

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LUIZ EDUARDO GARCIA DA SILVA

**NAFTA:**  
INTEGRAÇÃO OU A BUSCA PELA MANUTENÇÃO DA ORDEM?

PORTO ALEGRE  
2020

LUIZ EDUARDO GARCIA DA SILVA

**NAFTA:**  
INTEGRAÇÃO OU A BUSCA PELA MANUTENÇÃO DA ORDEM?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Economia e Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Dr. André Moreira Cunha

PORTO ALEGRE  
2020

LUIZ EDUARDO GARCIA DA SILVA

**NAFTA:**  
INTEGRAÇÃO OU A BUSCA PELA MANUTENÇÃO DA ORDEM?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Economia e Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Dr. André Moreira Cunha

Aprovado em: 16 de novembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. André Moreira Cunha (orientador) – UFRGS

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Luiza Peruffo - UFRGS

---

Prof. Dr. Andrés Ernesto Ferrari Haines – UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

O presente trabalho representa a canalização de anos de esforço e dedicação. O mérito de ter alcançado esta etapa de forma alguma representa um trabalho individual, pois é, antes de tudo, o final de um ciclo no qual pude contar com a ajuda de amigos, familiares e, imprescindivelmente, do trabalho dos funcionários e professores da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Em relação aos últimos, estendo meus agradecimentos também à todo corpo que compõem a Universidade Federal do Rio Grande do Sul especialmente aqueles e aquelas que acreditam que uma Universidade livre, plural, pública e democrática conjuga um dos esteios do desenvolvimento de uma sociedade.

Para citar apenas alguns nomes, agradeço aos meus professores Cristiano Von Gorkon e Marcelo Paiva do Colégio Bom Conselho. Professores de Geografia e História, respectivamente, que me inspiraram à leitura e ao estudo de ambas às áreas, o que muito contribuiu para que eu decidisse pelos estudos da ciência econômica. Ao meu orientador, professor André Moreira Cunha, por quem nutro admiração pelo seu trabalho como acadêmico, do qual pude usufruir enquanto seu orientando. Também agradeço aos outros professores que compuseram a banca de avaliação, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Luiza Peruffo e Prof. Dr. Andrés Haines, pela disponibilidade em ler e discutir este trabalho, melhorando certamente a qualidade do resultado final.

Muito obrigado!

## RESUMO

A questão da integração regional configura uma série de diferentes processos com diferentes objetivos e escolhas. Durante muito tempo o enfoque dado a eles girou em torno dos ganhos advindos dos acordos regionais de livre-comércio e das possibilidades que eles trariam consigo. Com o passar dos anos, observou-se que a visão exclusivamente econômica do processo de integração era limitada. O presente trabalho tem por objetivo tratar da dimensão econômica e política de um desses processos – o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). Observou-se que o NAFTA, mais do que um simples acordo que fomentava o aumento das trocas comerciais entre os países da América do Norte foi constituído dentro de uma visão política e estratégica dos Estados Unidos em um período de indefinição sobre os rumos do sistema internacional no imediato pós-Guerra Fria. Nesse sentido, as promessas de que o acordo seria benéfico à economia mexicana são matizados com a trajetória de dados macroeconômicos aqui apresentados. Em síntese, o NAFTA não chegou a efetivar-se enquanto um processo de integração regional e sim limitou-se a ser parte de uma estratégia político de influência dos EUA na América Latina. No momento em que os EUA julgou ser conveniente alterar as regras do jogo o NAFTA praticamente implodiu restando ao México basicamente acatar os novos termos do acordo entre Estados Unidos, México e Canadá (USMCA).

**Palavras-chave:** Economia Internacional. Integração Regional. Acordos de Livre-Comércio. NAFTA. Economia Mexicana.

## ABSTRACT

Regional Integration configures a series of different processes with different goals and choices. For a long time, the focus in analyzing these efforts circled around gains obtained from free trade agreements and the possibilities that they would bring alongside. As the years went by, the strictly economic vision of these processes showed its limitations. The present work has the objective to deal with the economic and political dimensions of the North American Free Trade Agreement (NAFTA). NAFTA is more than just a simple agreement that promotes commercial trade between North American Countries. It was established inside a political and strategic vision of the United States of America in the context of a series of political uncertainties regarding the immediate post-Cold War international system. The promises that the Agreement would benefit the Mexican economy are put into perspective when analyzing the macroeconomic data presented here. To sum it up, NAFTA has not been established as a true process of regional integration but has been limited to being part of the USA's political strategy in amplifying its role in Latin America. Whenever the United States judged it convenient to alter the rules of the game, NAFTA practically ceased to exist, leaving Mexico without any sources of negotiating better trade terms in what is now called the United States, Mexico and Canada Agreement (USMCA).

**Keywords:** International Economics. Regional Integration. Free-Trade Agreements. NAFTA. Mexican Economy.

## LISTA DE SIGLAS

ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
CEPAL	Comissão Econômica das Nações Unidas Para a América Latina
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
EUA	Estados Unidos da América
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
OMC	Organização Mundial de Comércio
PIB	Produto Interno Bruto
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USMCA	Acordo Estados Unidos-México-Canadá

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de Desemprego no México (em %) (1991 – 2019) .....	43
Gráfico 2 – Saldo da Balança Comercial do México (1994-2020).....	44
Gráfico 3 – Taxa de Câmbio: Mex\$ X Dólar US\$ (1995-2020).....	45
Gráfico 4 – Crescimento PIB MÉXICO vs PIB EUA (em %) (1961-2017) .....	46
Gráfico 5 – Tarifas médias de importação EUA x México antes e depois do NAFTA	49
Gráfico 6 – Exportações, Importações e Balança Comercial México x EUA (1993-2019) .....	52

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2 AS TEORIAS DE INTEGRAÇÃO</b> .....	<b>13</b>
2.1 AS TEORIAS ECONÔMICAS DE INTEGRAÇÃO.....	14
2.2 AS ABORDAGENS POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO .....	19
2.3 A ECONOMIA POLÍTICA DA INTEGRAÇÃO.....	23
2.4 CONCLUSÃO.....	27
<b>3 O NAFTA COMO ESTRATÉGIA DA POLÍTICA EXTERNA DOS EUA</b> .....	<b>28</b>
3.1 O REORDENAMENTO DO SISTEMA INTERNACIONAL E OS EUA .....	28
3.2 A ESTRATÉGIA ESTADUNIDENSE DA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS.....	31
3.3 NAFTA: APONTAMENTOS HISTÓRICOS .....	35
3.4 CONCLUSÃO.....	38
<b>4 DO NAFTA AO USMCA</b> .....	<b>40</b>
4.1 O INÍCIO: O AJUSTE ESTRUTURAL DA ECONOMIA MEXICANA .....	40
4.2 OS EFEITOS DO NAFTA NA ECONOMIA MEXICANA.....	47
4.3 REORIENTAR O NAFTA? .....	51
<b>5 CONCLUSÕES</b> .....	<b>56</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>59</b>
<b>ANEXO – BALANÇA COMERCIAL DO MÉXICO COM ESTADOS UNIDOS</b> .....	<b>63</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Acordo de Livre-Comércio da América do Norte – em inglês *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) –, que engloba o México, os Estados Unidos da América (EUA) e o Canadá, foi forjado dentro de uma conjuntura favorável à liberalização comercial. Naquela altura, questões como o reordenamento estrutural do sistema internacional e da transferência de setores produtivos do centro para a periferia caracterizavam o pensamento de que assim ocorreriam ganhos de produtividade e de capital.

A implementação de acordos de livre-comércio reforça, de acordo com o *mainstream*, os empreendimentos de integração regional, prometendo maior mobilidade de capital e trânsito de bens e serviços (BALASSA, 2001; CAVES; FRANKEL; JONES, 2001; SCHIFF; WINTERS, 2003). A promessa por trás dessa lógica é a de que isso resultaria em crescimento econômico e na redução do desemprego, mazelas que têm afligido o continente latino-americano durante as últimas décadas.

O tema que se pretende investigar neste trabalho trata da reorientação do discurso e das práticas da política externa dos EUA que levaram a uma renegociação do acordo original de 1994, culminando na assinatura de um segundo acordo firmado em bases distintas daquelas originalmente previstas. Não mais o livre-comércio, mas sim a inclusão de novas cláusulas protetivas ao comércio estadunidense. Tal veio alinhado a uma postura menos afeita aos preceitos de livre-comércio, em detrimento dos interesses comerciais do México, primordialmente, e do Canadá, em segunda instância.

Assim, a pergunta que orienta a presente pesquisa é: o que levou o governo dos EUA, mais especificamente a partir do mandato de Donald Trump, que se iniciou em 2017, a adotar medidas protecionistas e que contrariam as bases de sustentação que pautaram a assinatura do primeiro acordo de livre-comércio da América do Norte? Nesse caso, pretende-se investigar as promessas não cumpridas pelo acordo. Afinal de contas, o acordo que prometia crescimento econômico e redução do desemprego foi capaz de gerar resultados positivos nessa seara?

Para poder responder a esses questionamentos, é necessário compreender os determinantes econômicos por trás da reorientação do posicionamento dos EUA e o que os levou a renegociar o NAFTA dentro de novos termos, mais favoráveis

àqueles com maior capacidade de negociação e poder de barganha. Nesse caso, a própria intenção de renegociar as cláusulas do Acordo, que culminaram praticamente na extinção daquelas inicialmente presentes, é sintomática. Mesmo reconhecendo que as práticas dos presidentes antecedentes à Trump podem ser caracterizadas como bem menos liberais do que os discursos transparecem, o novo mandatário tomou providências efetivas que dissociaram os EUA como uma potência abertamente afeita ao multilateralismo econômico e ao fomento de acordos de livre-comércio e, na esfera política, à defesa e à valorização explícita de seu papel de fiscalizador e fomentador da democracia, especialmente no pós Segunda Guerra.

Assim, postulamos por hipótese que, apesar de obter ganhos relativos dentro do bloco, a mudança na orientação dos EUA frente ao NAFTA só pode ser compreendida dentro de uma lógica mais global da política externa norte-americana. Essa seria a de barrar ao máximo o avanço da influência do poderio econômico chinês, mesmo que para isso tenha de abrir mão do discurso (e práticas) em defesa do liberalismo (UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2018).

Além disso, as abordagens tradicionais acerca da integração regional buscam justificar as razões que levam países a buscarem a integração econômica como se ela fosse necessariamente um processo desejável ou determinístico (BALASSA, 2001). Mais do que isso, dentro da crescente interdependência das trocas comerciais, financeiras e econômicas, os ganhos do livre-comércio podem não corresponder a um simples jogo de ganha-perde, ou ganha-ganha entre dois ou mais países que integram um mesmo bloco. Existe a necessidade de avaliar o impacto dessas mudanças dentro de uma visão que englobe – ou que pelo menos considere – outros atores, numa espécie de relação triangular de trocas econômicas (CAVES; FRANKEL; JONES, 2001; SCHIFF; WINTERS 2003).

Entender a mudança no posicionamento da política externa norte-americana frente aos acordos de livre-comércio e sua relação com a América Latina – mais especificamente, com o México – nos auxilia, do ponto de vista prático, a compreender possíveis consequências que poderão daí decorrer no relacionamento dos EUA com o Brasil. Do mesmo modo permite antecipar as estratégias e a conformação do ambiente político e econômico liderado pela potência mundial dentro do âmbito hemisférico.

Já do ponto de vista científico, o estudo conduz a uma análise crítica das teorias de integração que partem do pressuposto de que uma maior abertura

comercial e de fluxos de capitais é necessariamente mais eficiente, do ponto de vista de acumulação de capital. As teorias econômicas da integração foram elaboradas respeitando os cânones da ortodoxia econômica (vantagens comparativas, maximização de utilidade, aumento de bem-estar coletivo, comportamento racional, e obtenção de uma situação de equilíbrio geral) relegando a um segundo plano os condicionantes políticos e históricos do desenvolvimento da integração. Em síntese, não consideraram o uso da retórica liberal como um ativo que legitimava práticas de maior liberdade por um lado, mas que por outro, escondiam a realidade de uma estratégia de ampliação de recursos de poder e de manutenção da ordem e da estabilidade hegemônica.

O trabalho está dividido na seguinte ordem: na primeira parte é feito um breve mapeamento teórico do processo de regionalização, iniciando pelas teorias econômicas, seguidas pela abordagem política, que amplia o escopo da análise incluindo diferentes variáveis e razões estratégicas que se somam ao aspecto puramente comercial do processo de regionalização. Ao final, apresentamos como a economia política investiga o tema da integração regional, destacando a necessidade de avaliar a formação de blocos econômicos e regionais dentro de uma lógica política subjacente a qualquer iniciativa desse portem ainda que não desconsidere os elementos comerciais e econômicos.

A segunda parte aborda a gênese do NAFTA em sua feição histórica. Nesse capítulo, iniciamos a análise fazendo um breve relato acerca da conjuntura internacional na qual o acordo foi gestado. A nova realidade geopolítica do final da Guerra Fria legou aos Estados Unidos a oportunidade, e também o desafio, de rearranjar a arquitetura do sistema internacional unipolar naquela altura. Nesse sentido, a opção pelo liberalismo, a defesa dos valores democráticos e o multilateralismo serviram como ferramentas para legitimar a ação internacional da superpotência global. O subcapítulo seguinte trata justamente de analisar essa ação externa estadunidense na América Latina, com a tentativa de resgatar seu peso e influência dentro do continente. A parte final faz um resgate histórico específico da assinatura do NAFTA.

Por fim, na terceira parte, apresentamos a dimensão empírica do trabalho. A escolha das variáveis se pautou pela análise dos efeitos do NAFTA sobre a economia mexicana. Tal escolha é justificada a partir da necessidade de se entender os efeitos que um acordo de livre-comércio assimétrico gera em relação a parceiros com

estruturas de poder tão díspares como é o caso entre EUA e México. Além disso, avaliamos, igualmente, a mudança no acordo, que resultou na reformulação do documento original mais afeita ainda às pretensões estadunidenses. Isso é, buscamos as principais mudanças e interesses constituídos nas novas cláusulas negociadas.

## 2 AS TEORIAS DE INTEGRAÇÃO

Os processos de integração advêm de longa data e não configuram um produto de curta ou média duração do século XX. De maneira sucinta, pode-se dizer que a própria formação econômica do Ocidente e do desenvolvimento capitalista integraram diferentes regiões e civilizações dentro de um sistema produtivo compartilhado. Trata-se de um processo assimétrico e que esteve associado às dinâmicas de concentração de riqueza e poder (ALMEIDA, 2013; BAUMANN, 2013). Por outro lado, os seus determinantes históricos produziram também avanços em diversas outras áreas do conhecimento, como a aposta na racionalidade dos processos políticos e sociais do iluminismo e da técnica científica, de novas tecnologias produtivas visando maior eficiência alocativa (HURRELL, 1995; GROSSMAN; HELPMAN, 2002).

Desse modo, não se pode dizer que a integração econômica é um processo moderno e consequência da globalização econômica, a qual ganha intensidade no último quartel do século XX. Antes, a globalização pode ser caracterizada como uma das fases modernas desse longo desenrolar histórico. O que pode ser enunciado é que a forma como essa integração ocorre atualmente não é mesma daquela observada há alguns séculos. Assim, o presente capítulo tem por objetivo apresentar as diferentes vertentes teóricas da integração, buscando responder a seguinte questão: por que os países buscam a integração? Isso é, quais são os ganhos e as perdas a partir do processo de integração?

