

20 ANOS DE NAFTA E A SITUAÇÃO DO MÉXICO: EFEITOS SOCIOECONÔMICOS DE UMA INTEGRAÇÃO ASSIMÉTRICA

Rúbia Marcussi Pontes*

Resumo

O contexto de formação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) entre Canadá, Estados Unidos e México no início da década de 1990 demonstra a busca das empresas transnacionais (ETNs) por novos contextos de acumulação capitalista, sendo o México um local ideal para a prática de medidas de comércio liberalizantes. Embora o nível de exportações do México tenha crescido, o valor agregado às suas cadeias de produção é extremamente baixo. Depois de 20 anos, os efeitos do NAFTA para o México são o agravamento da pobreza e o baixo crescimento do PIB em descompasso com o aumento das exportações. O presente artigo analisa, portanto, os efeitos socioeconômicos de uma integração assimétrica como proposto nos moldes do NAFTA, levando em consideração o impacto da China como novo centro de localização de manufaturas principalmente a partir dos anos 2000. O México, que não foi completamente integrado às economias americana e canadense, foi, portanto, facilmente substituído.

Palavras-chave: Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA); México; indústria maquiladora; efeitos socioeconômicos; relação assimétrica.

Abstract

The context of constitution of the North America Free Trade Agreement (NAFTA) between Canada, the United States and Mexico in the early 1990s demonstrates the pursuit of new spaces of capitalist accumulation by transnational corporations (TNCs), in which Mexico was an ideal place for liberalizing trade measures. Although the level of exports from Mexico grew, the value added to the production chains is extremely low. After 20 years, the effects of NAFTA in Mexico are the deepening poverty and low GDP growth in a mismatch with the exports' increase. This article seeks, therefore, to analyze the socioeconomic effects of an asymmetric integration proposed in terms such as NAFTA is, taking into account the impact of China as a new center of location for manufactures, especially since the 2000s. Mexico, which was not completely integrated into the American and Canadian economies, was, therefore, easily replaced.

Keywords: North American Free Trade Agreement (NAFTA); México; maquiladora industry; socioeconomic effects; asymmetrical relationship.

* Diretora Acadêmica do Centro Acadêmico de Relações Internacionais na Faculdade de Campinas na gestão de 2014, participou da iniciativa FACAMP Model United Nations nas edições de 2013 e 2014 como Diretora Assistente e Diretora, respectivamente. Graduada em Relações Internacionais e Ciências Econômicas pelas Faculdades de Campinas, tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Relações Internacionais, Bilaterais e Multilaterais. E-mail: rubiamarcussi@gmail.com

Introdução – As tendências de desregulamentação e o NAFTA

A formação do North American Free Trade Agreement (NAFTA) ou Tratado de Livre Comércio da América do Norte no início da década de 1990 foi resultado de uma negociação extremamente rápida entre Canadá, Estados Unidos e México, que formalizaram o acordo em 1992. Após sua entrada em vigor em 1º de janeiro de 1994, o NAFTA criou a maior área de livre comércio do mundo, movimentando aproximadamente US\$ 17 trilhões em bens e serviços e eliminando completamente todas as barreiras alfandegárias em 2008 (UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2014). Os impactos do NAFTA, contudo, vão muito além do aumento do comércio entre seus países membros: o tratado reforçou um movimento já existente anteriormente no qual as grandes empresas transnacionais (ETNs), com destaque para as empresas norte-americanas, podiam se instalar no México, onde havia mão de obra relativamente barata se comparada à dos Estados Unidos, além de uma legislação precária em relação ao meio ambiente e à infraestrutura (CORSI, 2013, p. 33). Embora o acordo do NAFTA tenha sido analisado com uma importante demonstração de integração, o presente artigo buscará demonstrar que a liberalização completa da economia mexicana proporcionou, na verdade, resultados socioeconômicos agravantes em um contexto de integração assimétrica, dado que a economia mexicana não foi integrada à estadunidense e à canadense – sendo somente um espaço de acumulação capitalista para as grandes empresas transnacionais.

O contexto no qual o NAFTA é criado está diretamente relacionado às ideias de liberalização e de desregulamentação dos mercados, um

discurso constante principalmente a partir da década de 1980 com a busca por vantagens competitivas. Nesse sentido, estratégias de blocos econômicos regionais se inserem dentro de um processo denominado como globalização, que pressupõe a criação de áreas de livre comércio – como institucionalizado através do NAFTA. Nesse sentido, a ETN é considerada como “o principal agente do processo de internacionalização da produção” (GONÇALVES, 2002, p. 391), que se expressa através do aumento dos fluxos de Investimento Externo Direto (IED) e através de uma estratégia de deslocalização produtiva. Portanto, para demonstrar os efeitos devastadores que a liberalização e a abertura completa do mercado mexicano trouxeram para o país, o artigo demonstrará o contexto no qual o NAFTA se insere.

Embora as exportações mexicanas tenham aumentado consideravelmente a partir da assinatura do NAFTA, não houve a formação de cadeias produtivas completas no país, havendo destaque para as indústrias maquiladoras, que reúnem componentes diversos para a montagem final de produtos no México (ESPÓSITO, 2013, pp. 51-53). Nesse sentido, torna-se um imperativo demonstrar que a deslocalização produtiva é uma estratégia adotada pelas empresas transnacionais na busca por vantagens competitivas que não necessariamente geram benefícios de desenvolvimento para o país na qual elas se instalam, dado que o aumento do PIB nem sempre acompanha o aumento das exportações (PALMA, 2004). Um exemplo disso é a produção de aparelhos de televisões no México: as empresas mexicanas são responsáveis pelo fornecimento de somente 2% dos insumos na composição dos aparelhos, sendo os 98% dos insumos restantes vindo de importações diretas ou indiretas (PALMA, 2004, p. 413). É possível observar, portanto, que embora as exportações mexicanas tenham, de fato, aumentado,

isso ocorreu às custas de uma atividade que desmantelou a capacidade de organização sindical do país e manteve os altos índices de pobreza da população mexicana ainda em um período recente (ESPÓSITO, 2013, p. 53).

Entretanto, mesmo com dados que demonstram claramente as desvantagens que uma integração assimétrica proporcionou para o México, ainda afirma-se que o NAFTA foi um dos exemplos de integração de maior sucesso no continente americano: a abertura liberalizante do mercado mexicano e a atração de IED para o país são muitas vezes vistos como fatores que tornaram o México em um país “estável e próspero” (DEPPTER, Better, NAFTA, 2014). O presente artigo defenderá a tese de que o processo de integração do NAFTA proporcionou, na verdade, impactos socioeconômicos extremamente negativos para o México: medidas de complementariedade não foram adotadas e, portanto, as assimetrias entre as economias membros do Tratado foram acentuadas, visto que não houve uma integração produtiva.

