordo foi aprovado por uma margem bastante estreita na Câmara, onde a diferença entre o *sim* e o *não* foi de apenas 34 votos. No Senado, a diferença foi de 23 votos pela aprovação.

É possível concluir que a ideologia pró-livre comércio teve papel preponderante para o resultado alcançado, o que reforça a hipótese de que as negociações de Clinton junto de seu Partido Democrata no Congresso, e das coalizões aqui analisadas em favor da aprovação do NAFTA que foram constituídas no interior do Capitólio tiveram um efeito menor do que o *a priori* esperado, ficando o peso maior sobre a ideologia partidária. Para os democratas aspectos trabalhistas e ambientais eram fundamentais, já para os republicanos eram mais afeitos ao livre-comércio, ainda que esses pontos levantados pelos democratas também fossem relevantes para o Partido Republicano. Esses aspectos ideológicos refletidos nos votos tanto na Câmara quanto no Senado corroboram o conteúdo das plataformas dos dois partidos, um ano antes da votação em plenário.

Na Câmara, foram 132 votos republicanos a favor do NAFTA e 43, do mesmo partido, contra o acordo. Na mesma Casa, os 102 democratas votaram a favor a livre-comércio na região, enquanto 156 foram contra. (United States, 1993). No Senado, foram 34 republicanos a favor do NAFTA e 10 contra. Dos senadores democratas, 27 disseram sim e 28 não. Entre os democratas, a diferença observada na Câmara entre o *sim* e o *não* também reflete a proporção quando se considera o Senado. (United States, 1993).

Ainda assim, chama atenção 55 parlamentares democratas não terem aderido ao NAFTA, o que reforça a hipótese de que a ideologia pró-livre-comércio mais acentuada entre os republicanos e a enraizada defesa do meio ambiente e dos direitos trabalhistas entre os democratas, tenha tido peso maior na decisão final entre os membros do Capitólio. Por outro lado, o argumento de que o NAFTA geraria empregos contribuiu com sua aprovação, haja vista que essa era uma expectativa da base eleitoral de muitos estados e de ambos os partidos. O gráfico 2 representa as posições ideológicas de democratas (pontos azuis) e dos republicanos (pontos vermelhos).

Gráfico 2 - Vote Ideological Breakdown



This chart describes how members voted on the rollcall. Members are placed according to their NOMINATE ideological scores. A cutting line divides the vote into those expected to vote "Yea" and those expected to vote "Nay". The shaded heatmap reflects the expected probability of voting "Yea". You can select points or regions to subset the members listed above and below.

Fonte: Keith Poole *et. al*, 2020.

O gráfico demonstra a posição do voto por partido e também a expectativa em torno de qual seria a posição baseada na ideologia predominantemente liberal ou conservadora. Apesar dos acordos complementares, o Partido Democrata se mostrou fortemente resistente ao NAFTA como visto. Nesse sentido,

Os Democratas refletiam em boa medida segmentos fortemente organizados de sua base social. Aparentemente tradicionais grupos protecionistas, como as indústrias siderúrgica e têxtil perdiam força, mas os sindicatos de trabalhadores atuaram de forma unida e forte junto aos congressistas democratas pela rejeição do NAFTA. (Vigevani, 2007 *apud* Mendonça, 2013, p. 217).

Com efeito, a ideologia partidária e a constituição mais plural dos interesses da base de apoio dos democratas contribuíram com uma discussão mais aprofundada do NAFTA, sobretudo em relação às questões trabalhista, ambiental, e, com menor intensidade, mas também muito relevante, de imigração, além dos pontos relativos à agricultura e das críticas quanto a possíveis perdas de postos de emprego para o México. Essas questões resultaram em menor convergência democrata em torno da aprovação do acordo, diferentemente dos votos republicanos, como visto, que se assentaram em uma base um pouco mais homogênea quanto ao livre-comércio, isso tanto na Câmara quanto no Senado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando Bill Clinton assumiu a presidência dos EUA em 1993, um dos principais objetivos de seu governo era aprovar o NAFTA, que já vinha sendo negociado pelo seu antecessor George H. W. Bush. No interior do Capitólio, Clinton enfrentou maior resistência proveniente do próprio

partido. Nesse sentido, o artigo procurou compreender o porquê de o NAFTA ter sido aprovado com dificuldade no Congresso e o que justificaria tal resistência por parte dos democratas.

A partir da análise das plataformas dos partidos Republicano e Democrata de 1992, do levantamento dos grupos domésticos e de seus argumentos contra e a favor do acordo de livre-comércio, bem como do estudo da votação em plenário – documentos analisados neste trabalho –, é possível afirmar que o bipartidarismo no Congresso dos EUA e a divergências sobre aspectos do livre-comércio, de direitos trabalhistas e quanto à regulamentação ambiental resultaram em maior esforço do Executivo nas negociações com o Capitólio e na margem estreita com que o NAFTA foi aprovado nas duas Casas do Congresso.