A resposta para tais questionamentos depende do ponto de vista teórico que estamos abordando, já que a ciência econômica propõe uma série de respostas que diferem, em seu âmago, daquelas das teorias políticas de integração. Sublinhamos que a diferenciação entre a abordagem econômica da política constitui um recurso heurístico de delimitação do objeto de análise. São formas complementares de prover respostas para fenômenos sociais semelhantes, não configurando, necessariamente, visões antagônicas entre si.

Em síntese, política e economia são indissociáveis. Porém, podem apresentar diferentes ângulos de uma mesma imagem e, por essa razão, apresentamos as teorias acerca da integração em ambos os campos de estudo, iniciando pela abordagem econômica da integração.

## 2.1 AS TEORIAS ECONÔMICAS DE INTEGRAÇÃO

Os fundamentos teóricos da integração econômica estão calcados em alguns dos princípios que remontam às teorias clássicas da economia. Diferentemente do que possa parecer, o livre-comércio está longe de ser constatado como um fato histórico evidenciado, ainda que o período de ascensão e prosperidade inglesa seja caracterizado como liberal<sup>1</sup> (CHANG, 2014).

Independentemente disso, os pressupostos da teoria clássica das vantagens comparativas até hoje consubstanciam a base liberal de que o livre trânsito de bens e mercadorias é mais vantajoso do que a aplicação de qualquer barreira ao comércio. Existe a ideia de benefício mútuo nas trocas comerciais entre países que acabam se especializando na produção de bens dos quais possuem melhores dotações iniciais. Assim, países que produzem A de maneira mais eficiente devem abrir mão da produção de B, já que estão utilizando recursos (capital e trabalho) que poderiam ser melhor alocados na esfera produtiva, deixando que outro país, com vantagens comparativas melhores na produção de B, responsabilizasse-se pela sua produção.

A consequência seria que ambos se especializariam naquilo que têm de melhor e se beneficiariam mutuamente com o livre-comércio. Isso reforça duas ideias que estão presentes nas teorias econômicas da integração: 1) a de que a especialização (divisão do trabalho) gera ganhos de eficiência; e 2) a de que o livre-comércio gera ganhos mútuos.

Ainda que parte dos pressupostos da teoria das vantagens comparativas enseje princípios caros às teorias da integração, essa abordagem não chega a constituir propriamente uma teoria de integração econômica. Apesar de advogar pela necessidade do livre-comércio, cada Estado nacional manteria sua plena soberania frente às escolhas produtivas. A decisão se baseia exclusivamente dentro de uma base teoricamente racional e não leva em conta escolhas estratégicas nem mesmo as diferentes dotações (de capital e trabalho) entre as nações.

Já num processo de adesão a algum bloco ou acordo, os Estados nacionais perdem parte de sua capacidade decisória quanto a algumas variáveis políticas de ordem macro e microeconômica. Países economicamente mais vulneráveis em relação aos seus parceiros, por exemplo, perdem a capacidade de auferir rendas

---

<sup>1</sup> Basta analisar os inúmeros tratados desiguais que a Coroa inglesa impôs aos seus aliados durante os séculos XVIII e XIX. O Tratado de Methuen (1703) é um dos exemplos desse tipo de prática.

derivadas do comércio exterior (tributos, taxas de importação, exportação etc.), vendo suas empresas nacionais perderem espaço, dada a incapacidade de competir com as estrangeiras (ALMEIDA 2013).

Se o processo de integração econômica possui esse rol de desvantagens, por que então países buscam tal tipo de acordo? Uma resposta sucinta é a de que os benefícios decorrentes da integração superam seus malefícios. Ou seja, seus defensores definem que os ganhos da integração são tão maiores quanto maior for o grau da integração.

Para sustentar esse argumento, retomam em parte a ideia ricardiana<sup>2</sup> das vantagens comparativas de que a eficiência produtiva é maior em áreas de livre comércio do que em regiões sem esse tipo de acordo (ALMEIDA, 2013; BAUMANN, 2013; JONES; WEDER, 2017). Outros ganhos seriam o aproveitamento das economias de escala a partir da ampliação dos mercados, maior poder de barganha nas negociações internacionais, e, dependendo do grau de integração, a mobilidade de fatores e a coordenação de políticas monetárias e fiscais são também argumentos levantados. Mesmo aqueles setores potencialmente atingidos pelo ingresso de estrangeiros mais bem capacitados seriam beneficiados, na medida em que a falência das empresas nacionais serviria como um fator de realocação produtiva e geradora de ganhos de bem estar para o restante da população (ALMEIDA, 2013).

Até aqui, todo o arcabouço teórico elucida os benefícios do livre-comércio como um promotor indireto do crescimento e desenvolvimento econômico. Cabe lembrar, ainda, que nem todo acordo de preferência comercial constitui de fato um acordo de integração econômica regional. Apesar de possuírem um universo compartilhado, existem diferenças entre esses. Talvez o mais correto seria diferenciar a integração econômica da integração regional, uma vez que o termo “regional” enseja uma caracterização geográfica ausente naquelas iniciativas que buscam apenas a criação de comércio – para utilizar o jargão das teorias modernas.

Os acordos de preferências comerciais atuam como um exemplo do primeiro caso. Baumann (2013) determina que esses apresentam, em geral, três características: 1) são restritos a um número limitado de produtos e não

---

<sup>2</sup> David Ricardo (Londres 1772-1823) desenvolveu a teoria das vantagens comparativas, na qual estipulava que os países deveriam se especializar na produção de bens cuja capacidade e habilidade produtiva lhes fossem benéficos. Se um país possui melhores qualificações de produção agrícola, deve produzir apenas bens primários, deixando de produzir tecidos ou bens industriais – que seriam menos eficientes.

necessariamente configuram uma liberação total dos tributos incididos sobre tais bens e serviços; 2) prescindem de proximidade geográfica; e 3) não levam em consideração nenhuma ação de coordenação de políticas compartilhadas entre os signatários. Trata-se, assim, apenas de redução de alíquotas de imposto sobre a importação de produtos efetuado entre dois agentes (estados nacionais, blocos comerciais etc.). Logo, é possível atestar que medidas de integração efetivas pressupõem outras características ao processo econômico, não estão restritas aos ganhos do comércio – ainda que esses sejam componentes necessários ao processo integrativo.

Portanto, mesmo que a facilitação comercial seja uma condição necessária, ela não é suficiente para construir um processo regional de integração. Os esforços de sistematização teórica dos processos de integração regional admitem o compartilhamento de responsabilidades e de instituições capazes de coordenar tomadas de decisão (MESQUITA, 2019. Balassa (2013) diferenciou cinco níveis relativos ao grau de integração regional econômica, dependendo do grau de compartilhamento de tais práticas:

1. Área de Livre Comércio: representa um grau um pouco mais avançado de proximidade econômica do que os acordos de preferências comerciais. Trata-se de reduzir ou eliminar por completo as barreiras tarifárias na compra e venda de bens e serviços entre dois ou mais signatários. Não há instituições de caráter supranacional configurando um acordo entre diferentes Estados nacionais. Esse tipo de acordo pode produzir um desequilíbrio na balança comercial entre dois países assimétricos já que os Estados mais vulneráveis via de regra podem produzir a um custo de mão de obra mais baixo<sup>3</sup>. Além disso, para evitar a chamada “triangulação”, esses acordos preveem cláusulas de regras de origem que define um percentual mínimo de insumos ou de valor adicionado dentro da circunscrição do acordo<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Esses desequilíbrios são chamados de “competitividade espúria” e são resultados de diferenças entre os preços relativos, não de uma estrutura produtiva mais eficiente. Para corrigir essa distorção, Baumann (2013) argumenta a necessidade de coordenação de políticas cambiais entre os signatários.

<sup>4</sup> Um exemplo de triangulação no caso do NAFTA seria a entrada no mercado estadunidense, via México, de produtos chineses. Se há uma diferença na taxação de produtos chineses entre EUA e México, dado o livre-trânsito de bens e serviços entre esses, ocorreria um benefício aos chineses, que teriam, indiretamente, um benefício fiscal de exportação. Por isso a necessidade – mais uma vez – de uma política cambial coordenada.

2. União Aduaneira: tem por característica a adoção de uma tarifa externa comum (TEC) o que gera, por conseguinte, uma política externa comum. Nesse tipo de integração a estrutura tarifária elimina a chamada “triangulação” que é um risco presente no caso da Área de Livre-Comércio. Isso significa que os países signatários perdem parte de sua capacidade decisória não podendo unilateralmente definir todas as condições de inserção de suas economias no plano internacional. Embora não configure um pré-requisito, a contiguidade territorial facilita esse tipo de integração já que torna mais fácil o controle sobre as “regras de origem” e de repartição de receitas aduaneiras.
3. Mercado Comum: o mercado comum corresponde a um passo adiante em relação à União Aduaneira. Ou seja, para além da livre circulação de mercadorias, há também a livre circulação dos fatores de produção incluindo a força de trabalho, direitos iguais entre investidores dos países signatários. Ocorre aqui a necessidade de um aparato institucional comunitário que possa definir as regras trabalhistas a ser aplicadas em comum bem como abordem as questões previdenciárias igualmente comuns a todos os países-membros. Baumann (2013) advoga que nesse nível de integração torna-se imprescindível a criação das instituições regionais com capacidade de fiscalização e punição para que sejam cumpridas as regras acordadas dentro desta formatação integrativa.
4. União Monetária: constitui o último passo antes da integração política plena entre dois entes (ALMEIDA, 2013). Além da coordenação de políticas fiscais, legislação trabalhista e plena mobilidade dos fatores de produção, a união monetária também funciona como um redutor de custos transacionais. Toda troca de bens e serviços, mesmo dentro de um mercado comum, pressupõe ainda alguma forma de controle dos fluxos monetários nacionais. Na medida em que o processo de integração econômica se aprofunda, exige-se maior facilidade na coordenação das políticas macroeconômicas empreendidas entre os atores. Ao adotarem uma mesma moeda, estes custos transacionais (risco cambial e o processo de conversão propriamente dito) simplesmente desaparecem. Como contrapartida torna-se necessária a

utilização de um emissor capaz de cumprir com todas as funções de um Banco Central nacional<sup>5</sup>. Os Estados, via de regra, abrem mão de mais prerrogativas referente ao controle de suas políticas macroeconômicas nacionais repassando para essa instituição supranacional parte de sua soberania. O desafio é equalizar as demandas nos casos em que existem economias assimétricas com problemas e desafios distintos.

5. Integração Econômica Total: por fim, temos o processo de fusão total das economias e das instituições políticas dentro de uma mesma circunscrição territorial (não necessariamente contígua). O exemplo para esse tipo de integração é o caso das unificações da Alemanha e Itália.

A taxonomia prevista acima configura os diferentes graus da teoria de integração proposta dentro das análises que privilegiam o aspecto comercial desse processo. Historicamente, houve uma profusão de acordos comerciais bi e multilaterais ao longo da década de 1980 e, especialmente, da década de 1990. A transformação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) na Organização Mundial de Comércio (OMC) assegurava um ambiente político que parecia sustentar a abertura comercial como um fim em si mesmo, capaz de garantir, por si só, o desenvolvimento econômico e a coordenação política do sistema internacional agora não mais bipolar.

Contudo, vimos que os acordos não constituíam bases sólidas o suficiente para garantir a saúde econômica dos Estados nacionais e, por vezes, nem mesmo a própria sustentabilidade do trato. A necessidade de melhor regulação das cláusulas acordadas, mesmo nos casos com menor profundidade integrativa, fez com que a própria teoria passasse a considerar outros temas com o passar do tempo. Questões como as compras governamentais, regulação da concorrência e até mesmo proteção ambiental e direitos do consumidor passaram a serem incluídos estrategicamente como adendos a essas iniciativas.

A incorporação de novos temas à questão da integração regional, ao mesmo tempo que ampliou o campo de estudos sobre a temática, também evidenciou as limitações das análises que privilegiavam única e exclusivamente os aspectos comerciais. Além disso, a forma e o contexto histórico e regional no qual os acordos

---

<sup>5</sup> As funções típicas do Banco Central são: emissor de papel-moeda e controlador da liquidez da economia, banqueiro dos bancos (emprestador de última instância), regulador do sistema financeiro, depositário de reservas internacionais do país (CARVALHO *et al.*, 2007).

de livre-comércio se efetivaram passou a enriquecer o arcabouço empírico desses eventos, que passaram a focar no tema da integração considerando variáveis políticas. Percebeu-se que a estratégia de formar coalizões e estreitar certos tipos de parcerias privilegiava alguns atores em detrimento de outros, evidenciando as escolhas políticas nos processos de tomadas desse tipo de decisão. Sendo assim, cumpre avaliar também o que o enfoque político da integração regional tem a oferecer, tema da próxima seção.

## 2.2 AS ABORDAGENS POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO

A própria ideia de integração regional dentro da abordagem política distingue dos objetivos inicialmente propostos pela teoria clássica econômica. A criação de comércio e a facilitação da mobilidade dos fatores produtivos saem do centro da análise, constituindo parte de um enquadramento que compreende a coordenação decisória entre os diferentes agentes como tema principal. Nesse sentido, Herz e Hoffman (2004, p. 160) definem a integração regional como “um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional”.

A questão da soberania, outrora considerada como uma consequência natural do grau de integração comercial, passa a ser problematizada, já que rompe com a lógica racional de cessão de poderes. Essa ambiguidade lógica das teorias de integração comercial contraria àquela de consolidação dos Estados através do uso da força coercitiva como garantidor da centralização soberana sobre um determinado território unificado. Quais as razões que levam então os Estados a cederem parte de seu controle soberano e aderirem a um processo de natureza integrativa?

As preocupações da análise política do processo de integração começaram a ser sistematizados a partir da experiência da Europa ocidental após a Segunda Guerra Mundial. O pressuposto por trás dessa ideia era o de que a integração dos mercados e a crescente interdependência econômica dos países do continente levariam a um ambiente de estabilidade política e crescimento econômico.

O início da Guerra-Fria e a ameaça do avanço do comunismo (inclusive através de ganhos eleitorais de partidos políticos vinculados à esquerda e ao comunismo, como no caso da França e da Itália) aceleraram o ingresso de investimentos diretos dos EUA, como uma forma de recuperação rápida dessas

economias e prevendo que, assim, poderia barrar a representação política da esquerda. O início do que viria, décadas depois, a constituir a União Europeia foi o tratado de 1949 que fundou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e fincou as bases do projeto integracionista europeu, que deu mais um passo com a formação da Comunidade Econômica Europeia em 1957.

Na medida em que o continente europeu avançava em sua configuração econômica e política, os analistas voltavam suas atenções para explicar e avaliar os fenômenos de integração (HURREL, 1995; MESQUITA, 2019). A chamada primeira onda regionalista passou a ser denominada de “regionalismo fechado”, com uma abordagem que privilegiava estratégias de desenvolvimento econômico. Entendia-se que os países com menores condições de competir no plano internacional necessitavam de incentivos adicionais e de políticas que facilitassem a promoção interna de sua industrialização. Essa ideia, na realidade, contrapunha a lógica do livre-comércio proposta no GATT e levada a cabo por países como os EUA.