Essa falta de integração entre as economias é claramente visível através da substituição do México como espaço de montagem de produtos em detrimento da China, que tornou-se um centro de montagem principalmente a partir da entrada do país na Organização Mundial do Comércio (OMC), no início dos anos 2000. O artigo demonstrará, portanto, que a situação mexicana foi agravada a partir deslocalização produtiva para o Leste Asiático – e principalmente para a China – em busca de melhores vantagens comerciais, havendo deslocamento de 730 indústrias maquilas do México para a China entre 2000 e 2003, provocando queda acentuada nos níveis de emprego no país da América Latina (MURUA, 2010, pp. 118-119).

O artigo demonstrará ainda que os efeitos socioeconômicos negativos do NAFTA para o México reforçam a

vulnerabilidade do país, como demonstrado com o acréscimo da China à problematização. Como apontado por Palma, “na China, a montagem dos produtos tende a estar integrada numa cadeia de produção doméstica bem mais ampla” (2004, p. 413). Assim, confirma-se a tese de que a zona de livre comércio do NAFTA, a partir de uma perspectiva sem complementariedade entre as economias, reforçou a problemática de inserção do México a partir de uma especialização regressiva, que é demonstrada a partir da baixa produtividade e dos modestos níveis de crescimento do seu PIB ao longo de 20 anos.

Seção 1 – O contexto internacional de formação do NAFTA

A Seção 1 buscará demonstrar a formação do contexto internacional para a assinatura do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) a partir de uma perspectiva que salienta, em um primeiro momento, a desregulamentação e a abertura dos mercados nacionais, em um contexto no qual o Investimento Estrangeiro Direto (IED) e a deslocalização produtiva tornaram-se parte da estratégia das empresas transnacionais (ETNs) em busca de novos espaços de acumulação. Em um segundo momento, a análise demonstrará como ocorreu a assinatura do Acordo e, por fim, qual foi o papel que as empresas maquiladoras desempenharam na economia mexicana – levando em consideração uma postura crítica que demonstrará a baixa complementariedade entre as economias que fazem parte do NAFTA e, em especial, como as empresas maquiladoras não acrescentam valor à produção industrial mexicana.

1.1 O Investimento Direto Estrangeiro e a deslocalização produtiva

O sistema internacional na década de 1970 é marcado por profundas crises, que vão desde os choques do petróleo em 1973 e 1979 até uma reestruturação do sistema capitalista, que busca recompor a sua rentabilidade a partir da superação dos limites que haviam sido impostos no período denominado como “época de ouro do capitalismo” (CORSI, 2013). É importante destacar que esse processo de reestruturação do sistema é feito principalmente a partir da chamada “acumulação flexível”, que busca a expansão do capital através da sua internacionalização (CORSI, 2013, pp. 14-15).

A internacionalização do capital está diretamente relacionada ao termo “globalização”, que surge no começo dos anos 1980 para descrever um processo no qual a economia internacional estaria cada vez mais integrada até a eliminação completa das fronteiras e com empresas cada vez mais sem nacionalidades, um processo que pressupõe a liberalização e a desregulamentação de todos os campos que impedem que o capital seja valorizado e expandido (CHESNAIS, 1996, pp. 23-25). A noção de mundo globalizado, embora tenha invadido o discurso político vigente na época de forma extremamente otimista, é, na verdade, uma ferramenta que facilita as operações dos grupos industriais multinacionalizados: a desregulamentação financeira e dos mercados, bem como a precarização das condições de trabalho, são duas consequências indissociáveis da chamada internacionalização do capital (SABBATINI, 2008, p. 1).

Nesse panorama de transformações do sistema internacional capitalista, é importante destacar que existem duas dimensões interdependentes, que são a esfera financeira e produtiva (SABBATINI, 2001, p. 5). Embora essas esferas comuniquem-se constantemente no processo de globalização (CHESNAIS, 1996), o presente trabalho buscará

entender as transformações na dimensão produtiva a partir da ascensão da ideia de mundo globalizado, no qual as ETNs ou as grandes corporações mundiais são consideradas como os centros de acumulação e de centralização do poder econômico do capital (GONÇALVES, 2002, p. 389).

Nesse contexto de liberalização e de desregulamentação dos mercados, a empresa transnacional é considerada como “o principal agente do processo de internacionalização da produção” (GONÇALVES, 2002, p. 391), que se expressa através da exportação, do licenciamento de ativos e de Investimento Externo Direto (IED). Levando em consideração os elevados índices de IED principalmente a partir da década de 1990 entre os países da Triade (Estados Unidos, Japão e Alemanha) (SABBATINI, 2001, p. 6), é possível observar que essa é uma maiores formas de expressão que a internacionalização da produção assume, tornando-se um imperativo analisar as causas que levam à preferência pelo IED.

A expansão de filiais das ETNs no mundo acompanha o processo de desregulamentação dos mercados nacionais, o que, sob o discurso da globalização, levaria a efeitos benéficos que promoveriam a integração e o desenvolvimento, principalmente a partir de maior eficiência econômica e de fortalecimento das indústrias através da atividade das empresas transnacionais (PASSOS, 2010, p. 38); entretanto, como apontado por Chesnais, “a absoluta liberdade de movimentos” (CHESNAIS, 1996, p. 25) das empresas transnacionais nos países é, na maioria das vezes, somente a potencialização da acumulação capitalista a partir da possibilidade da exploração de recursos naturais, de mão de obra, que costuma ser barata e desqualificada, e de mercado consumidor (PERON et al., 2010, p. 7).

Em outras palavras, as empresas transnacionais utilizam o IED como forma

de garantir vantagens competitivas que, em um contexto de intensificação da concorrência intercapitalista, gerarão maiores taxas de rentabilidade. Assim, a reestruturação do sistema capitalista está baseada na produção internacional a partir da instalação das ETNs nas regiões que apresentam as melhores condições estratégicas para a intensificação do processo de acumulação capitalista (CORSI, 2013, pp. 23-26).

Esse processo caracteriza a deslocalização produtiva, um desdobramento do processo de intensificação de IED que é caracterizado “por estratégias empresariais lucrativas de *outsourcing*, ou fluxos internacionais de insumos produzidos ao redor do globo, pela própria corporação ou por redes de fornecimento explicitamente hierarquizadas” (SABBATINI, 2001, p. 7). Nesse sentido, as ETNs não possuem mais laços diretos com seus Estados de origem: em um contexto de abertura de mercados e de internacionalização da produção, esses organismos passam a buscar novas fronteiras de acumulação.