A análise das plataformas dos partidos Democratas e Republicanos do ano de 1992 demonstrou que a menção favorável ao livre-comércio apareceu nove vezes mais na plataforma republicana do que na democrata. Por outro lado, a preocupação com direitos trabalhistas, que poderiam ser prejudicados, assim como com relação ao meio ambiente, que poderia ser deteriorado, esteve fortemente presente nas posições do partido Democrata e de grupos que o apoiavam. Ambos os aspectos basilares nesse partido. O governo Clinton, dessa forma, negociou, paralelamente, dois outros acordos para vencer a resistência dos democratas ao NAFTA, que foram os já citados tratado sobre direitos trabalhistas e outro sobre meio ambiente, o NAALC e o NAAEC, respectivamente.

Os argumentos contra rebatiam esses aspectos, alegando que os EUA perderiam empregos, que seriam exportados para o México, onde a hora trabalhada era mal remunerada. Boa parte desses argumentos permearam os 26 anos de existência do NAFTA e culminaram na renegociação do acordo iniciada pelo governo de Donald Trump em 2017. A revisão do NAFTA era promessa de campanha de Trump e se sustentava em dois principais argumentos para afirmar que o acordo, segundo ele “era o pior da história dos EUA”: o déficit na Balança Comercial com os parceiros, especialmente com o México, e a perda de empregos para o vizinho do sul. Após sete rodadas de renegociação, os governos dos três países assinaram e ratificaram o *United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA)*, que passou a vigorar em 1º de julho de 2020, com foco, dentre outros aspectos, em tentar equilibrar questões relacionadas a regras de origem, propriedade intelectual, e tempo de vigência do acordo, que pode expirar a cada 16 anos (cláusula *sunset*).

Com efeito, grande parte dos argumentos que conduziram a uma maior resistência dos democratas ao NAFTA no Congresso resultou na renegociação do acordo mais de duas décadas depois. O importante ganho de Bill Clinton junto ao Congresso reverberou em outras administrações, com pontos positivos sobre a geração de empregos nos três Estados partes, mas também com críticas de cunho ambiental e trabalhista que ainda necessitam de grandes ajustes, agora na figura do USMCA. Dessa forma, as ideologias partidárias semelhantes quanto ao livre-comércio, mas distantes em outros aspectos, dificultaram a vida política do Executivo no caso da aprovação do NAFTA, embora com o resultado da implementação do acordo em janeiro de 1994.

REFERÊNCIAS

- Bobbio, N.; Matteucci, N.; Pasquino, G. (1983). *Dicionário de Política*. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2938561/mod_resource/content/1/BOBBIO.%20Dicion%C3%A1rio%20de%20pol%C3%ADtica..pdf [Acesso em: 14 jul. 2021].
- Cesar, S. E. M.; Maia, C. C. (2004). *A diplomacia congressional: análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política externa*. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1001/R163-25.pdf?sequence=4> [Acesso em: 22 mar. 2017].
- Democratic Party. (1992). *Democratic Party Platform of 1992*. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29610> [Acesso em: 18 nov. 2020].
- Dennis, C; Bishin, B; Nicolaou, P. (2000). *Constituent diversity and congress: the case of NAFTA*. Disponível em: <https://web.csulb.edu/~cdennis/PaperJSE00.pdf> [Acesso em: 04 mar. 2020].
- Fergusson, I. F. (2019). *Congressional Research Service*. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/> [Acesso em: 21 maio 2018].
- Mayer, F. (1998). *Interpreting NAFTA: the science and art of political analysis*. New York: Columbia University Press.
- Mendonça, F. A. P. (2013). *A face multilateral do unilateralismo: a reciprocidade na história da política comercial dos Estados Unidos*. Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP.
- Orden, D. (1996). *Agricultural Interest Group Bargaining over the North American Free Trade Agreement*. Disponível em: <https://www.nber.org/system/files/chapters/c8723/c8723.pdf> [Acesso em: 30 set. 2020].
- Poole, K. et. al. (2020) *Roll call data*. Disponível em: <http://voteview.com> [Acesso em: 14 abr. 2020].
- Posadas, A. (1996). *Nafta's Approval: a Story of Congress at Work "From International Relations to National Accountability"*. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/51089195.pdf> [Acesso em: 29 de ago. 2020].
- United States of America. (1787). *Constitution of the United States of America (1787)*. Disponível em: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm [Acesso em: 28 abr. 2019].
- United States of America. (1993). *H.R. 3450 (103rd): North American Free Trade Agreement Implementation Act at House of Representatives, 1993*. Disponível em: <https://www.govtrack.us/congress/votes/103-1993/h575> [Acesso em: 12 ago. 2020].

United States of America. (1993). H.R. 3450 (103rd): *North American Free Trade Agreement Implementation Act at Senate, 1993*. Disponível em: <https://www.govtrack.us/congress/votes/103-1993/s395> [Acesso em: 14 ago. 2020].

Republican Party. (1992) *Republican Party Platform of 1992*. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=25847> [Acesso em: 19 nov. 2020].

Stathis, S. W. (2009). *Landmark debates in Congress: from the declaration of Independence to the war in Iraq*. Disponível em: <https://www.amazon.com/Landmark-Debates-Congress-Declaration-Independence/dp/0872899764> . [Acesso em: 14 nov. 2020].