Por outro lado, ocorria dentro da Europa um processo contraditório de crescente liberalização interna, ao mesmo tempo em que o continente se fechava ao exterior (HERZ; HOFFMAN 2004). A discussão sobre a integração regional passou a ser confrontada com o tema do multilateralismo comercial e da possibilidade de coexistência de ambos os fenômenos. De um lado, há o argumento de que a integração regional pode beneficiar o comércio internacional na medida em que expõe e reforça a liberalização comercial entre seus membros (KRUEGER, 1995). Outros postulam o contrário: na realidade, o regionalismo seria um obstáculo ao multilateralismo comercial, já que beneficia apenas parte dos atores do sistema internacional (BHAGWATI, 1991).

A primeira crise do petróleo durante a década de 1970 fez com que o primeiro ímpeto regionalista arrefecesse. A redução dos fluxos, a reconfiguração do sistema financeiro internacional a partir do fim das regras de Bretton Woods e as recorrentes crises dos países de terceiro mundo fizeram com que o ímpeto dos Estados nacionais fosse reduzido em nome da busca pela maior integração – mesmo na Europa, lugar em que esse processo estava adiantado em relação ao restante do planeta. Tudo isso fez com que a segunda onda regionalista reaparecesse apenas no final da década de 1980, já nos estertores da Guerra Fria e da conjuntura de recuperação econômica, após a chamada “década perdida” (MESQUITA, 2019).

Essa segunda onda ocorre numa conjuntura favorável à ideologia liberal, que destacava a vitória do sistema capitalista em relação ao socialismo real do leste europeu. Isso aportou uma série de novos temas à agenda de integração, como a preocupação em resguardar o regime democrático, a proteção aos direitos humanos e a inclusão do tema da sustentabilidade e respeito ao meio ambiente. Essa agenda, não por acaso, refletia ainda a lógica discursiva das potências ocidentais durante a batalha de narrativas dos anos da Guerra Fria – a despeito dos episódios de desrespeito aos direitos humanos cometidos por essas mesmas potências, assim como da prática e patrocínio de rupturas institucionais por ambas matizes ideológicas (MESQUITA, 2019).

Da perspectiva econômica, essa segunda onda regionalista passou a ser denominada como “regionalismo aberto”, em que os agentes econômicos passaram a adotar a estratégia de integração como forma de melhor inserção dentro das relações econômicas internacionais. Para além da liberalização promovida entre os países-membros de um determinado bloco, se tornou em voga a visão de que a promoção do livre-comércio entre diferentes blocos poderia igualmente impulsionar o crescimento econômico. A liberalização intrarregional passou a ser um processo concomitante à liberalização inter-regional. De acordo com Herz e Hoffman (2004), o regionalismo aberto é visto como uma forma de promoção e fomento da liberalização econômica multilateral, não constituindo um fim em si mesmo, mas complementando o regime de comércio empreendido pelo GATT e pela OMC.

O fracasso das políticas neoliberais que tomaram forma na América Latina (e também no NAFTA, com relação à economia mexicana) e a ascensão de governos mais afeitos à participação do Estado como promotor do crescimento e do desenvolvimento econômico diminuíram o otimismo até então vigente frente aos benefícios da globalização (RODRIG, 2011). Novas forças políticas e econômicas ascenderam, o que levou a muitos analistas a advogar pela ideia de transformação de uma ordem bipolar que caracterizava a Guerra Fria para um novo realinhamento de forças, que passou a ser denominado de ordem global “multipolar” (GUIMARÃES, 2008; SERBIN, 2009). Chamamos a atenção para a emergência da China, que busca definir um novo enquadramento do sistema internacional, a fim de que se adeque aos temas afeitos à sua própria agenda internacional.

Em paralelo às ondas regionalistas, novas teorias foram sendo desenvolvidas. Hurrel (1995) apresenta uma proposta de sistematização das teorias de integração

regional, dividindo-as em três níveis, a partir do tipo de integração que corresponde igualmente às três diferentes dimensões desse processo. São elas: 1) sistêmicas, 2) regionais e 3) domésticas:

As sistêmicas, basicamente, são as teorias do sistema internacional ou as grandes teorias das relações internacionais – ou seja, as abordagens idealista e realista. Dentro da perspectiva realista, existem duas vertentes. A primeira é a “*powerpolitics*”, na qual os países aderem ao regionalismo formando coalizações e buscando balancear a presença de outros atores externos (sejam eles regionais ou não). São exemplos a Organização do Tratado do Atlântico Norte e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

A segunda vertente é a teoria da estabilidade hegemônica, em que um ator hegemônico investe na criação de instituições supranacionais, a fim de garantir a manutenção de seu status de poder dentro da ordem global e a estabilidade do sistema como um todo. O liberalismo incorporou questões como a interdependência e a globalização, que podem fomentar ou tornar resistentes os processos de integração regional a depender do tipo de associação ou de respostas necessárias aos problemas que criam distúrbios no sistema internacional (problemas globais como o meio ambiente, por exemplo).

Já as teorias regionais são três: neofuncionalismo, intergovernamentalismo e construtivismo. No neofuncionalismo, quanto maior for o grau de interdependência, maior será a propensão dos Estados a buscarem soluções conjuntas para os seus problemas, que por sua vez, tornam-se também cada vez mais coletivos. Em termos de atores, temos a sociedade internacional, que demanda bens e serviços políticos ou econômicos, e as organizações supranacionais, que devem prover sua oferta.

Já na perspectiva intergovernamentalista, os Estados nacionais são os agentes indutores desse processo de integração. A variante realista dessa abordagem afirma que os Estados buscam formas de maximizar sua segurança (ainda que a integração implique perda de parte de sua soberania) em duas situações: quando um Estado é materialmente fraco e outro mais forte o ameaça, e quando existem instituições de um Estado poderoso dentro da região.

A vertente liberal foi desenvolvida por Moravcsik (1993; 1998) e adota a integração como sendo um dilema de ação coletiva, cujo intuito é a maximização dos benefícios e dos ganhos econômicos e políticos quando da conjunção de forças entre os Estados.

Por fim, há a o construtivismo, que aborda a criação de sentimentos comuns a determinadas regiões, que, por sua vez, determinam um sentimento e a construção de uma narrativa coletiva. Trata-se de uma relação intersocietária, que culmina num processo de construção de instituições supranacionais. Tal compartilhamento comunga valores, fazendo com que se criem interesses e identidades comuns.

Em último, falamos das teorias domésticas. Essas estipulam que a política interna atua produtor de elementos (interesses e estratégias) capazes de articular um processo de integração regional. O autor apresenta três categorias que permitem atestar o sucesso de um processo de integração: a) coerência estatal – quanto mais forte for um Estado nacional, mais exitoso será o processo de integração regional; b) tipo de regime e democratização – a teoria da paz democrática; e c) convergência – as unidades que compõem um regime integrado passam a compartilhar objetivos e interesses comuns tanto no âmbito doméstico quanto no regional.

Assim, a abordagem política da integração aporta uma série de novas teorias, métodos e variáveis que compõem o quebra-cabeça desse processo. O campo de estudos se segmentou em diferentes níveis de análise, abrindo novos temas e problemáticas com os quais a academia pode contribuir. Portanto, devemos avaliar a questão da integração regional através de uma miríade distinta de variáveis, e não a partir de uma lente única da economia ou do comércio – ainda que essa seja também uma das dimensões centrais dos processos de integração.

A integração regional configura um “sistema aberto”, com uma gama de diferentes variáveis que impactam na institucionalização ou na dificuldade de constituição de um bloco (REZA, 2019). Isso conduz à necessidade de aportar novas dimensões que abarquem a complexidade desse sistema. Assim, podemos avaliar o logro ou insucesso desse tipo de empreitada.

### 2.3 A ECONOMIA POLÍTICA DA INTEGRAÇÃO

A economia política da integração trata da análise dos setores que são beneficiados ou prejudicados com a adoção de práticas e regras que vinculam as diferentes economias, partindo de uma visão que busca auferir ganhos ou perdas de bem-estar a partir da maior ou menor integração regional. Trata-se de avaliar os ganhos (em termos de excedentes de consumidor e produtor) que são obtidos com a redução das tarifas de importação de produtos dos países signatários.

A assunção de que as trocas comerciais geram benefícios mútuos passa a ser matizada com a inclusão de novas variáveis relativas ao processo de integração, já que a abertura comercial pode significar a entrada de competidores mais adaptados a determinadas estruturas de mercado e que podem vir a monopolizar alguns setores da economia de um Estado. Com isso, a opção pela integração se torna uma decisão politicamente estratégica, em que se efetiva a escolha pela sobrevivência ou manutenção de certos privilégios fiscais de alguns setores em detrimento de outros.

Baumann (2013) divide em duas grandes vertentes a literatura sobre a economia política da integração. De um lado, temos os autores que interpretam a integração econômica em termos de ganhos e perdas de bem-estar das estruturas produtivas e de consumo internas aos Estados nacionais (GROSSMAN; HELPMAN, 2002). De outro, temos as análises que afirmam que a integração é uma forma de obter maior poder de barganha dentro do âmbito do sistema internacional, o que geraria ganhos superiores a possíveis custos internos de integração (WHALLEY, 1996; SCHIFF; WINTERS, 2003).

Em relação à primeira, tomamos por base os impactos a estrutura produtiva interna que o projeto de integração acarretará. Ao optar por A e não por B, um ator ou um conjunto deles definem que os ganhos gerados pela aproximação com A serão maiores do que aqueles previstos em B, em termos de custos e benefícios. Podemos dizer, assim, que quanto maior for o grau de complementariedade entre as esferas produtivas dos Estados envolvidos, menores serão os impactos negativos do processo de integração. Por outro lado, quanto maior for a semelhança da estrutura produtiva entre os parceiros comerciais, maior será o impacto da integração, já que a abertura comercial tornará os respectivos mercados mais competitivos entre si (GROSSMAN; HELPMAN, 2002).

Geralmente, quando alguns setores internos possuem privilégios do ponto de vista da estrutura de mercado – como, por exemplo, empresas que conseguem determinar os preços pela oligopolização ou monopolização do mercado interno –, esses serão avessos à entrada de concorrentes externos. Consequentemente, isso os posiciona como agentes contrários à integração, salvo se possuírem igual vantagem no mercado a ser integrado.

A influência que esses atores possuem sobre a esfera política é outro fator determinante que pode fomentar ou bloquear iniciativas de integração. No caso da União Europeia, por exemplo, é sintomática da pressão política dos agricultores

franceses em manter seus privilégios comerciais frente à entrada de novos competidores no mercado do bloco – ainda que o impacto econômico para o restante dele seja negativo, já que os subsídios agrícolas concedido à França mantêm os preços desses produtos mais altos para os consumidores da União Europeia, além de distorcerem o custo produtivo em relação ao restante do mundo (AZEVEDO; BRUNO; MASSUQUETTI, 2012).

Ainda que a análise da influência e do poder político seja imprescindível no estudo da integração econômica, a abordagem ortodoxa analisa o tema através de um enfoque utilitarista. O que esse tipo de abordagem vislumbra entender é se os processos de integração geram “criação de comércio” ou “desvio de comércio”<sup>6</sup>, avaliando os ganhos ou perdas de bem-estar dos indivíduos em virtude de maior ou menor consumo de um determinado bem e os impactos da integração na estrutura produtiva interna:

A formação de uma área de livre-comércio, por sua vez, tem impacto tanto sobre os grupos de interesse específico quanto sobre os eleitores em geral. Os produtores do país que exporta para o país parceiro frequentemente ganham. Esses agentes são uma fonte de apoio político para o esquema da integração. Por outro lado, os produtores no país que passa a importar do parceiro não ganham e frequentemente têm perdas. Esses agentes são uma fonte de resistência em relação ao esforço de integração (BAUMANN, 2013, p. 115).

Uma segunda forma de analisar a economia política da integração decorre não de razões puramente comerciais, mas sim de políticas da aproximação entre os Estados nacionais. As razões pelas quais a integração regional ocorre para além dos limites da economia podem ser de variadas matizes, envolvendo uma estratégia distinta de mitigação de conflitos e estabilização regional (SCHIFF; WINTERS, 2003).

De acordo com Whalley (1996), existem diversos motivos pelos quais a integração regional é desejada, sendo que apenas um deles se refere ao processo de ampliação no fluxo das trocas de bens e serviços. A integração ocorre também para a) acelerar processos de reforma política interna; b) aumentar o poder negociador

---

<sup>6</sup> Resumidamente, a “criação de comércio” ocorre quando países integrantes de uma união aduaneira aumentam as trocas de bens e serviços, gerando uma expansão dos mercados e permitindo melhor especialização produtiva, de acordo com as vantagens comparativas de cada um. Já o “desvio de comércio” se dá quando os países passam a importar produtos de um país membro dessa união aduaneira, que têm um preço mais alto do que se estivesse aberto ao “restante do mundo”. O desvio se dá pelo fato de a população desse país diminuir o consumo (redução de bem-estar) de um determinado bem em decorrência de seu preço mais alto (VINER, 1950).

externo; c) acessar os mercados dos sócios-maiores; d) aprofundar laços estratégicos entre dois ou mais países vizinhos; e e) usar acordos regionais para fortalecer estrategicamente pleitos em âmbito multilateral.

Todo o processo histórico de integração europeia e que culminou na criação da União Europeia de certa forma se enquadra dentro dessa lógica de descompressão das rivalidades nacionais dentro do continente, especialmente entre França e Alemanha. A complementariedade e a formatação dos acordos regionais foram consequência da busca pela estabilização da região após a Segunda Guerra Mundial, representando também a fronteira geográfica (e ideológica) de contenção do avanço do comunismo.

Dentre os objetivos de aprofundamento nas relações comerciais do Brasil com a Argentina, a integração regional promovida pelo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) também passou por um processo de remanejamento estratégico dependendo da formatação dos governos nacionais que o integram. O Brasil, por exemplo, viu no MERCOSUL uma forma de angariar o apoio dos países do bloco como forma de contrapor o avanço das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e a influência dos EUA na região. O Protocolo de Ushuaia de comprometimento com a manutenção do regime democrático é outro exemplo de como os processos de integração regional são utilizados como forma de assegurar ganhos institucionais que não podem ser enquadrados dentro de uma perspectiva puramente econômica ou comercial.

Por fim, cabe atestar que existe uma série de externalidades propiciadas pelos processos de integração que, se não servem de motivação inicial para a formatação de um bloco político e econômico conjunto, podem ser úteis na medida em que esse se aprofunda. Tais externalidades, se é que se pode ser assim chamadas, são: a) a adoção de mecanismos de *lock in* de diversos dispositivos políticos e de administração pública, que aumentam os custos de mudança institucional uma vez adotados; b) a sinalização de estabilidade política e econômica a países terceiros, o que propicia a entrada de investimentos diretos; c) os ganhos na diminuição securitária e na paz regional, com a coordenação de políticas e práticas que visem o desenvolvimento conjunto; e d) a integração de infraestrutura de transportes, energia e produção, que facilita a logística interna e externa do bloco (FERNÁNDEZ; PORTES, 1998; BAUMANN, 2013).

## 2.4 CONCLUSÃO

Enfim, percebemos que existe um diversificado campo na literatura sobre a questão da integração regional, que supera a lógica unívoca de aglutinação econômica de mercados e de liberalização comercial. As estratégias de integração podem ir além da lógica exclusiva de ganhos econômicos, com condicionantes de ordem política. O processo de integração regional incorpora, igualmente, a construção de valores, identidades, símbolos e até mesmo a criação de uma unidade comum compartilhada entre os atores que venham a tomar parte nesse processo integracionista (MESQUITA, 2019).