Esse processo gerou uma mudança essencial nas determinantes das estratégias de desenvolvimento dos países no mesmo período, pois “o poder econômico das transnacionais traduz-se principalmente na capacidade de determinar as trajetórias de crescimento e desenvolvimento (ou até mesmo o contrário) dos países que as recebem” (PASSOS, 2010, p. 37): as relações de emprego e renda, por exemplo, são profundamente afetadas pela presença das ETNs em países em desenvolvimento.

A deslocalização produtiva e o aumento dos fluxos de IED, portanto, tornam-se fatores determinantes para a compreensão da trajetória de desenvolvimento de diversos países, visto que a

“internacionalização produtiva significou a descentralização territorial das cadeias de produção globais ao mesmo tempo em que estão integradas sobre o comando dessas empresas [transnacionais], como uma nova

expressão da concorrência capitalista global. E os IED se tornaram o veículo principal de internacionalização dessas operações, de modo que a partir da década de 1970 observa-se um aumento progressivo desses fluxos no mundo inteiro” (GUARNIERI, 2010, p. 11).

1.2 A assinatura do NAFTA

O contexto de liberalização e de desregulamentação do sistema internacional a partir das décadas de 1980 e 1990 é evidenciado não somente através do processo de globalização, mas também a partir da retomada da ideia de regionalismo (SABBATINI, 2001, pp. 9-13). O regionalismo não é uma ideia oposta à globalização, mas sim um instrumento que permite a integração econômica de diversos países principalmente a partir de acordos que buscam, na maioria das vezes, o livre comércio. Esses acordos regionais estão, portanto, dentro de uma tendência observada nas últimas décadas do século XX de diminuição das barreiras e de liberalização crescente (SABBATINI, 2001, pp. 14-16).

Dentro desse contexto de simbiose entre as noções de globalização e de regionalismo, é possível observar uma relação entre a tendência de liberalização e de desregulamentação dos mercados “considerando que esse novo modelo de inserção internacional baseado na atração de ETN consubstancia uma relação simbiótica entre o capital sob a forma de IED e o Estado - na medida em que os Estados passaram a compactuar e a incentivar a vinda dessas autoridades transnacionais” (PASSOS, 2010, p. 38). Há, portanto, uma profunda alteração em relação à forma com as quais as empresas transnacionais são tratadas nesse novo contexto: os Estados tornam-se importantes agentes no processo de atração das ETNs tanto nos planos nacionais quanto multilaterais através de medidas que ampliam os direitos das empresas

concomitantemente à uma forte limitação da capacidade dos Estados nacionais de atuarem em questões essenciais (SABBATINI, 2008, pp. 5-8).

O caso do México é, nesse sentido, uma evidência do processo de atração das empresas transnacionais através de uma mudança qualitativa nas forças do Estado, que passam a atuar fortemente em prol de medidas que reforcem os direitos das ETNs através da desregulamentação e da abertura de seus mercados. Segundo Hiernaux-Nicolas, “a abertura dos mercados [mexicanos] não é resultado, como pensam alguns observadores, da assinatura do Tratado de Livre Comércio de 1994, mas encontra suas origens no sexênio de Miguel de La Madrid (1982-1988)” (2005, p. 30).

É importante destacar que a crise de 1982 no México afetou profundamente a credibilidade do país no sistema internacional, gerando uma forte pressão sobre o novo presidente, De La Madrid, para que houvesse a tomada de medidas de acordo com o postulado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para que a economia mexicana pudesse se recuperar: a redução do gasto público, a reestruturação da dívida pública e o congelamento dos salários foram somente algumas das medidas do novo governo mexicano que geraram, em primeiro lugar, o empobrecimento da população (HIERNAUX-NICOLAS, 2005, p. 31). Além disso, a radical política de liberalização do presidente De La Madrid afetou profundamente a indústria mexicana, que antes era fortemente protegida (PALMA, 2004, p. 411). Nesse sentido, a redução do emprego e da atividade industrial são consequências de um processo de “abertura unilateral das fronteiras com desoneração de tarifas para o comércio exterior” (HIERNAUX-NICOLAS, 2005, p. 31), o que demonstra a desregulamentação da atividade produtiva no México.

Dentro do contexto de globalização, as novas políticas adotadas por De La Madrid demonstraram o alinhamento do México com o corolário do denominado Consenso de Washington, que preconizava a estabilização das economias através de uma reestruturação baseada em medidas liberalizantes (CORSI, 2013, p. 15). O processo não ocorreu somente no México, mas em toda a América Latina: sobre o pretexto de que a adaptação era necessária para que as economias pudessem se inserir na nova ordem global através da abertura dos mercados (CHESNAIS, 1996), as ETNs encontraram novas fronteiras de acumulação, enquanto os Estados tiveram seu escopo de atuação limitado.

A nova postura adotada por De La Madrid foi recebida com entusiasmo pelos diversos atores internacionais, que “manifestaram seu apoio através de novos fluxos de capitais” (HIERNAUX-NICOLAS, 2005, p. 34). Dessa forma, o governo de Carlos Salinas de Gortari, compreendido no período de 1988 a 1994, encontrou uma perspectiva positiva para a continuação do processo de abertura da economia mexicana.

Nesse sentido, torna-se evidente que a assinatura do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) foi um processo de integração das economias do Canadá, Estados Unidos e México dentro da conjuntura internacional baseada na ideia de que o regionalismo expresso através de acordos de livre comércio beneficiaria as economias; após sua entrada em vigor em 1º de janeiro de 1994, o NAFTA criou a maior área de livre comércio do mundo, movimentando aproximadamente US\$ 17 trilhões em bens e serviços (UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2014). Porém, embora tenha sido celebrado como um acordo inovador, o NAFTA foi, na verdade, somente a formalização do que já ocorria através da ação das empresas estadunidenses no México e no Canadá

(SABBATINI, 2008, p. 13), o que demonstra que a deslocalização produtiva em busca por vantagens competitivas já ocorria antes da assinatura do Tratado. A assinatura do NAFTA, contudo, garantiu que as ETNs tivessem uma série de direitos institucionalizados, o que, dentro da formação de uma área de livre comércio, foi, na prática, expresso através da abertura unilateral dos mercados mexicanos (SABBATINI, 2008, p. 36).

Dentro desse contexto de liberalização generalizada, é possível observar que o NAFTA, embora tenha sido baseado na eliminação das barreiras alfandegárias entre as economias membros, foi pautado por uma relação extremamente assimétrica: mesmo com as exportações crescendo muito desde 1994, o PIB do México não acompanhou a mesma trajetória, deixando de haver uma taxa de 1 para 1 entre as exportações e o PIB (PALMA, 2004, p. 411). Além disso, é possível observar que as tendências concentradoras dos fluxos migratórios nas grandes cidades do país, como ocorria com a Cidade do México, sofrem uma forte alteração: esses centros deixaram de ser atrativos em detrimento das cidades do norte do país, as quais estavam mais próximas da fronteira com os Estados Unidos (HIERNAUX-NICOLAS, 2005, p. 33). Esse processo demonstra que a liberalização das fronteiras proporcionada pelo NAFTA fez com que grande parte das empresas transnacionais – especialmente as norte-americanas – pudessem instalar-se de fato no território mexicano, onde a mão de obra era mais barata e a legislação ambiental, relativamente fraca. Dessa forma, a descentralização produtiva e o IED assumem caráter de destaque na transformação que o México sofre com o NAFTA a partir da intensificação da presença das indústrias maquilas no território mexicano, o que será analisado no seguinte item.

1.3 A indústria maquiladora no México

O processo de integração entre países com “grandes diferenças nas estruturas de custos” (SABBATINI, 2008, p. 74) potencializa o Investimento Externo Direto que busca vantagens competitivas; a relação entre os parceiros comerciais do NAFTA insere-se nessa rede de livre comércio, na qual o aumento do IED proveniente dos Estados Unidos em direção ao México é exatamente em busca de condições de produção mais baratas especialmente em manufaturas (PASSOS, 2010). Nesse sentido, é possível observar que, para os Estados Unidos e para as empresas transnacionais, o NAFTA era a institucionalização de circunstâncias nas quais poderia haver reforço da acumulação capitalista, principalmente a partir da deslocalização produtiva. O México sob a administração do presidente Salinas – responsável pela assinatura do Tratado – esperava que o país pudesse inserir-se no mundo globalizado a partir da transferência de tecnologia e de maior proximidade com seus parceiros econômicos (PASSOS, 2010, pp. 43-44). Nesse panorama, nota-se que “o NAFTA possibilitou a efetivação do ambiente institucional liberalizado e flexível necessário para a atração das empresas maquilas, principalmente as americanas” (PASSOS, 2010, p. 43).

As indústrias maquiladoras iniciaram suas atividades no México em 1964 através de um estatuto de exceção, que permitia que matérias-primas e produtos semimanufaturados pudessem ser importados para o país, onde seriam montados e transformados em produtos finais que seriam exportados sem que impostos fossem cobrados em nenhuma das fases do processo (HIERNAUX-NICOLAS, 2005, p. 33). As indústrias maquilas, portanto, fazem parte da história econômica mexicana desde meados do século XX como uma forma de industrialização que proporcionava o desenvolvimento principalmente do norte

do país (HIERNAUX-NICOLAS, 2005, p. 33).

Porém, dentro do contexto de liberalização das fronteiras e dos mercados, bem como da deslocalização produtiva na década de 1980, as indústrias maquiladoras assumem um papel ainda mais importante, pois a abertura das fronteiras mexicanas proporcionou o rápido crescimento das indústrias maquila em todo o território do país. A própria localização geográfica com os Estados Unidos foi um fator importante na logística de exportação dos produtos, além da proximidade entre os países facilitar a instalação das empresas transnacionais principalmente na fronteira (PASSOS, 2010, p. 44): inúmeras ETNs provindas dos Estados Unidos passam a poder se instalar no território mexicano para montarem produtos (com destaque para manufaturados). Nesse sentido,

essa indústria [maquila], como forma de inserção internacional e desenvolvimento industrial escolhida pelo México, pode ser definida como um conjunto de unidades produtivas – particularmente empresas transnacionais – organizadas para realizar a montagem final (*assemble*) de diversos produtos no país, meio do processamento de diferentes materiais, insumos, peças e componentes. Porém, esses insumos e componentes apresentam uma particularidade: além de todos eles serem importados sem taxações do Estado em que as maquilas se estabelecem, essa importação é considerada temporal (e no caso do México, esses insumos podem permanecer até um ano no país). A importação é temporal justamente porque o objetivo da indústria maquilas é o de montar o produto com insumos importados para que ele prontamente seja reexportado para o país de origem da empresa ou até mesmo para outras localidades definidas pela matriz, de modo que essa indústria também é conhecida como empresa maquiladora de exportação (PASSOS, 2010, pp. 43-44).

Outro elemento essencial para a compreensão acerca do crescimento das

indústrias maquila no México proporcionado pelo NAFTA é a busca por mão de obra barata e desqualificada: embora o discurso estadunidense fosse, por um lado, de ganho de competitividade das ETNs a partir de custos de produção mais baixos, o discurso mexicano era, por outro, de que a economia do México seria beneficiada com a geração de empregos e com expansão da renda (PASSOS, 2010, p. 44). A realidade, contudo, apresentou-se de forma extremamente diferente, o que será analisado na próxima Seção.

Seção 2 – Um balanço após 20 anos de NAFTA

A formação do Acordo de Livre Comércio na América do Norte correspondeu, como analisado na Seção 1, à uma conformação de políticas nacionais concomitantemente com o panorama internacional de desregulamentação e de abertura de mercados. Desde a assinatura do Tratado, 20 anos se passaram e as consequências dessa integração ainda são apresentadas com discursos extremamente positivos em relação aos efeitos da integração, especialmente para o México, que é visto como o principal beneficiário do processo (“BIGGER, Better, NAFTA”, 2014). Segundo o discurso atual, a abertura da economia mexicana proporcionou elevação na produtividade manufatureira do México, assegurando o comprometimento do país – através do NAFTA – com políticas domésticas coerentes com um modelo liberalizante, abrindo portas para mais 14 acordos de livre comércio assinados pelo México desde então (“BIGGER, Better, NAFTA”, 2014); a iniciativa adotada pelo NAFTA é, então, uma perspectiva de integração que deveria ser estimulada e adotada por mais países no continente americano (BEAULIEU, 2013). É evidente, portanto, que o movimento de integração através do NAFTA é visto por diversos veículos de comunicação e autores de forma vantajosa

especialmente para a economia mexicana, que ganhou competitividade e pôde se inserir na estratégia econômica global através da atração de IED. A realidade do México, contudo, é muito diferente daquela comumente exposta, o que será analisado nessa Seção.