Assim, mais do que apenas a consecução de políticas e de iniciativas que visem melhorar o bem-estar dos cidadãos das diferentes unidades, também é subjacente ao processo de integração regional a construção de algo que suplanta a lógica interestatal e que gera uma noção de pertencimento a uma entidade supranacional (como no caso da União Europeia). Jackson e Sorensen (2013, p. 77) a definem como uma “forma intensiva de cooperação internacional”, nessa perspectiva mais abrangente do processo integracionista.

### 3 O NAFTA COMO ESTRATÉGIA DA POLÍTICA EXTERNA DOS EUA

No presente capítulo, fazemos um breve recorte histórico da conjuntura internacional do período no qual o NAFTA foi gestado. Inicialmente, trazemos à tona a reestruturação do sistema internacional com o fim da URSS e a reunificação da Alemanha, que incentivou a adoção de práticas liberais e a partir do otimismo gerado com a “vitória” do capitalismo sobre o socialismo real. Já na segunda seção, analisamos a estratégia estadunidense da criação de ALCA dentro desse contexto. Na parte final, tratamos especificamente do processo histórico de formulação do NAFTA.

#### 3.1 O REORDENAMENTO DO SISTEMA INTERNACIONAL E OS EUA

O final da Guerra Fria parecia ter marcado o triunfo da democracia liberal e especialmente do modelo capitalista de produção. A nova ordem, capitaneada pelos EUA, parecia cada vez mais consolidada, dada a ausência de um contendedor com capacidades reais de antagonizar o poderio estadunidense. O colapso da URSS e a emergência de uma nova onda de democratização – a terceira, de acordo com Huntington (1991) – indicavam de fato que estávamos diante do “fim da história”, em que os valores do liberalismo ocidental passariam a reinar como a melhor forma de organização governamental (FUKUYAMA, 1989).

O otimismo dos anos iniciais do pós Guerra Fria seria rapidamente abalado pela natureza dos conflitos decorrentes do processo de reestruturação do Leste Europeu, ao mesmo tempo em que novas crises no âmbito político e econômico também afetavam outras regiões do globo. Na América Latina, recém saída da chamada década perdida dos anos de 1980, o fim da Guerra Fria também produziu efeitos no que tange o seu papel e sua inserção dentro de uma ordem internacional econômica ainda em construção. É bem verdade que os ditames do que seria conhecido posteriormente como Consenso de Washington já tinham produzido uma mudança na condução de suas respectivas políticas econômicas. Esses visavam, dentre outros objetivos, uma maior abertura comercial, a reestruturação dos gastos públicos (ou seja, a redução desses), uma maior flexibilização no que diz respeito ao

controle de capitais internacionais e privatizações e mudanças no papel do Estado enquanto agente indutor do processo econômico (CORAZZA, 2006).

A ideologia que passou a resumir todas as diretrizes do Consenso de Washington foi denominada de “neoliberalismo”, e o processo aos quais as economias latino-americanas deveriam se adequar, como pré-requisitos para a retomada do crescimento, foi chamado de “ajuste estrutural”. É dentro desse contexto que os processos de integração econômica ressurgem nos corações e mentes dos *policymakers* de plantão como uma forma de impulsionar e aprofundar a interdependência econômica entre os Estados nacionais, com a promessa aos países da periferia mundial de que essa associação propiciaria ganhos de produtividade e maior bem-estar às suas respectivas sociedades.

De acordo com Corazza (2006), até mesmo os relatórios da Comissão Econômica das Nações Unidas Para a América Latina (CEPAL) compartilhavam desse receituário como algo que garantiria aos países da região a atração de capitais e de investimentos estrangeiros. A adoção das políticas propostas no “regionalismo aberto” transformaria as economias latino-americanas, cujas estratégias de desenvolvimento industrial das décadas precedentes do chamado “processo de substituição de importações” tinham se esgotado nas economias exportadoras.

Se por um lado o receituário descrevia um cenário harmonioso em prol de maior cooperação econômica entre os Estados nacionais – o que se ajustava ao otimismo presente na mentalidade política dos arautos do “fim da história” –, o desenrolar dos fatos demonstrava um poder hegemônico buscando reajustar o ordenamento internacional de acordo com os seus próprios interesses. A arquitetura financeira e econômica internacional forjada nos estertores da Segunda Guerra Mundial que vigeu durante a Guerra Fria, propiciando a obtenção de ativos de poder aos EUA naquele período, não necessariamente traria os mesmos benefícios dentro de um contexto de reordenamento e rearranjo das coalizões internacionais com a ausência da URSS.

A despeito das razões que ensejaram a transformação mundial, tal rearranjo do tabuleiro político internacional forçou os EUA a redesenhar sua estratégia de manutenção e reforço de sua hegemonia mundial. O liberalismo como ideologia e o livre-comércio como ação fundamentaram as bases da política externa dos EUA no pós-guerra fria. De maneira geral, os Estados Unidos atrelavam sua ação política de modo unilateral dentro de estruturas internacionais que se moldavam aos seus

interesses e garantiam a estabilidade sistêmica. Pecequillo (2005) resume as prioridades dos EUA no imediato pós-Guerra Fria em quatro pontos:

1. a inviolabilidade do território estadunidense, bem como a disseminação de seus interesses e valores dentro de uma ordem internacional necessariamente estável;
2. prevenir o surgimento de potências bem como conter conflitos internos na região da Eurásia que possam colocar em risco a estabilidade e o equilíbrio de poder do sistema internacional, o que implicaria numa ameaça a posição hegemônica dos EUA;
3. conter o avanço de ameaças transnacionais que fomentam ações terroristas, tráfico de drogas, imigração ilegal e proliferação de armas de destruição em massa sempre visando o bem-estar da sociedade norte-americana;
4. expandir ao máximo os valores da democracia e do livre mercado.

Ao longo da década de 1990, essa estratégia foi sendo redirecionada até pelas alterações internas da política norte-americana. Basta lembrar que em 1993 se inicia o mandato de Bill Clinton, representando a saída do Partido Republicano da Presidência dos EUA. Em seu primeiro ciclo presidencial, período de assinatura e vigência do NAFTA, Clinton propunha uma visão de política externa um pouco distinta daquela empreendida pelo seu antecessor. Apesar de manter a preocupação com a estabilidade sistêmica adotada ainda durante os anos de George Bush (1988-1992), vislumbrava a possibilidade de maior engajamento dos EUA na política mundial. Não se tratava mais de expandir a democracia e seus valores para outros países; fazia-se necessário proteger os diferentes Estados das ameaças impetradas por terceiros.

A “agenda humanitária” de proteção à democracia e aos valores estadunidenses legitimariam a invasão dos EUA aos países que estivessem com seus respectivos regimes ameaçados ou que impusessem barreiras à expansão dessa agenda. A ideia norte-americana de “excepcionalismo”<sup>7</sup> ultrapassou os limites das fronteiras nacionais e passou a servir como uma justificativa para a ação externa. A própria secretária de Estado de Clinton, Madeleine Albright (1998), chegou reforçar essa ideia de imprescindibilidade estadunidense para manutenção da ordem

---

<sup>7</sup> Sobre o excepcionalismo norte-americano ver Zahran (2012).

internacional, sendo os EUA o ator capaz de promover e manter a estrutura liberal e democrática do sistema mundial.

Assim, a conjuntura na qual o ALCA foi gestado era de mudanças dentro da ordem internacional, com os EUA como seu principal artífice. Variando entre uma postura mais ou menos ativa, o fato é que houve uma estratégia de construir uma arquitetura institucional dentro desse sistema, que propiciasse a manutenção e expansão dos interesses e valores estadunidenses. Mais do que a garantia de estabilidade, o foco era impedir o surgimento de novos atores com capacidade de fazer frente à hegemonia construída a partir da implosão de seu principal desafiante, a URSS. A manutenção da ordem se confundia com a unipolaridade, projeto empreendido como forma de garantia dos interesses estadunidenses.

### 3.2 A ESTRATÉGIA ESTADUNIDENSE DA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS

Do ponto de vista do continente americano, a estratégia estadunidense também se voltou para a garantia de proteção e expansão de seus interesses nacionais. Nesse caso, foi aplicada a lógica de adequação às regras democráticas como condição *sine qua non* para o ingresso no jogo do livre-comércio. Diferentemente do que a história demonstrava com a Doutrina Monroe<sup>8</sup>, aparentemente, a construção da ordem agora apontava uma presença dos EUA de maneira construtiva. Com o fim da Guerra Fria e passada a “década perdida”, os Estados Unidos viam na América Latina a possibilidade de retomar presença dentro da sua própria esfera de influência, mas agora de maneira menos conflitiva, apresentando-se como um parceiro ao desenvolvimento econômico regional (PASTOR, 1992).

Por outro lado, a lógica por trás dessa aproximação com a América Latina tinha elementos que a distinguiam do processo integracional observado na União

---

<sup>8</sup> A Doutrina Monroe estabelecia o princípio de não intervenção das potências europeias no continente americano durante o século XIX. Calcado no discurso anticolonialista europeu, os Estados Unidos se comprometiam a não interferir nos assuntos internos da Europa, assim como não cabia aos europeus se imiscuírem do jogo político da região latino-americana. Por outro lado, Herring (2008) definia outros parâmetros da Doutrina e seu uso dentro do continente americano, que dizia respeito ao espelhamento das instituições políticas dos EUA como modelo a ser seguido pelos Estados da região. Tratava-se também da defesa da ideologia dos ideais políticos dos EUA para todo o restante do “novo mundo”.

Europeia. Isso é, diferentemente do que ocorria na Europa, na América, os estadunidenses vislumbravam uma integração delimitada aos aspectos comerciais congruentes com o “regionalismo aberto”, citado anteriormente.

Dentro do continente americano, não havia nenhuma pressão externa que pudesse impor qualquer espécie de ameaça à hegemonia dos Estados Unidos. Com o fim da Guerra Fria, até mesmo Cuba deixou de possuir qualquer peso simbólico ou real dentro do sistema de segurança dos EUA.

Tratava-se de resgatar alguma importância da América Latina dentro do radar da política externa dos EUA, após décadas de distanciamento entre as duas regiões. Atores de peso regional como o México e o Brasil visaram pôr em prática estratégias de desenvolvimento autônomo que resultassem em algum grau de industrialização e que pudessem inserir ambas as economias no rol dos países desenvolvidos. É certo que isso não foi capaz de catapultar esses Estados ao grau de potências econômicas, mas permitiu acentuar seu distanciamento e independência em relação aos EUA (PECEQUILO, 2005; VIZENTINI, 1998).

Comércio, e não assistência era a orientação que guiava os EUA nas suas relações com a América Latina no pós Segunda Guerra, respondendo aos governos da região, que clamavam por um “Plano Marshall” para o continente americano. Esse mote foi revigorado com o final da Guerra Fria e passou, inclusive, a contar com representantes de países como Brasil e Argentina, que pediam uma postura mais assertiva dos Estados Unidos nas suas proposições de abertura comercial na região (TULCHIN, 2016).

Os projetos de cooperação comercial com os EUA na América Latina dependiam também de processos de desregulamentação financeira e comercial, permitindo maior abertura para as trocas de bens e serviços entre os países da região. Cervo (2008) sugeriu que esse período promoveu mudanças paradigmáticas na estruturação das políticas exteriores dos países da região, não só do Brasil. Trata-se da passagem do Estado desenvolvimentista para o paradigma normal (ou neoliberal), que propunha uma ação estatal menos intervencionista e restrita ao papel de regulador do processo econômico. Esse paradigma aportava a defesa de políticas econômicas de ajuste estrutural defendidas pelas instituições financeiras internacionais (Consenso de Washington) para a concessão de empréstimos e facilitação de capitalização dessas economias.

Dentro desse quadro geral, o avanço de outros projetos de integração econômica era bem-visto pelos Estados Unidos. Essa mentalidade de liberalização comercial permitiria no futuro a criação de uma Área de Livre Comércio que abrangeria desde o Alaska até a Terra do Fogo. Tratava-se da ALCA.

A iniciativa da ALCA foi resultante de um cálculo efetuado pelos *policy makers* estadunidenses, que observaram a limitação da expansão comercial dos EUA na Europa e Ásia (PECEQUILO, 2005). Vendo como limitada a fronteira de possibilidades de obtenção de ganhos financeiros nas regiões econômicas mais prósperas como a Europa e a Ásia, o país se voltou para a América Latina, com o objetivo de, ao mesmo tempo em que reforçava sua presença na região, limitava que esses países buscassem em outros continentes parceiros possíveis (PASTOR, 2001).

Assim, a nova estratégia de aproximação comercial dentro do continente americano evidenciava dois aspectos: o primeiro é o próprio objetivo dos EUA em resguardar ampliar sua presença nessa zona de influência. O segundo é que a própria região não chegava a atrair a atenção de países de outras zonas, que se viam tendo de resolver conflitos regionais internos naquele momento, como a abertura do Leste Europeu para o capitalismo e o rearranjo de poder na Ásia oriental, com a estagnação japonesa e a ascensão da China e de outros países da região.

A ideia foi publicizada logo após o início da vigência do NAFTA. Em dezembro de 1994, os EUA convocaram um encontro na cidade de Miami, onde expuseram o plano de estender o acordo que fora assinado com o México para o restante dos países da região latino-americano, deixando de fora apenas Cuba. Em 1998, deu-se início ao processo de implementação, que deveria ter ser formalizado até o final de 2005.

As negociações para a implementação da ALCA, entretanto, não prosperaram. Em parte, pela ascensão de governos contrários à sua adoção na região latino-americana: o protagonismo de líderes de esquerda ou centro-esquerda como Hugo Chávez na Venezuela, Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e o casal Kirchner na Argentina formaram uma coalizão de resistência à implementação do acordo na esfera das relações internacionais da região.

Outro motivo foi a pressão exercida por setores internos dos Estados Unidos, especialmente o agrícola, que se sentia ameaçado com a entrada de competidores de peso no cenário das *commodities* agrícolas internacionais, como é o caso do Brasil e da Argentina. Alguns autores ainda apontam que, uma vez posto em vigência o

acordo, seria difícil de manter as vantagens competitivas concedidas na forma de subsídios ao setor pelo governo dos EUA.

Cabe lembrar que a conjuntura daquele momento na OMC discutia, durante a rodada de Doha (2001), justamente a questão dos subsídios agrícolas concedidos pelos entes nacionais, e como esse tipo de prática constituía barreiras ao livre-comércio. Ao mesmo tempo, uma série de sindicatos de operários estadunidenses também se colocou contrariamente ao acordo, já que viam a possibilidade de que seus empregos fossem perdidos com o deslocamento de indústrias para países onde o custo da mão de obra era mais barata.

Apesar da implosão do processo de negociação da ALCA, os Estados Unidos mantiveram em seus planos a busca pela maior inserção dentro da região latino-americana. Se um acordo de livre-comércio que englobava toda a América não foi adiante, a estratégia de reforçar as trocas comerciais se deu por meio dos acordos de livre-comércio bilaterais. Esses foram com: o Chile, em 2004, com os países da América Central (Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos, América Central e República Dominicana) em 2006, com o Peru em 2009, e, mais recentemente, com Colômbia e Panamá, ambos no ano de 2012 (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, 2013).