2.1 Consequências socioeconômicas do Tratado para o México

As políticas de abertura da economia mexicana e de desproteção à indústria nacional (iniciadas por De La Madrid e continuadas pelo presidente Salinas), combinadas com a institucionalização de uma estratégia clara de atração de IED, geraram um quadro delicado para a economia do país; o NAFTA reforça essa situação, pois o processo de integração foi baseado não na complementariedade entre as economias do Canadá, dos Estados Unidos e do México, mas sim em uma estratégia que acrescenta baixo valor agregado às cadeias de produção no México (CORSI, 2013, p. 33). A progressiva perda de força da esquerda mexicana em detrimento de um modelo de desenvolvimento completamente voltado para atração de IED, expresso através de 18 anos de política neoliberal (HIERNAUX-NICOLAS, 2005, p. 42), gerou resultados socioeconômicos extremamente negativos para o México.

É verdade que a consolidação da atividade maquiladora no México principalmente a partir do estabelecimento do NAFTA proporcionou aumento nos índices de geração de emprego, chegando a 1,3 milhões em 2001 (PALMA, 2004, p. 413). Entretanto, as empresas maquiladoras são, em essência, um mecanismo que promove grandes ganhos para as empresas, que montam seus produtos em locais onde a remuneração da mão de obra é precária, em detrimento de um quadro com poucos ganhos de longo prazo para o país onde as empresas são

instaladas (PASSOS, 2010, p. 38). Dessa forma, embora haja, de fato, uma elevação nas taxas de emprego, esses são de baixa qualificação, instáveis e com baixa remuneração. Segundo Espósito, “há evidências de que, pelo menos no período entre 1994 e 2000, os empregos criados nas maquilas pagavam 52% menos do que os outros postos de trabalho” (2013, p. 53).

Além disso, ao permitir uma área de livre comércio, o NAFTA proporcionou uma especialização regressiva no México através de uma atividade que promove baixo encadeamento da economia (PALMA, 2014). Isso é extremamente preocupante porque “o desenvolvimento parece requer industrialização com diversificação setorial e adensamento das cadeias produtivas” (CORSI, 2013, p. 29). Uma vez que os produtos somente são montados no México, não existe a constituição de elos produtivos que poderão garantir um desenvolvimento autônomo para a indústria do país no longo prazo (ESPÓSITO, 2013, pp. 51-53); existe, na verdade, uma forte dependência do IED no país. É possível observar, portanto, que embora as exportações mexicanas tenham, de fato, aumentado, isso ocorreu às custas de uma especialização regressiva que desmantelou a capacidade de organização sindical do país e manteve os altos índices de pobreza da população mexicana, o qual ainda era de 47,4% em 2008 (ESPÓSITO, 2013, p. 53).

Também torna-se um imperativo destacar que a presença das indústrias maquiladoras no norte do México transformaram profundamente as relações sociogeográficas do país a partir de uma intensa migração da população mexicana para a fronteira com os Estados Unidos, o que Hiernaux-Nicolas denomina como “Marcha para o Norte” (2005, p. 36). A atração exercida pela deslocalização produtiva das empresas transnacionais para a região norte do país levou à uma profunda realocação das atividades

econômicas e da população mexicana antes mesmo da assinatura do NAFTA: cidades que antes eram extremamente importantes na dinâmica social interna, como a Cidade do México, sofreram com altos níveis de desemprego e com a redução da atividade industrial (HIERNAUX-NICOLAS, 2005, p. 32). A partir da assinatura do NAFTA, entretanto, observa-se que há um intenso processo de reorganização social e de migração para o norte do país, sendo o lugar reservado para o território do sul do país relegado pelo desenvolvimento das indústrias maquila, “de sorte que não seria exagerado afirmar que o sul do território mexicano é o espaço da não-integração ou da exclusão dos processos de abertura” (HIERNAUX-NICOLAS, 2005, pp. 40-41). Além disso, existe um forte risco de destruição das comunidades tradicionais locais a partir da ascensão da “globalização” em todo o território mexicano, dado que há uma forte tendência de separação do desenvolvimento social em relação ao crescimento econômico (HIERNAUX-NICOLAS, 2005, p. 44).

A análise de Almeida torna-se crucial nesse ponto para a compreensão do movimento que ocorre com a integração regional, principalmente no âmbito do NAFTA: para ele, a questão social dificilmente faz parte das questões prioritárias na formulação de acordos, especialmente de áreas de livre comércio, onde o principal objetivo é a completa eliminação de barreiras alfandegárias para a circulação de mercadorias e para a busca de vantagens competitivas pelas empresas transnacionais (ALMEIDA, 1999, pp. 17-22). O autor destaca que “as bases reais dos processos de integração são, portanto, indubitavelmente, econômicas e comerciais, sem o que esses processos simplesmente não se sustentariam na prática” (ALMEIDA, 1999, p. 21). O autor afirma ainda que o processo de integração que ocorreu na América do Sul na década de 1990 (em uma referência tanto o

NAFTA quanto ao Mercado Comum do Sul, o MERCOSUL) não buscou a “coesão social” que caracterizou o modelo europeu na constituição da Comunidade Econômica Europeia (CEE), mas sim o livre-cambismo administrado, no qual o receituário de adaptação das economias era amplamente difundido como necessário no contexto de globalização (ALMEIDA, 1999, p. 30).

Contextualizando a integração nos moldes do NAFTA dentro dessa perspectiva que desnuda a baixa valorização da coesão social, torna-se um imperativo ressaltar também “o fato de que segmentos importantes da opinião pública acreditaram encontrar nessa eventual abertura comercial uma ocasião para (...) favorecer uma maior democratização do país” (BRUNELLE, 1999, p. 223). Entretanto, vinte anos depois da implementação do Tratado de Livre Comércio da América do Norte, o que se observa é uma grande desarticulação política e social através de um acordo que não beneficiou os trabalhadores mexicanos, mas, ao contrário, desmantelou a “capacidade de atuação dos sindicatos (...), pois, se o nível da pobreza aumentou no país, provavelmente os sindicatos não têm desenvolvido propostas efetivas para o aumento dos níveis salariais no país” (ESPÓSITO, 2013, p. 53).

O aumento da pobreza a que Espósito faz referência é demonstrado pela autora através de dados que evidenciam os efeitos do NAFTA, os quais não são tão brilhantes para a economia do México como costuma-se acreditar: se em 1992, 53,1% dos mexicanos eram considerados pobres de acordo com a classificação do Banco Mundial, em 1996 esse número subiu para 69% (ESPÓSITO, 2013, p. 51). Nessa conjuntura, torna-se evidente que o NAFTA não foi um acordo de integração que buscou a complementariedade entre as economias, de forma que a economia mexicana – por ser a menos dinâmica entre as três – sofreu uma forte especialização

regressiva, na qual a atividade das empresas maquiladoras proporcionou alterações sociogeográficas que aprofundaram as diferenças sociais entre as regiões e agravaram a situação qualitativa dos empregos e da produção industrial do país (HIERNAUX-NICOLAS, 2005).

Nesse contexto, a presença da China como um novo centro de montagem de manufaturas agrava ainda mais a inserção do México na economia mundial, um processo que se desenvolve principalmente a partir dos anos 2000 com a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), provocando o deslocamento de 730 indústrias maquilas do México para a China entre 2000 e 2003 (MURUA, 2010, pp. 118-119). Essa nova conjuntura será analisada no próximo item dessa Seção.

2.2 A presença da China como um elemento complicador

Corsi aponta que a reestruturação capitalista a partir das crises de 1970 buscou, de fato, novos espaços de acumulação principalmente a partir de estratégias de IED, com destaque da deslocalização produtiva através das grandes empresas transnacionais principalmente estadunidenses (2013, pp. 35-37). Nesse sentido, o Leste Asiático mostrou-se como uma região de extrema conexão entre os Estados, o que foi permitido pela proximidade geográfica e pelo aumento dos fluxos de comércio a partir de uma perspectiva de integração entre as cadeias produtivas e a integração regional (MEDEIROS, 2014, pp. 3-4).

Dentro dessa rede interconexa entre os Estados do Leste Asiático, há destaque para a ascensão da China como um centro produtor de manufaturas principalmente a partir de um regime macroeconômico de altos níveis de investimento estatais combinado com câmbio extremamente desvalorizado, o que proporcionou elevada competitividade do setor industrial chinês

em relação tanto aos seus vizinhos quanto a outros países (MEDEIROS, 2014, p. 13). Além disso, as isenções tarifárias às importações de componentes para a produção de bens finais nas Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), bem como os altos índices de investimento em cadeias produtivas completas, fizeram com que a China se tornasse um duplo polo na economia mundial, sendo

“de um lado, o principal produtor e exportador asiático de produtos finais intensivos em mão de obra (tanto em bens de consumo quanto em máquinas da TI), de outro afirmou-se como grande mercado para peças e componentes, bens intermediários e bens de capitais (...), o que levou a uma decidida realocação do déficit americano para a China. (...) a China, que em 1990 destinava apenas 8,3% de suas exportações para os EUA, passou a destinar para este mercado 20,9% em 2000” (MEDEIROS, 2014, p. 15).

Nesse sentido, é importante destacar que a “abertura ao exterior” empreendida pela China a partir de 1978, com as reformas econômicas e políticas de Deng Xiaoping, faz parte de um projeto de desenvolvimento nacional no qual “a China agiria segundo seu próprio ritmo baseado na determinação de seu interesse nacional, que não poderia ser prescrito por estrangeiros” (KISSINGER, 2011, p. 410). A aproximação do país com os Estados Unidos e a ruptura com a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) demonstram o abandono do modelo de desenvolvimento que vinha sendo empregado por Mao Zedong desde a constituição da República Popular da China em 1949; além disso, o dinamismo das economias vizinhas, especialmente do Japão e da Coreia do Sul, demonstrou que a China precisava se transformar se quisesse desenvolver seus índices econômicos e sociais (FAIRBANK; GOLDMAN, 2008, p. 373).

Nesse sentido, o IED não era uma via que deveria ser evitada, mas, ao

contrário, poderia ser utilizada em prol do desenvolvimento nacional, pois ele proporcionava, na visão do próprio Deng, transmissão de tecnologia e conhecimento, além de ser crucial para o processo de abertura econômica (KISSINGER, 2011, p. 426). Entretanto, a atração de IED nas ZEEs impunha “a condição de associação das empresas estrangeiras com empresas estatais”, o que fazia com que o IED funcionasse como uma “janela de investimentos para adensamento produtivo e ponte para aquisição de novas tecnologias, e não indutor de fundos para fusões e aquisições ou processos de privatizações” (JABBOUR, 2012, p. 281).

É possível observar, portanto, que a China tornou-se um local extremamente atrativo para o IED, embora isso tenha sido feito a partir de uma estratégia totalmente distinta em relação às maquilas mexicanas. Palma aponta que “ao contrário, no Leste Asiático, por contraste com a “maquila” mexicana, o percentual de insumos domésticos utilizada, por exemplo, na China, em empresas equivalentes é normalmente bem alto” (2004, p. 413). A estratégia de desenvolvimento da China está diretamente baseada na montagem de produtos no território chinês, mas esse processo tende a estar integrado à produção doméstica, na qual há a formação de cadeias produtivas integradas à economia. Dessa forma, mesmo que as empresas transnacionais tenham se instalado no país principalmente a partir dos anos 2000, quando a China entra na OMC após 15 anos de negociações (MURUA, 2010, p. 116), essa estratégia de desenvolvimento é feita ainda com uma forte presença estatal e de forma a garantir que as indústrias instaladas no país pudessem integrar-se no longo prazo. Portanto,

“o país também contou com a atração de IED, porém, as empresas transnacionais estão em parcerias com empresas estatais e sofrem uma série de limitações por parte do governo chinês a fim de que grande

parte dos benefícios provindos fiquem retidos no país. Com essa estratégia, a China direcionou os investimentos para a formação bruta de capital fixo, internalizando os processos tecnológicos industriais, e assim, conseguiu diversificar e internalizar sua estrutura produtiva” (MURUA, 2010, p. 113).

Nesse sentido, o movimento que se observa na primeira década do século XXI é o do deslocamento das maquilas mexicanas para a China – “pois o recurso que as maquilas buscavam no México era a mão de obra barata e desqualificada” (PASSOS, 2010, p. 38): ao encontrarem tal fator de produção em uma área que se apresentou como mais competitiva e mais propícia para os IED, a saber, a China, as empresas transnacionais não hesitaram em alterar sua localização – embora a presença das maquilas ainda seja uma realidade no México.