Parte da razão pela qual os acordos bilaterais obtiveram sucesso, é pelo fato de que muitos dos países que acabaram aderindo a esses já tinham formalizado interesse de ingressar na ALCA. O curioso é que, anos depois, representantes de países como o Brasil aplaudiriam as iniciativas de cunho bilateral como forma de atestar as supostas “falhas” do multilateralismo como meio de angariar melhores acordos comerciais (SERRA, 2016). A saída de líderes contrários à ALCA também serviu como um estímulo político para que essa mentalidade voltasse aos holofotes.

Cabe, portanto, atestarmos que, apesar da iniciativa da ALCA em si não ter prosperado como a conjuntura inicial previra, os Estados Unidos conseguiram formar alianças comerciais com alguns países da América Latina. Mesmo no caso do Brasil, que se opôs ao processo, não podemos dizer que houve um antagonismo durante os anos finais da negociação do Acordo. Recordemos que já àquela altura se vislumbrava o aumento do protagonismo chinês na região, consolidado nos anos vindouros, mas nem o Brasil nem os outros países importantes da região, como a Argentina e a Colômbia, deixaram de vislumbrar o intercâmbio junto aos EUA como sendo de maior importância.

### 3.3 NAFTA: APONTAMENTOS HISTÓRICOS

Apesar de ter sido efetivamente assinado em 1993, entrando em vigor no dia 1º de janeiro de 1994, o processo de negociação do NAFTA perpassou a abertura econômica do México e o ativismo estadunidense como potência influente nos negócios da América Latina. O caso do Canadá é de menor relevância, uma vez que sua economia já era atrelada a dos Estados Unidos e sua implementação não chegou a configurar grandes desafios para a economia canadense, embora possa ser argumentado que do ponto de vista institucional, social e político o NAFTA tenha tido algum peso. Mesmo assim, no caso canadense nos é mais relevante os impactos após a implementação do acordo do que efetivamente o aspecto negociador *ex ante*.

De início, cabe atestar que de 1982 até 1993 os governos mexicanos promoveram uma série de medidas de desregulação e abertura econômica, com vistas de acelerar o crescimento e diminuir os níveis de desemprego. Mas tal estratégia não vinha produzindo os resultados esperados, e se passou a idealizar que a resolução dos problemas só poderia ocorrer através de um aprofundamento das reformas liberalizantes, com uma mudança nos investimentos estrangeiros no país. A aceitação, por parte dos EUA, em atrelar o México a um acordo de livre-comércio decorreu do medo do último em retomar uma estratégia de crescimento econômico via Estado (*State-led*), empreendida pelo governo mexicano na década de 1970 e que propiciou taxas mais altas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

O período de maior intervenção estatal na economia (1970-1981) foi o que apresentou os melhores indicadores em termos de crescimento, se comparamos os indicadores desde a década de 1970 até os dias atuais. Nápoles (2017) indica que o bom desempenho da economia provinha de uma política industrial explicitamente encabeçada pelo Estado, em conjunto com agendas monetária e comercial voltadas para o objetivo de promoção do crescimento. Contudo, o estouro da dívida pública e a desvalorização do peso mexicano fizeram com que o governo buscasse uma nova estratégia para reestabelecer o equilíbrio econômico e continuar a trajetória de crescimento até então observada. A resposta, politicamente reforçada pelas instituições financeiras internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) (cabe lembrar os anos Reagan e o início da promoção do Consenso de Washington), apontava para a necessidade de maior liberalização, o que ficou conhecido como “ajuste estrutural”.

O período de ajuste estrutural por sua vez (1982-1993), apresentou indicadores de crescimento e de balança comercial decrescentes, o que agravou a crise mexicana ao invés de revertê-la, como prometido pelos governos americanos e instituições financeiras multilaterais. Nesse sentido, a ideia de que uma maior liberalização geraria inevitavelmente maior crescimento não se sustentou. Na verdade, ocorreu a perda de capacidade de investimento do Estado, com aumento nos déficits em contas correntes e no balanço de pagamentos (NÁPOLES, 2017). Ocorre igualmente uma mudança no direcionamento da política econômica mexicana, deixando de ser um país primário-exportador (petróleo e agricultura) para se tornar um exportador de manufaturas (indústria automotiva).

Do ponto de vista dos estadunidenses, a década de 1980 representa o ressurgimento do conservadorismo, capitaneado pelo ultraliberalismo defendido por Ronald Reagan. Do ponto de vista político, sua visão de acirramento da polarização frente à URSS e o início da derrocada dos socialistas reforçaram sua crença na necessidade dos Estados Unidos como potência capaz de controlar e resguardar sua própria área de influência.

Cumprir dizer que, a essa altura, o México não configurava exatamente como um parceiro potencial dos EUA, uma vez que o Estado mexicano ainda se reportava às suas raízes revolucionárias, implementando uma política de não ingerência nos assuntos internos de outros países. Reagan propõe então a criação de um mercado comum da América do Norte, tendo a anuência do Primeiro Ministro do Canadá em 1985, o que resultou na assinatura em 1988 do Tratado de Livre Comércio EUA-Canadá que teve vigência até o início da implementação do NAFTA em 1994.

Como mencionado anteriormente, o caso do México foi um pouco mais complexo, haja vista as assimetrias econômicas e políticas que vigoravam em relação aos EUA e Canadá. As crises econômicas referidas fizeram com que os mexicanos fossem sendo inseridos aos poucos na esfera da política comercial dos Estados Unidos (PECEQUILO, 2005)<sup>9</sup>.

Com o sucesso do caso europeu na construção de um mercado comum, o fomento dos EUA à construção de um mundo interligado comercial e financeiramente,

---

<sup>9</sup> Registramos a participação do México no Grupo de Contadora (México, Panamá, Colômbia e Venezuela) formado em 1983 como forma de resolver os conflitos da Nicarágua. Esse expôs o distanciamento entre as estratégias dos EUA de promoção da Democracia, utilizando de sua força militar, e a dos latino-americanos, que buscavam soluções que respeitassem a soberania da Nicarágua na solução de seus conflitos internos.

a derrocada da URSS e o modelo planejado de gerência econômica, ressurgiu uma visão otimista para com os postulados liberais. Aliado a isso, os EUA ainda contaram com a presença de governantes mexicanos afeitos às reformas apregoadas dentro da cartilha de “ajuste estrutural”. O fim do mandato de Reagan, o governo de Bush pai e mesmo a volta dos Democratas à presidência não refluíram a intenção de aumento da estratégia dos Estados Unidos de reforçar sua influência na América Latina.

Até que, em 1991, o presidente Mexicano Salinas de Gortari requisitou formalmente ao presidente dos EUA a construção de um acordo de livre-comércio. Era o início do processo de adequação das legislações nacionais e das tratativas, que seria finalizado em 1993 para ser oficialmente vigente a partir do dia 1º de janeiro de 1994. De fato, as negociações mais delicadas foram no tocante às legislações trabalhista e ambiental, mas foram alardeadas como um grande sucesso da estratégia de livre-comércio e de expansão da globalização, àquela altura interpretada de maneira otimista.

O NAFTA foi implementado para ser base de uma estratégia mais ampla dos *policy makers* dos EUA, que tinha por objetivo a ampliação da influência do país no continente. Era o início do projeto de criação da ALCA, que seria revogado durante a primeira década do século XXI. Nesse sentido, o objetivo do NAFTA nunca foi a criação de uma zona plenamente integrada, tendo se restringido apenas à criação de uma zona de livre-comércio e um mercado comum, o que o diferencia do projeto de integração da União Europeia por exemplo. Uma das características desse processo é que o NAFTA nunca chegou a ser institucionalizado, tendo sua alçada restrita pela existência do acordo em si.

O acordo deixa explícito quais serão as suas funções, o que nos permite enquadrar o NAFTA dentro de seus objetivos e também as limitações do documento. Isso indica que ele dificilmente se constituiria em um projeto de integração mais aprofundado, com a livre mobilidade de mão de obra entre os países-membros. Cumpre dizer que o acordo foi formulado tendo como balizador os princípios expostos no GATT, dentro de uma conjuntura que favorecia também uma visão pró livre-comércio e de abertura e flexibilização das restrições dos mercados nacionais. No artigo 102, 1 do documento estão expostos os objetivos do acordo (NORTH, 1993, p. 2, tradução livre):

- a. Eliminação das barreiras ao comércio e facilitação de movimentos fronteiriços de bens e serviços entre os territórios das partes;
- b. Promoção de competição justa na área de livre-comércio;
- c. Aumento substancial de oportunidades de investimento nos territórios das partes;
- d. Provimento adequado e efetivo de proteção e reforço dos direitos de propriedade intelectual em cada um dos territórios partes;
- e. Criação de procedimentos efetivos para a implementação e aplicação do acordo na administração conjunta e resolução de disputas;
- f. Estabelecimento de um enquadramento para o aprofundamento da cooperação trilateral, regional e multilateral na expansão e melhoria dos benefícios do acordo.

Além disso, o acordo também previa a aplicação da cláusula de nação mais favorecida, o que implica em afirmar que, dentro da jurisdição desse, as partes sempre estariam incluídas nas melhores condições de comércio frente a terceiros, sejam tarifárias ou alfandegárias. Dos objetivos enumerados, ficam claras então as oportunidades e as limitações, em termos de integração. O NAFTA foi formulado com o intuito de aumentar as trocas comerciais, promover a livre circulação de bens e serviços e fomentar o crescimento econômico.

Ao mesmo tempo, também fica exposta a preocupação dos Estados membros em incluir uma cláusula referente aos direitos de propriedade intelectual, que força tanto uma política contrária à pirataria, mas que também resguarda os direitos autorais para os países com maior potencial de enumeração de patentes. Os EUA e o Canadá foram, de certo modo, favorecidos nesse sentido, uma vez que possuem capacidade de investimento em pesquisa e desenvolvimento muito maiores do que o México, inclusive na indústria de defensivos agrícolas, fertilizantes químicos e até mesmo na produção de sementes geneticamente modificadas.

### 3.4 CONCLUSÃO

A implementação do NAFTA esteve coadunada à iniciativa dos Estados Unidos em aumentar sua presença na América Latina. De um lado, a proposta era a de estender a todo o resto do continente americano a área de livre-comércio que resultaria na ALCA. Tal empreendimento foi gestado durante o período do fim da Guerra Fria e de rearticulação de todo o sistema internacional, o que colaborou com uma visão otimista dos processos de integração regional, aderidos à lógica de livre-comércio. Ao mesmo tempo, a presença dos EUA como principal parceiro comercial dos Estados da região evitaria a presença de outros atores com capacidade de

promover uma competição pelos mercados latino-americanos, como no caso dos europeus.

Também é preciso ressaltar que a implementação do NAFTA não se deve pura e simplesmente à vontade dos EUA, sendo o México mero caudatário das opções de política comercial dos estadunidenses na região. Houve todo um processo de rearticulação da política econômica interna do último país, iniciado ainda durante a década de 1970 e se consolidando durante os anos de 1980. Isso propiciou a assinatura do NAFTA, tendo o México aderido a esse dentro de uma lógica que conjugava os interesses políticos de distensão do regime empreendido pelo Partido Revolucionário Institucional. Ou seja, indicava que o governo mexicano estaria voluntariamente aderindo às novas regras do jogo comercial daquele período, e que agora buscava ser reconhecido como um país que promovia os valores liberais, em alta dentro daquela conjuntura.

Se do ponto de vista político o NAFTA pode ter representado simbolicamente a entrada do México dentro do cenário internacional do pós Guerra Fria, também é verdade que ele continha a promessa de alçar novos rumos à economia mexicana, promovendo crescimento econômico e redução do desemprego. Havia também uma narrativa de que a integração regional derivada da articulação de blocos econômicos poderia servir como um instrumento de promoção do desenvolvimento. No caso da América Latina, até mesmo a CEPAL reforçou a ideia de que o regionalismo aberto configurava uma estratégia de integração capaz de prover as demandas dos *policy makers* da região (CORAZZA, 2006).

Em resumo, a assinatura do NAFTA foi possível por uma série de condicionantes conjunturais, capazes de articular, à época, uma narrativa politicamente viável. Cabe avaliarmos se os resultados econômicos e as promessas de então se materializaram, especificamente no que se refere aos efeitos de sua implementação para à economia do México – país no qual as expectativas de crescimento econômico e redução de desemprego eram direcionadas quando do início da vigência do acordo.

## 4 DO NAFTA AO USMCA

No presente capítulo buscamos avaliar o desempenho dos indicadores econômicos após a implementação do NAFTA. O enfoque se restringe aos efeitos do acordo no desempenho econômico do México, o que por um lado restringe a análise do desempenho global do acordo nas economias que o integram, mas, por outro, permite a análise dos dados referentes à taxa de desemprego e ao crescimento econômico. Relembramos a promessa de que a implementação do acordo reduziria as taxas de trabalhadores desempregados, bem como seria capaz de alavancar o crescimento do PIB no México.

Uma segunda dimensão da análise empírica aqui desenvolvida se refere ao grau de dependência econômica do México após a implementação do NAFTA. É razoável supor que um grau maior de integração econômica gere certa interdependência entre os atores que o integram. Porém, no caso de países com assimetrias marcantes de poder e de recursos econômicos, tal dependência pode ser prejudicial ao mais fraco, que pode se ver forçado a acatar decisões econômicas que fujam aos seus próprios interesses.

Por fim, cabe a análise das razões que levaram à assinatura de um novo acordo de livre-comércio entre Estados Unidos, Canadá e México – o Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA) – e que pode ser considerado o fim do NAFTA como inicialmente concebido. A decisão pela revogação do antigo acordo partiu unilateralmente dos EUA, o que suscita, novamente, a importância de se avaliar tais acordos considerando igualmente sua dimensão política e não apenas a esfera dos ganhos de comércio.

### 4.1 O INÍCIO: O AJUSTE ESTRUTURAL DA ECONOMIA MEXICANA

A assinatura e a entrada do México no NAFTA refletem de certa forma o final de um processo de mudanças internas que começaram a ocorrer na última parte dos anos 1970, perpassando toda década de 1980. O fim do processo de substituição de importações que ocorreu no país fez com que suas lideranças repensassem a forma como a economia se estruturava internamente. Oliveira e Pieri (2013) destacam que o ano de 1982 marcou uma guinada no processo político mexicano, em que o país, sob o comando do então presidente Miguel de la Madrid, passa a aprofundar medidas

econômicas de cunho neoliberal. A crise da dívida externa, que estoura em 1982, leva o novo mandatário a firmar uma série de acordos com o FMI e o Banco Mundial em 1983, atrelando a política econômica do México aos condicionantes daquelas instituições como contrapartida para a liberação de empréstimos.

Tratava-se da implementação de uma série de medidas, conhecidas por ajustes estruturais, com o objetivo de: 1) incentivar o setor produtivo privado, alterando a pauta de exportações e passando a vender produtos manufaturados em detrimento de *commodities*; 2) aumentar o comércio externo através de desvalorizações sucessivas da moeda; 3) de maneira geral, desregular o mercado, reduzindo a presença do Estado no setor produtivo e promovendo crescimento econômico<sup>10</sup>, aumento no nível de emprego e nas taxas salariais (LAURELL, 2015; NÁPOLES, 2017).