Murua aponta que, “se a China estava na 25ª posição no que se refere ao destino de exportações mexicanas e na 5ª posição em origens de importações mexicanas em 2000, no ano de 2008 esses números saltaram para 6º e 3º respectivamente” (2010, p. 116). Há, nesse contexto, uma entrada maciça de produtos chineses no México, o que agrava o déficit comercial do país, que apresenta uma trajetória crescente: em 2000, o déficit estava em torno de US\$ 2.569,20 milhões; porém, atinge quase US\$ 31 milhões em 2009 (MURUA, 2010, p. 116). Nessa nova conjuntura, na qual a China se tornou um grande parceiro comercial do México, o país sofre fortemente não somente com a deslocalização produtiva das suas indústrias maquiladoras, mas também com a elevada competição de produtos nos mercados internacionais.

Nota-se, portanto, que o fato da economia mexicana não ter sido interligada à estadunidense e até mesmo à canadense a partir de medidas de complementariedade possibilitou um cenário no qual o México é facilmente

substituído como centro de atração de empresas transnacionais pela China. A persistência do elevado número de pobreza em 2008, o qual chegou a 47,4% (ESPÓSITO, 2013, p. 51) demonstra que o nem o “governo mexicano nem as empresas privadas estão preparadas para relacionar-se economicamente com a China” (MARUA, 2010, p. 120), pois nenhuma estratégia foi tomada para alterar a forma com a qual o México está inserido no NAFTA. A China, desde as reformas econômicas instituídas com a modernização de Deng Xiaoping, continua a crescer com taxas médias de PIB de 9,6%, com um PIB per capita de 8,5% no período compreendido entre 1975 e 2005 (LAMBERT, 2010, p. 9). O gráfico 1 demonstra que a China tornou-se o segundo maior parceiro comercial dos três países membros do NAFTA: é evidente, portanto, que a presença chinesa como uma das potências no sistema internacional evidencia as fragilidades dos acordos regionais baseados em assimetrias e na falta de complementariedade entre as economias, caso no qual o NAFTA se encaixa desde sua criação até os dias de hoje.

Considerações finais – Inserção do México no contexto internacional

O comércio entre os Estados Unidos e o México chegou a aproximadamente 500 bilhões de dólares em 2012, o que representa um aumento de quase seis vezes em relação ao período de negociação do NAFTA, em 1992 (GUITIÉREZ, 2013). Além disso, 80% das exportações do México são em direção aos Estados Unidos, enquanto aproximadamente 50% do IED recebido pelo México entre os anos de 2000 e 2011 vem do seu vizinho do norte (GUITIÉREZ, 2013). Embora esses dados sejam apresentados a partir de uma perspectiva na qual o NAFTA proporciona avanços econômicos especialmente para o

México, é importante perguntar-se se, de fato, um aumento das exportações é positivo por si só. O descompasso do aumento dessa atividade em relação ao PIB demonstra que não houve necessariamente a geração de riqueza nova no México a partir da presença das empresas transnacionais no país. Segundo Palma, a

“brusca aceleração da taxa de crescimento das exportações correspondeu a uma drástica redução da taxa de crescimento da economia, que levou ao colapso o “multiplicador de exportações”¹ implícito – de 0,9 (no período de 1970 a 1981) para 0,1 (entre 1981 e 2001). Ou seja, não era exatamente a terra prometida dos defensores das reformas!” (2004, p. 411).

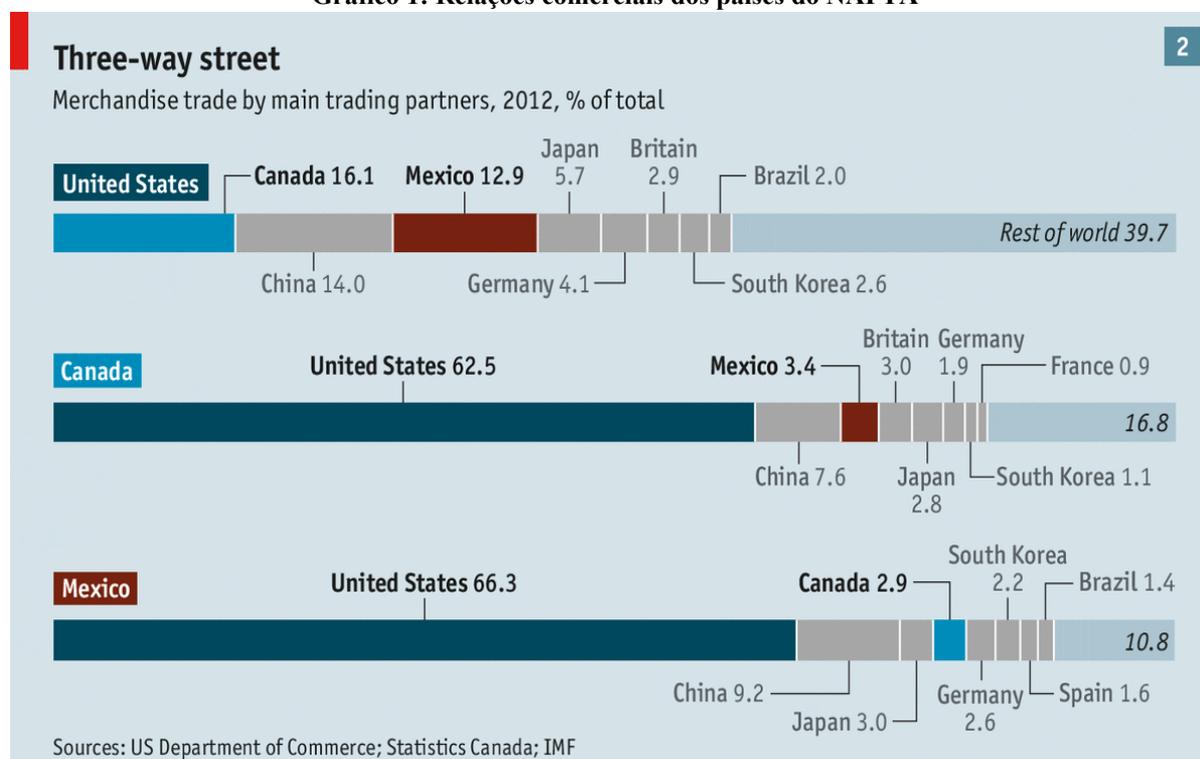
A estratégia de crescimento liderado pelas exportações mexicanas, portanto, não foi capaz de fazer com que as indústrias estivessem firmemente enraizadas e incorporadas na economia doméstica, minando a capacidade de crescimento sustentado ao longo do tempo. Embora o IED estadunidense ainda seja parte importante da economia mexicana nos anos recentes (GUITIÉREZ, 2013), a rápida deslocalização produtiva para o Leste Asiático e principalmente para a China fizeram com que o México fosse facilmente substituído no processo de montagem de diversos produtos.