No entanto, essas medidas feitas durante o período de ajuste estrutural (1982-1993) foram decepcionantes, apresentando resultados econômicos piores do que aqueles observados durante a vigência da estratégia de substituição de importações anterior (1970-1981) (NÁPOLES, 2017). O crescimento do PIB durante a década de 1980 foi de 1,7% em comparação a 6,9% na década de 1970. Se avaliarmos o PIB real *per capita* o desempenho é ainda pior, revelando um decréscimo de 0,4% ao longo da “década perdida”, marcada por sucessivas crises financeiras que debilitaram ainda mais a economia mexicana.

Ainda, a promessa de que uma maior liberalização incentivaria o aumento nas exportações de manufaturas não se concretizou, tendo o México apresentado uma diminuição do balanço de pagamentos nesse setor. Houve também a perda da capacidade produtiva das empresas nacionais (agora nas mãos de investidores estrangeiros), que compensaram essa redução aumentando o nível de importações de componentes e insumos vindos de fora (NÁPOLES, 2017).

Uma nova crise econômica em 1994, derivada da fuga de capitais que estavam lastreados em papéis do tesouro mexicano<sup>11</sup>, levou o país a recorrer novamente ao FMI, que mais uma vez condicionou seus empréstimos a um aprofundamento ainda maior nas medidas liberalizantes e levando a economia mexicana a uma quase completa desregulamentação. Setores que ainda estavam

---

<sup>10</sup> Tecnicamente, a ideia era conduzir um crescimento econômico que saísse de um modelo *State-led* para outro *export-led* que fosse semelhante ao que se observava no Leste Asiático.

<sup>11</sup> Esse movimento ficou conhecido como “Efeito Tequila”.

restritos ao capital nacional, considerados de importância estratégica, como a exploração de rodovias, energia (gás e petróleo) e o setor financeiro, foram internacionalizados.

Efetuar uma avaliação do impacto do acordo a partir de dados macroeconômicos do México não é tema do presente trabalho e exigiria ponderações sobre cenários externos e/ou outros elementos de causalidade. Ainda assim, é possível observar se a trajetória dos indicadores de desemprego, da balança comercial e do crescimento do PIB sofreram mudanças bruscas ou correção de rumos desde sua vigência. Afinal de contas, uma das justificativas usadas pelos formuladores era justamente de que o acordo promoveria crescimento econômico e redução de desemprego.

O Gráfico 1 apresenta uma trajetória um pouco acidentada no que se refere às taxas de desemprego do México. O pico que se observa no ano de 1994, a despeito da coincidência em ser igualmente o primeiro ano de vigência do NAFTA, reflete, na verdade, a crise da dívida, que resultou na moratória declarada pelo país naquele ano. A crise do setor produtivo mexicano foi resultante de uma política de supervalorização do peso mexicano durante a gestão de Salinas de Gortari (1988-1994). Com o peso artificialmente valorizado, tornava-se mais vantajoso importar produtos, geralmente de qualidade superior.

Aos poucos, a falta de reservas internacionais foi determinante para a crise no balanço de pagamentos, o que agravou ainda mais a situação econômica do país. Com a indústria mexicana debilitada pela baixa demanda dos anos anteriores e sem a capacidade de importar, o México se viu obrigado a adotar uma série de medidas para atrair ainda mais o capital externo (geralmente, venda de títulos com juros altos e títulos públicos atrelados ao dólar<sup>12</sup>). Esse ciclo vicioso se esgotou com os investidores internacionais tendo ressalvas em aportar recursos a uma economia que não dava sinais de recuperação.

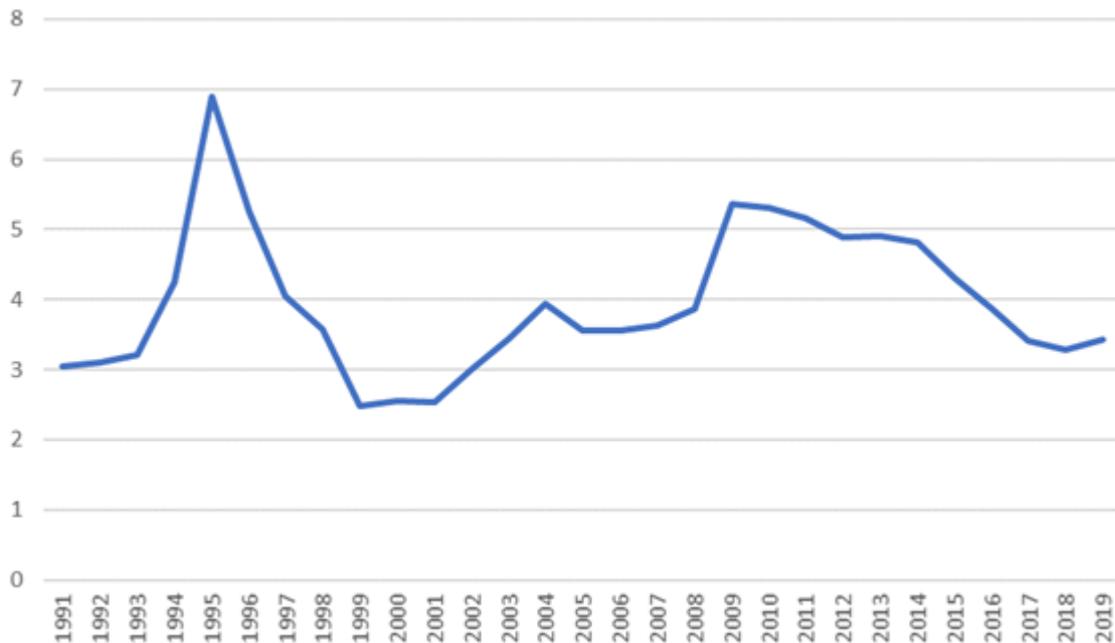
Assim, com a economia destruída, o início da série em análise apresenta o pico no ano de 1995. Mas, após a crise da dívida em 1994, o México apresentou níveis de desemprego acima de 5% apenas entre os anos de 2009 e 2011, após a crise de 2008 e, ainda assim, em níveis baixos. Por outro lado, a taxa só ficou abaixo dos 3%

---

<sup>12</sup> Tais títulos ficaram conhecidos pela nomenclatura de “Tesobonos” (WIJNHOLDS, 2011).

entre os anos de 1999 a 2001, apresentando certa oscilação entre 2001 e 2009, ainda que em níveis considerados aceitáveis.

Gráfico 1 – Taxa de Desemprego no México (em %) (1991 – 2019)



Fonte: Banco Mundial (2020).

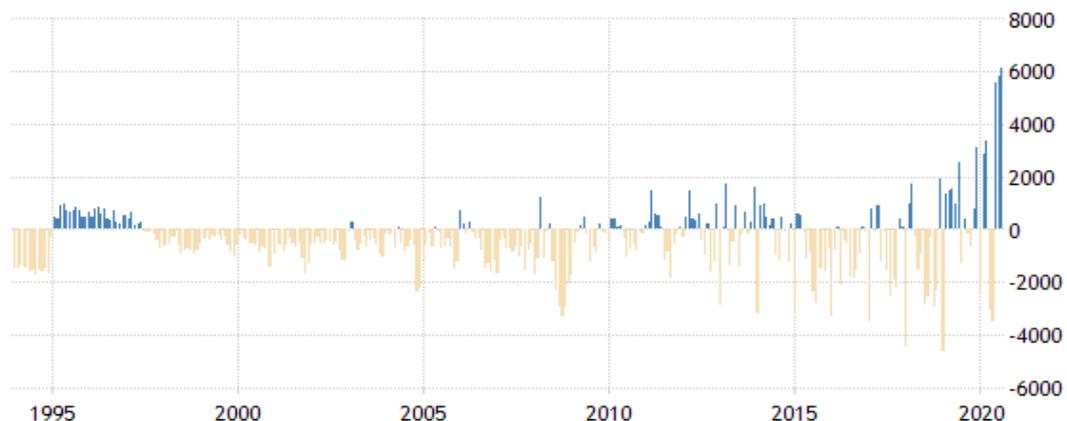
Outro aspecto a ser considerado e que também esteve atrelado à formalização do acordo de livre-comércio são as trocas comerciais. A estrutura econômica mexicana passou por um processo de substituição de importações desde a década de 1950 até o início do período de ajuste estrutural, no início dos anos 80. Com isso, o país pôde legar um parque industrial considerável, ainda que passasse a buscar maior inserção no comércio internacional apenas a partir daquele período.

Como já abordado, a sobrevalorização artificial do peso mexicano antes de estourar a crise da dívida em 1994 propiciou maior demanda por produtos manufaturados importados, o que dificultou às empresas nacionais maior participação no mercado. Quando a relação se inverteu, a desvalorização do peso mexicano fez com que essas não tivessem capacidade financeira suficiente para importar insumos e bens de capital. Assim, a crise da dívida, que poderia ser benéfica às empresas nacionais, não ocorreu. Por outro lado, o NAFTA poderia representar uma solução, já que a entrada de capital externo e da instalação das maquiladoras poderiam constituir um parque industrial capaz de alavancar as exportações do México para os Estados

Unidos e, em menor medida, ao Canadá. Por essa razão, faz sentido observar os dados da balança comercial mexicana desde 1994 (Gráfico 2).

Essa apresenta superávits entre 1995 e meados de 1997 (o eixo das ordenas está em milhões de dólares). Destaca-se que o México é um grande exportador de *commodities*, sendo o petróleo também parte importante da cesta de produtos exportados pelo país. Assim, a desvalorização da moeda mexicana e o aumento das vendas de petróleo, bem como seu preço, caracterizam um efeito direto e positivo na balança comercial<sup>13</sup>. Porém, avaliando o restante do período vemos que, excetuando os últimos anos, o México apresenta consistentemente uma balança comercial deficitária, ainda que seja superavitária quando avaliamos apenas o índice entre México e EUA (conforme o Gráfico 4).

Gráfico 2 – Saldo da Balança Comercial do México (1994-2020)

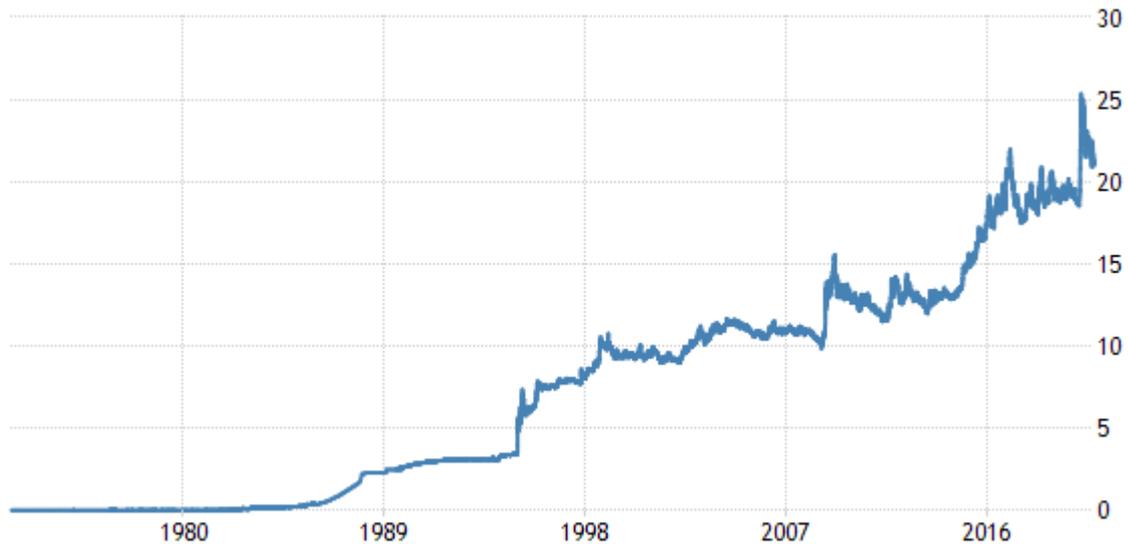


Fonte: Banco de México (2020).

Pode ser argumentado que os ganhos obtidos pelo México nos últimos anos decorrem da desvalorização do peso frente ao dólar. De fato, a taxa de câmbio vem apresentando uma tendência de desvalorização do peso mexicano (ver Gráfico 3). O México adota o sistema de flutuação livre, mas, ainda assim, é possível observar certa estabilidade no índice até o ano de 2014. Desde então, a desvalorização do peso foi crescente, indicando que os superávits observados na balança comercial dos últimos possuem um componente monetário e não necessariamente estrutural da economia mexicana.

<sup>13</sup> De fato, o México apresentou um aumento de 22,6% na venda de petróleo daquele período bem como teve crescimento na venda de produtos manufaturados (CASTELOTTI, 1995).

Gráfico 3 – Taxa de Câmbio: Mex\$ X Dólar US\$ (1995-2020)



Fonte: Banco de México (2020).

A implementação do NAFTA, atrelada às medidas de estabilização fiscal e econômica determinadas pelo FMI e Banco Mundial, beneficiou majoritariamente as empresas estadunidenses, que adentraram o mercado mexicano em condições competitivas e produtivas mais vantajosas. Indústrias foram sendo alocadas na fronteira entre os dois países beneficiando majoritariamente o setor produtivo dos EUA, que poderia agora contratar mão de obra a um custo reduzido, posteriormente reexportando sua produção para a fronteira sul a um preço mais alto<sup>14</sup> (LAURELL, 2015).

Mesmo eventos significativos do ponto de vista de ação externa e que demonstravam o esforço do país em se adequar às cadeias produtivas globais, como a entrada do país na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a concretização do NAFTA e a abertura comercial e econômica não conseguiram lograr taxas de crescimento do PIB que sejam consideradas positivas para o México – cuja média foi de 3% ao ano desde 1995<sup>15</sup> (ver Gráfico 4). O saldo geral de todo esse período é a consequente dependência econômica em relação aos Estados Unidos, que se tornou um dos temas centrais da política externa daquele país,

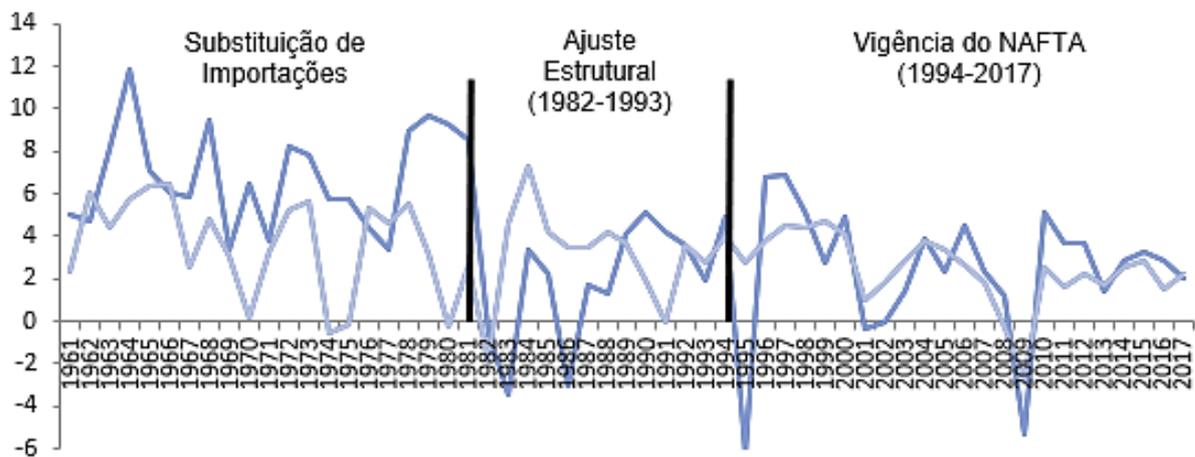
<sup>14</sup> O México passou a ter nos Estados Unidos o seu maior mercado exportador. Entretanto, apesar de um verificado aumento nas exportações mexicanas, observamos, igualmente, um aumento no déficit no balanço de pagamentos.