O presente artigo, longe de buscar esgotar o assunto e seus desdobramentos, buscou demonstrar que a integração como proposta nos moldes do NAFTA é extremamente delicada para economias que eram antes protegidas. Embora as exportações mexicanas tenham aumentado desde 1994, a tendência de desintegração social e de corrosão dos indicadores socioeconômicos do México evidenciam que os ganhos econômicos não foram revertidos para diminuição da pobreza e nem para uma dinâmica de

¹ “Multiplicador de exportações” é compreendido como a relação entre as taxas de crescimento de duas variáveis (no caso, exportações e PIB).

desenvolvimento coesa. Nesse sentido, contudo, Hiernaux-Nicolas aponta que “existe uma possibilidade de se repensar o modelo (...) pondo em marcha políticas de compensação para as regiões marginalizadas (...) e criando oportunidades reais para a população” (2005, p. 48). Alternativas de desenvolvimento são possíveis, embora a forma com a qual o México buscará a gestão de suas contradições internas, sendo parte de um acordo de livre comércio, ainda seja incerta.

Gráfico 1: Relações comerciais dos países do NAFTA



Fonte: “Ready to take off again?”. In: *The Economist*. 4 jan. 2014

Referências

ALMEIDA, P. R. de. “A dimensão social nos processos de integração”. In: CHALOULT, Y, ALMEIDA, P. R. (orgs.). *MERCOSUL, NAFTA e ALCA: A dimensão social*. São Paulo: 1999, pp.17-37.

BEAULIEU, E. “With NAFTA, everyone benefited from a larger economy”. In: *The New York Times*. 24 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/roomfordebate/2013/11/24/what-weve-learned-from-nafta/with-nafta-everyone-benefited-from-a-larger-economy>>. Acesso em: 7 out. 2014.

BRUNELLE, D. “As novas práticas sindicais frente ao NAFTA”. In: CHALOULT, Y (orgs.), ALMEIDA, P. R. de (orgs.). *MERCOSUL, NAFTA e ALCA: A dimensão social*. São Paulo: LTr, 1999, pp. 217-231.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CORSI, F. L. “Crise do capitalismo e reestruturação da economia mundial: as estratégias de desenvolvimento na América Latina”. In: *Brazilian Journal of International Relations*. Vol. 2, No. 2, 2013.

ESPÓSITO, K. M. G. “O NAFTA (North American Free Trade Agreement) e algumas consequências socioeconômicas para o México: o caso das maquiladoras”. In: *Mural Internacional*, no 1, ano IV, 2013, pp. 48-55.

GONÇALVES, R. “A empresa transnacional”. In: KUPFER, D. (org.). HASENCLEVER, L. (org.). *Economia industrial: fundamentos teóricos e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2002.

GUITIÉREZ, G. “Mexico’s growth has helped the US”. In: *The New York Times*. 24 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/roomfordebate/2013/11/24/what-weve-learned-from-nafta/mexicos-growth-has-helped-the-us>>. Acesso em: 7 out. 2014.

HIERNAUX-NICOLAS, D. “Globalização e exclusão no México: um enfoque sociogeográfico”. In: SILVEIRA, M. L. (org.). *Continente em chamas: globalização e território na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005, pp. 21-53.

LAMBERT, C. “A República Popular da China e a República Federativa do Brasil”. In: LAMBERT et. al. *A emergência da China e suas relações com a América Latina e África*. Campinas: FACAMP, nov. 2010, pp. 6-30.

MEDEIROS, C. A. *Integração produtiva: a experiência asiática e algumas referências para o MERCOSUL*. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe: Escritório da CEPAL em Brasília. 2014. Disponível em: <<http://www.cepal.org/brasil/noticias/noticias/5/35375/Integra%C3%A7%C3%A3oProdutivaMedeiros.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2014.

MURUA, G. F. F. “O fator chinês para o desenvolvimento latino-americano: a possível concorrência nos setores industriais”. In: LAMBERT C. A. et. al. *A emergência da China e suas relações com a América Latina e África*. Campinas: FACAMP, nov. 2010, pp. 112-158.

PALMA, G. “Gansos Voadores e Patos Vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina”. In: FIORI, J. L. (org.). *O Poder Americano*. Petrópolis: Vozes, 2004, pp. 393-451.

PASSOS, D. “Inserção internacional latino-americana por meio das empresas transnacionais: Os casos das maquilas mexicanas e da Zona Franca de Manaus”. In: RINALDI, P. (org.). *Seminário: Balanços e Perspectivas para a América Latina no século XXI*. Campinas: FACAMP e OFTA, dez. 2010, pp. 36-77.

PERON, A. E. R. et al. “Prólogo: balanços e perspectivas para a América Latina no século XXI”. In: RINALDI, P. (org.). *Seminário Balanços e Perspectivas para a América Latina no século XXI*. Campinas: FACAMP e OFTA, dez. 2010, pp. 5-9.

SABBATINI, R. C. “**Regionalismo, multilateralismo e Mercosul: evidência da inserção comercial brasileira após alguns anos de abertura**”. Tese de Mestrado. IE/UNICAMP, Campinas, São Paulo: 2001.

SABBATINI, R.C. “**Investimento Direto Estrangeiro: reflexões sobre seus determinantes e suas políticas de apoio**”. Tese de Doutorado. IE/UNICAMP, Campinas, São Paulo: 2008.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. “North American Free Trade Agreement (NAFTA)”. In: *United States Trade Representative*. 2014. Disponível em: <<http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/north-american-free-trade-agreement-nafta>>. Acesso em: 6 out. 2014.

JABBOUR, E. *China hoje: projeto nacional, desenvolvimento e socialismo de mercado*. São Paulo: Anita Garibaldi; Fundação Maurício Grabois; Paraíba: EDUEPB, 2012.

KISSINGER, H. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2011.

FAIRBANK, J. K.; GOLDMAN, M. *China: uma nova história*. Porto Alegre: L&PM, 2008.

“DEEPER, Better, NAFTA”. In: *The Economist*. 4 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/leaders/21592612-north-americas-trade-deal-has-delivered-real-benefits-job-not-done-deeper-better>>. Acesso em: 20 set. 2014.

“Ready to take off again?”. In: *The Economist*. 4 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/briefing/21592631-two-decades-ago-north-american-free-trade-agreement-got-flying-start-then-it>>. Acesso em: 7 out. 2014.

Recebido em 22/02/2015

Aprovado em 20/05/2015