<sup>15</sup> Em 2017 o crescimento anual médio do PIB Mexicano foi de 2,38%, de acordo com dados do Banco Mundial (2020).

reiterando os anseios de diversificação de parcerias para reduzir sua vulnerabilidade em relação aos estadunidenses.

Para termos uma ideia do grau de dependência econômica do México em relação aos Estados Unidos, basta verificarmos alguns índices de desempenho econômico de ambos os países. O gráfico abaixo apresenta a trajetória de crescimento do PIB (eixo Y) entre os EUA (em marrom) e o México (verde) desde o período do fim do processo de substituição de importações dos México até o ano de 2017. A divisão do período do padrão de crescimento do PIB seguiu a periodicidade indicada em Nápoles (2017).

Gráfico 4 – Crescimento PIB MÉXICO vs PIB EUA (em %) (1961-2017)



Fonte: Nápoles (2017) com dados do Banco Mundial.

Como é possível de observar, os dados para o período em que a substituição de importações ainda vigorava no México demonstram taxas de crescimento bem mais altas do que aquelas observadas nos EUA. Reflexo ainda da presença do Estado na economia, o processo de substituições de importações no México apresentava índices de crescimento alto nos anos justamente anteriores à adoção das políticas neoliberais. Entretanto, cumpre destacar a relativa independência na trajetória de ambas as economias, em que o crescimento de uma estava quase que completamente desatrelada da outra.

O curioso é que a independência no desempenho econômico do PIB para o período de ajuste estrutural se manteve. Porém, diferentemente das duas décadas anteriores, nesse decênio a economia mexicana apresentou um desempenho de crescimento pífio. Porém, a alcunha de “década perdida” não pode ser aplicada para

o caso da economia dos EUA, que apenas em 1991 teve uma taxa levemente negativa.

É possível observar então uma proximidade maior na trajetória das curvas entre o crescimento econômico do México e dos EUA após a implementação do acordo. Evidente que a análise apenas das curvas de crescimento do PIB não configura razões suficientes para atestar maior aderência entre as economias como sendo um efeito direto da implementação do acordo. Ainda assim, é fato que essas apresentaram maior grau de associação após o início da vigência do acordo, em 1994. Na próxima seção, fazemos uma análise qualitativa dos efeitos do NAFTA na matriz produtiva e econômica do México.

#### 4.2 OS EFEITOS DO NAFTA NA ECONOMIA MEXICANA

Uma das maneiras de avaliar transformações da economia mexicana após a vigência do NAFTA é observar o quadro de importações e exportações daquele país. Bonilla (2008) rebate o argumento otimista de que a pauta exportadora do México teria se modificado a partir do ingresso do país naquele bloco, no qual o aumento relativo das manufaturas (e o decréscimo do petróleo) na pauta de exportações indicariam um efeito positivo de sua implementação. Para ele, essa mudança está mais relacionada ao decréscimo no preço internacional do petróleo do que ao avanço de uma estratégia deliberada de valorização da produção de manufaturas. Porém, o autor admite que o processo de ajuste estrutural da economia mexicana passou a caracterizá-la como:

1. setor industrial-manufatureiro voltado para as exportações dominado por investimentos estrangeiros – principalmente as maquiladoras;
2. fatia nacional do setor manufatureiro é incapaz de se ajustar (em parte por falta de apoio político do próprio governo mexicano) e se adaptar a essa nova estratégia de exportação;
3. concentração geográfica de suas exportações (eletroeletrônicos, componentes automotivos, componentes para reatores, caldeiras e maquinário para a indústria nuclear, petróleo e derivados- representam mais de 60% do valor total de exportações) no mercado norte-americano (EUA);
4. esta dependência do mercado norte-americano, também verificada em relação aos investimentos externos que são dominados pelo capital

daquele país, tem como efeito a diminuição da margem de manobra dos *policy makers* mexicanos em gerir as estratégias de políticas macroeconômicas do país.

O autor ainda identifica dois momentos distintos do desempenho econômico do México naquele bloco: o primeiro, que vai de 1994 até 2000, é o período de consolidação. O segundo período, que vai de 2001-2005, é o de degradação.

Assim, a abertura comercial ensejada pelo início do NAFTA proporcionou um aumento dos fluxos de investimento externos, que foi por sua vez direcionado para os setores industriais de exportações. Nesse sentido, esses receberam um aporte que lhes permitiu alavancar ainda mais seus ganhos e sua participação na pauta de exportações do México. Isso apresentou duas consequências negativas: as outras indústrias ficaram sucateadas devido à redução no recebimento de aportes monetários do governo e houve um aumento da concentração das importações do México em relação aos seus outros parceiros do NAFTA (Canadá quase residualmente e EUA quase que exclusivamente).

O resultado é que o México aumentou sua vulnerabilidade frente a concorrentes de produtos similares, o que acabou se verificando com a ascensão dos países da Ásia e do Pacífico. Com a emergência do Japão inicialmente, e o incremento posterior da participação da China no comércio mundial, a participação da indústria mexicana nas importações para os Estados Unidos a partir de 2001 se reduziu, o que caracteriza o período de degradação do NAFTA.

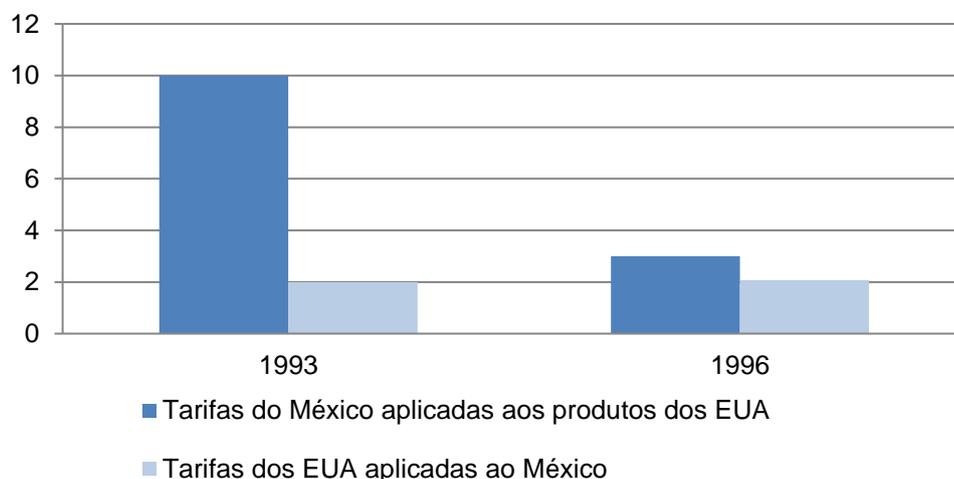
Importante sublinhar que, mais do que apenas ilustrar a fraqueza da economia mexicana, a emergência da China elucida a perda de competitividade de todo o bloco frente aos novos desafios do comércio internacional. Assim, os próprios Estados Unidos acabaram por ceder zonas no terreno das trocas comerciais internacionais para os países da Ásia e do Pacífico, ainda que esse processo tenha se dado de maneira involuntária.

Em se tratando de um acordo abrangente, a ideia era amplificar e aumentar o volume de exportações de bens e serviços. O NAFTA foi formulado para ser um acordo restrito aos temas de livre-comércio e livre mobilidade de capitais, o que implica em atestar que ele não aborda temas como a criação de instituições de caráter supranacional para lidar com os temas de resolução de disputas e/ou outros tipos de conflitos, como especificado anteriormente.

A partir da constatação de que o bloco econômico não configurará uma integração do tipo profunda com a estipulação de leis supranacionais, tribunais, a criação de uma cidadania em comum nem qualquer outra forma de proteção jurídica aos concidadãos das partes, atestamos que a natureza do processo de integração promovido pelo NAFTA é restrito ao aspecto econômico e comercial. Em resumo, nem o acordo, nem os processos políticos posteriores à sua implementação, levam-nos a atestar que houvesse um objetivo fora da esfera econômica que garantisse que o bloco chegaria a constituir uma unidade política nos moldes daquela oriunda da União Europeia.

Do ponto de vista das práticas efetivamente implementadas, observa-se que a preocupação das partes quando da implementação do NAFTA foi reduzir tarifas, especialmente para o caso do México, que passou de um dos países mais fechados economicamente para um dos maiores promotores do livre-comércio ao redor do globo. De acordo com Villareal e Fergusson (2017) o bloco implementou uma série de reformas no que tange à redução e remoção de tarifas entre as partes, o que fez com que as exportações fossem alavancadas e aumentando substancialmente o comércio intrabloco. O Gráfico 5 apresenta as taxas de importação média aplicada pelos mexicanos para os produtos dos EUA (escuro) e as taxa impostas pelos estadunidenses aos produtos mexicanos (claro), antes e depois da vigência do NAFTA.

Gráfico 5 – Tarifas médias de importação EUA x México antes e depois do NAFTA



Fonte: Villareal e Fergusson (2017).

Ou seja, o NAFTA, ao reduzir as tarifas médias de importação para os países membros, de fato ampliou o fluxo das trocas comerciais. Os setores mais beneficiados com a ampliação desse comércio se deram em três frentes:

1. **Indústria Têxtil e Vestuário** – com o NAFTA todas as restrições alfandegárias foram anuladas para um período de 10 anos (desde que estivessem enquadradas dentro das restrições de regras de origem). Antes da implementação do acordo, 65% dos produtos mexicanos entravam sem impostos nos EUA. Os 35 % restantes possuíam uma tarifa de 18% ao adentrar o mercado dos EUA. O México por sua vez aplicava uma tarifa de 16% aos produtos em praticamente um quinto (20%) das importações vindas dos EUA.
2. **Indústria Automotiva** – todas as restrições alfandegárias foram anuladas para os produtos que estivessem dentro das regras de origem (62.5% do conteúdo dos automóveis, caminhões leves, motores e transmissões devem ser provenientes de países da América do Norte e 60% para outros tipos de veículos). Antes do NAFTA as tarifas de importação que os EUA impunham chegavam a 2.5% para automóveis e quase 25% em caminhões leves. Entre o Canadá e México as tarifas variavam de 10 a 20% para todos os tipos de veículos incluindo partes dos componentes automotivos.
3. **Setor Agrícola** – NAFTA separou o tema da agricultura em dois acordos em separados (Canadá-México; e EUA-México<sup>16</sup>). Contudo, as tarifas foram gradualmente sendo eliminadas dentro de um período de 15 anos tendo o açúcar e o milho um período de readequação maior. Cumpre dizer que aproximadamente metade do comércio EUA-México se tornou livre de tarifas já quando da vigência do acordo. Antes do acordo, a maioria dos produtos Mexicanos já entrava no mercado estadunidense livre de taxas de importação enquanto que 25% dos produtos dos EUA eram taxados nos México (12% em média) (ELLIOT; HUFBAUER; SCHOTT, 2005).

O setor de serviços, por sua vez, foi alterado de maneira pouco substancial, com exceção dos serviços financeiros, que produziram alterações no mercado

---

<sup>16</sup> Acordo entre EUA e Canadá efetuado em 1988 que retirou todas as tarifas de importação para os produtos agrícolas de ambos os países.

bancário – especialmente do México. O NAFTA propiciou a remoção de barreiras ao investimento direto e assegurou proteções básicas para investidores dos países membros provendo inclusive mecanismos de resolução de disputas entre investidores e países do bloco. O acordo inclusive estipulou uma cláusula de tratamento não discriminatório para o investimento externo efetuado por um residente de país membros dentro do NAFTA (com a exceção inicial de investimentos em setores que não foram previamente acordados, como é o caso do setor energético no México e do setor cultural no Canadá) (ELLIOT; HUFBAUER; SCHOTT, 2005).

Fica patente, portanto, as razões que levaram os estadunidenses a acatar o acordo de bom grado, mesmo o México tendo mantido taxas relativamente mais altas de importação. A liberalização do setor financeiro, a ampliação de instalações estadunidenses no México – beneficiando-se da legislação laboral daquele país, o que diminuiu os custos de produção para as empresas com sede nos EUA – e o barateamento de produtos agrícolas e automóveis lhe foram benéficos no curto prazo.

#### 4.3 REORIENTAR O NAFTA?

Apesar dos atritos iniciais e das promessas não cumpridas ao longo de sua vigência, o NAFTA parecia rumar sem nenhum tipo de contestação por parte dos governos envolvidos. Nem mesmo os crescentes déficits dos Estados Unidos em sua relação comercial com o México impunham algum tipo de questionamento ou de necessidade de reorientação do acordo até a chegada de Donald Trump no ano de 2017. No final de agosto de 2018, Trump cumpriu uma de suas promessas de campanha e iniciou o processo de renegociação do NAFTA. Dentre as razões que o levaram a tomar essa decisão, estão justamente os déficits comerciais entre os EUA e o México.

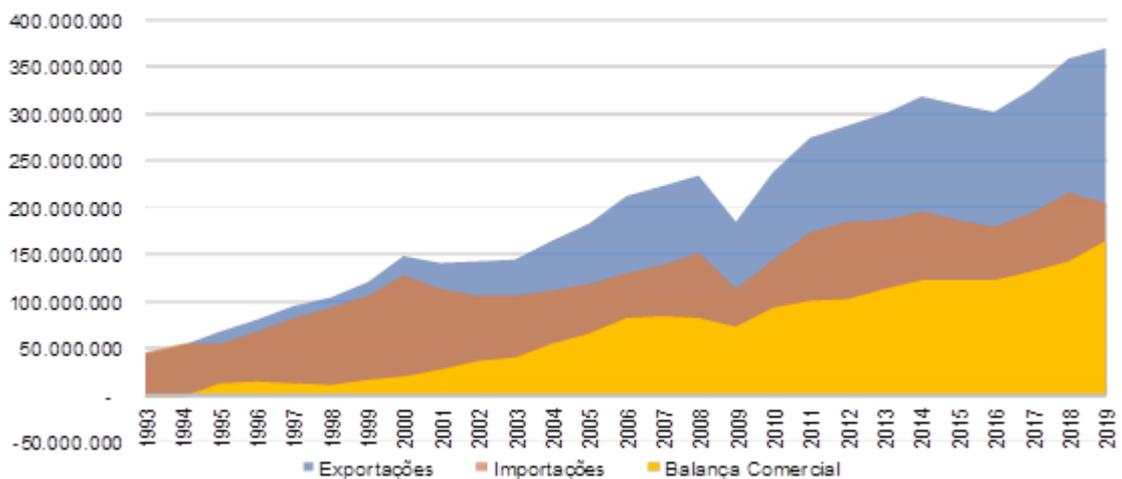
O interessante é que a necessidade do México em aceitar os termos de negociação com os Estados Unidos produziu uma consequência inesperada para os canadenses. Esses se viram forçados a aceitar os novos termos de negociação, temendo a aplicação de novas tarifas para os produtos canadenses no mercado dos EUA. Parte das reclamações é oriunda da falta de comunicação dos termos em negociação entre México e Estados Unidos e que deixaram de fora das tratativas os canadenses, que se viram praticamente sem alternativas após a iniciativa de seus

dois parceiros comerciais. Na visão do governo canadense, eles foram forçados a acatar ou sair fora do acordo de livre-comércio (FERGUSSON; VILLAREAL, 2019).

Voltando ao caso dos EUA, é importante destacar que uma das principais plataformas eleitorais de Trump era reverter a tendência de déficits comerciais estruturais que o país vinha apresentando.

Chama a atenção a vontade política de renegociar com um de seus principais parceiros comerciais, ainda mais quando se leva em conta que as maiores empresas beneficiadas pelo acordo eram justamente aquelas provenientes dos EUA. O grau do déficit dos EUA para com o México inclusive apresenta uma tendência de aumento mesmo com a possibilidade de reorientação do NAFTA, conforme o Gráfico 6.

Gráfico 6 – Exportações, Importações e Balança Comercial México x EUA (1993-2019)



Fonte: Banco de México (2020).

Enfim, o NAFTA aparentemente deixou de ser vantajoso aos EUA, que buscaram mitigar os efeitos dos reiterados déficits renegociando os termos previamente acordados. Assim, foram revistos os seguintes termos: a adoção e reforço das regras de origem; o estabelecimento de uma cláusula de caducidade; a proteção laboral; a homologação salarial regional e a eliminação do capítulo XIX do instrumento. É interessante apresentar os argumentos levantados pelo governo Trump em cada um desses itens, já que eles escondem razões de natureza não estritamente comercial, mas uma visão política de todo o acordo que até então vinha

sendo validado – mesmo que tenhamos em mente que o argumento político pode servir como um ente legitimador de ganhos na esfera econômica.

Em relação à adoção das regras de origem, conteúdo nacional e caducidade, os termos renegociados apresentam alguns elementos que extrapolam o âmbito territorial dos países-membros do acordo. No caso do NAFTA, a determinação de origem é baseada numa quantidade relativa de transformação de um determinado bem. Isso quer dizer que, mesmo que todas as matérias primas tenham sido encomendadas de um terceiro país (exemplo, China), se o processo de montagem (*assembly*) ocorreu no México e inclui uma determinada porcentagem de insumos de algum dos países do bloco, ele será considerado um produto mexicano, pelo menos para fins tarifários. Em decorrência do déficit comercial citado anteriormente, os EUA propunham uma salvaguarda de que, dentro das regras de origem, uma porcentagem mínima de insumos sejam necessariamente dos EUA para se enquadrarem como bens livres de tarifação para circular no mercado norte-americano (no caso dos automóveis, esse índice chegaria a 50%, o que implicaria apenas no livre comércio de automóveis de fabricantes estadunidenses).

Além disso, os EUA também propuseram uma cláusula de caducidade do tratado de cinco anos, caso algum dos países desejem sair do bloco, no que México e Canadá prontamente se opuseram. Vale ressaltar que a vigência dessa cláusula rompe com alguns dos princípios mais caros ao liberalismo ou da teoria ortodoxa de comércio, já que restringe o livre trânsito de bens e mercadorias entre os entes com o resto do mundo.

Pela teoria de comércio internacional, o livre comércio cria mercado ao garantir maiores fatias para aqueles que conseguem produzir a um custo menor, e desvia o comércio ao premiar com acesso os produtores menos eficientes (que produzem com preços mais altos). Nesse sentido, a ideia de um acordo regional de integração aos moldes propostos pelos americanos seria o de desvio de comércio (uma vez que se retiraria da competição internacional as montadoras asiáticas).

Nos termos de proteção laboral e homogeneização salarial, a reclamação é antiga e quase sempre ecoava por parte dos trabalhadores estadunidenses, que interpretavam que eram duas condições que concediam vantagens à mudança de

fábricas dos territórios dos EUA para as *maquiladoras*<sup>17</sup> mexicanas. Nesse sentido, a baixa remuneração e a desregulamentação laboral foram interpretadas como “vantagens competitivas” para que empresários estrangeiros ali investissem.

As dificuldades para o México, nesse caso, derivam do enrijecimento das regras que congelam o crescimento do salário dos mexicanos, como forma de evitar uma escalada inflacionária interna. Dadas as suas assimetrias econômicas e sociais, as regras de regulação laboral e salarial de um país relativamente mais pobre como o México serão dificilmente equiparados às regulamentações semelhantes que operam nos EUA ou no Canadá.

Já o cancelamento do capítulo XIX do NAFTA acabaria por tornar o bloco sem nenhum controle interno ou punibilidade daqueles Estados que desejam burlar as regras do acordo. Isso porque ele trata das regras referentes à revisão e à solução de controvérsias em práticas de *antidumping* e ou medidas compensatórias. Sua pura e simples eliminação, como advoga a administração Trump, deixaria um flanco aberto para a manutenção e efetivação de medidas deste feitio por parte do governo dos EUA. Nesse caso específico, México e Canadá se aliaram visando barrar a exclusão da cláusula.

Enfim, após uma série de negociações entre as partes signatárias e também internamente para a ratificação do documento, o acordo entre Estados Unidos, México e Canadá entrou em vigor no dia 1º de Julho de 2020. Apesar de o texto apontar que ele é um adendo aos termos do NAFTA, trata-se na realidade de uma revisão dos termos até então vigentes no comércio entre os três países. As principais alterações observadas no novo acordo são:

- a) Regra de origem: aumento na porcentagem de componentes fabricados nos EUA, México e Canadá para que um produto possa ser qualificado como passível de tarifa zero. Essa taxa era de 62,5% durante o NAFTA e pela nova regra o percentual agora é de no mínimo de 75%.
- b) Regras laborais: as partes automotivas devem ser produzidas por trabalhadores que recebam pelo menos US\$16,00 por hora – regra que

---

<sup>17</sup> As empresas *maquiladoras* constituem fábricas que importam peças e componentes de suas matrizes no exterior e são montados em locais onde a mão de obra é mais baixa. Após esse processo de montagem os produtos finais são exportados para o país de origem da empresa ou qualquer outro local onde os preços sejam mais competitivos. Esse tipo de empreendimento data desde a década de 1960 mas ganharam um impulso ainda maior no México após o início da vigência do NAFTA que tornou esse tipo de negócio bastante atrativo pra as empresas que possuíam suas sedes nos EUA.

será efetivada a partir de 2023. Nesse caso, o México teve igualmente de aceitar o aumento de proteção laboral aos seus trabalhadores incluindo os imigrantes. Em termos práticos, a sindicalização trabalhista foi facilitada naquele país.

- c) Foram estipuladas regras de proteção à propriedade intelectual e ao comércio digital. Pelo novo acordo, o tempo de vigência dos direitos autorais agora foram estendidos de cinquenta (50) para setenta (70) anos.
- d) Cláusula de caducidade do acordo foi incluída. O novo acordo estipulou um prazo limite para a vigência do acordo comercial que será de 16 anos. Além disso, pela nova regra os países podem revisar os termos do documento a cada seis anos cabendo a cada um deles decidir pela permanência ou não no bloco.

É possível atestar que, pelas regras do novo acordo, os Estados Unidos buscaram incluir normas que lhes beneficiassem diretamente. A preocupação com os direitos dos trabalhadores, inclusive de imigrantes, foi uma pressão exercida pelos EUA para tornar o ambiente de negócios dentro do México menos atrativo. Difícil crer que haja uma preocupação genuína da administração Trump para com os trabalhadores mexicanos, haja vista sua atitude no tratamento de imigrantes dentro dos EUA.

Não chega a ser surpresa que os pontos acima acordados têm em comum aspectos que beneficiam a economia dos EUA em relação às suas relações comerciais com os outros signatários. Aliás, a própria iniciativa de renegociar o NAFTA foi encabeçada pelo governo estadunidense, que viu ali uma oportunidade de beneficiar parte do eleitorado que alçou Donald Trump ao cargo de chefe do Poder Executivo daquele país.

## 5 CONCLUSÕES

Os processos de integração regional e a construção de acordos de livre-comércio não podem ser reduzidos a análises puramente econômicas. Vimos que os Estados Nacionais, ao orientarem suas decisões para o fomento de aumento no comércio, o fazem com uma miríade de diferentes objetivos. Processos de integração, mesmo aqueles que se pautam exclusivamente pela pauta comercial, não podem abdicar do componente político.

Ainda, as assimetrias existentes entre os atores que definem o regramento e as cláusulas dos acordos não podem ser descartadas como elementos exógenos. Elas cumprem um papel na forma como o processo de integração ocorre. Esse pode ser efetivado de diversas formas, seja pela pressão econômica que as potências exercem sobre seus parceiros menores, ou pela política, que conjuga custos a uma possível não adesão dos Estados com menos recursos.

Com o passar do tempo, observamos o aumento da amplitude do campo teórico que visa compreender e explicar esse processo considerando as intenções políticas. A integração regional foi tomada também como uma estratégia de aumentar o poder de barganha de potências médias, já que congregavam diferentes Estados dentro de um padrão de comportamento coerente e combinado. O caso do MERCOSUL por vezes é apontado como uma maneira de construir um bloco, pelo menos na dimensão da intenção de aumentar a capacidade de negociação de Brasil e Argentina frente às investidas dos Estados Unidos na região sul-americana.

O presente trabalho tomou essa perspectiva de integração regional, inserindo o NAFTA como parte integrante de uma estratégia mais abrangente dos Estados Unidos em ampliar sua influência na esfera continental. O contexto no qual o acordo foi gestado e posto em vigência se deu na transição entre o final da guerra fria e o “triunfo” neoliberal. A visão de que a construção de um mercado livre nas Américas pudesse gerar crescimento econômico e redução do desemprego serviu de suporte que garantiria legitimidade à anuência do México em aderir ao acordo de livre-comércio. Certamente, isso não foi resultado apenas da pressão política e econômica dos EUA. Nem mesmo dá para dizer que o acordo foi exclusivamente danoso à economia mexicana.

Contudo, os bons resultados que o NAFTA prometia entregar nunca foram visualizados efetivamente. Lembrando Bonilla (2008), as mudanças observadas pelo

período de ajuste estrutural (pré-acordo) e após a vigência levaram o México a uma dependência externa do mercado estadunidense. Essa estratégia é arriscada, já que uma crise na economia daquele país impacta diretamente no setor produtivo mexicano, além do aspecto político assimétrico flagrante da relação entre a potência global e o México.

Ainda no âmbito puramente comercial do acordo, a forma como o NAFTA foi desenhado gerou benefícios diretos às empresas com sede nos EUA, que adentraram o mercado do México com vantagens competitivas em relação às suas potenciais concorrentes latino-americanas. Por fim, nem mesmo a promessa de que as exportações de manufaturas decorrentes de uma possível industrialização se confirmou para o México que não apenas teve uma redução da participação da indústria em seu balanço de pagamentos como perdeu capacidade produtiva de suas empresas nacionais, que passaram a ser geridas por investidores estrangeiros (NÁPOLES, 2017).

Notamos que o NAFTA produziu alguns resultados positivos ao México, como seu crescente superávit em relação aos Estados Unidos – ainda que possa se argumentar que esses ganhos ficam restritos aos setores ligados aos próprios EUA, não garantindo melhor distribuição dos recursos. Mas, ainda que se possa argumentar que o acordo estimulou o crescimento econômico do país, volta-se ao aspecto político de renegociação dos termos quando não são benéficos aos EUA. No momento em que Donald Trump assume a presidência, o México (e também o Canadá) se viram forçados a acatar a decisão do novo mandatário e renegociar o acordo.

Nesse sentido, fica bastante claro que o NAFTA nunca avançou em termos de integração profunda, estando restrito à esfera comercial, o que garantia aos EUA maior poder sobre as esferas diretivas do bloco. Isso é, a falta de órgãos supranacionais ou até mesmo de instâncias fiscalizadoras próprias que vinculassem os países-membros a seguirem certas regras comuns facilitou o caminho para que os Estados Unidos pudessem quase que unilateralmente decidir sobre os rumos do acordo. Mas essa parece ter sido uma decisão política, já que, sendo o ator com maiores recursos de poder entre os membros do acordo, isso lhe garantiu quase que exclusivamente poder de veto frente às decisões e regras a serem seguidas.

Por fim, é importante sublinhar que o trabalho em questão tratou de um processo ainda inconcluso e com mudanças ocorridas ao longo dos últimos anos, que ainda não produziram a totalidade de suas consequências. Com isso, queremos dizer

que as inflexões ocorridas na política externa dos Estados Unidos, observadas especialmente após a chegada de Donald Trump à presidência daquele país, podem não suscitar uma reorientação tão brusca quanto prometida. Os resultados efetivamente propostos na renegociação do NAFTA só serão passíveis de serem avaliados com o passar dos anos.

Também é importante destacar que o presente trabalho apresenta limitações decorrentes de seu escopo de análise. Buscamos avaliar o NAFTA através de uma lente que reconhece sua validade política dentro de uma estratégia delineada. Com isso, deixamos de avaliar outras dimensões e variáveis que estão dentro do acordo e que também fazem parte do universo econômico, social e político consubstanciados no bloco.

Por fim, no fechamento desta pesquisa, os Estados Unidos acabam de eleger um novo presidente da República, o democrata Joe Biden. Certamente, sua eleição produzirá mudanças na política externa e comercial dos Estados Unidos e os acordos de livre-comércio não ficarão de fora desta nova orientação. O grau, a forma e a intensidade na qual a esfera regional da América do Norte integrará esta nova estratégia ainda serão conhecidas futuramente.

## REFERÊNCIAS

ALBRIGHT, Madeleine K. The testing of American foreign policy. **Foreign Affairs**, [New York: Council on Foreign Relations], p. 50-64, nov./dez. 1998.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Integração Regional**: uma introdução. São Paulo: Saraiva, 2013.

AZEVEDO, André Filipe Zago de; BRUNO, Flávio Marcelo Rodrigues; MASSUQUETTI, Angélica. Os subsídios à agricultura no comércio internacional: as políticas da União Europeia e dos Estados Unidos da América. **Ciência Rural**, Santa Maria, v. 42, n. 4, p. 757-764, abr. 2012. Revisão Bibliográfica Agronegócio. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-84782012000400030](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-84782012000400030). Acesso em: 19 nov. 2020.

BALASSA, Bela. **The theory of economic integration**. New York: Routledge, 2013.

BANCO DE MÉXICO. Balanza comercial de mercancías de México (sin apertura de maquiladoras). **Sistema de Información Económica**, [Ciudad de México, 2020]. Disponível em: <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE125&locale=es>. Acesso: 19 nov. 2020.

BAUMANN, Renato. **Integração regional**: teoria e experiência latino-americana. São Paulo: LTC, 2013.

BHAGWATI, Jagdish N. **Fair trade, reciprocity and harmonization**: the novel challenge to the theory and policy of free trade. New York: Columbia University, 1991.

BONILLA, J.J. O México na América do Norte: além do NAFTA. In: WIESEBRON, M., GRIFFITHS, R. (orgs.) **Processos de Integração e cooperação intercontinental desde 1989**. Pp.63-92 Porto Alegre: UFRGS, 2008.

CARVALHO, F. C. *et al.* **Economia monetária e financeira**: teoria e política. 2. ed. São Paulo: Campus, 2007.

CASTELOTTI, Flavio. México tem superávit na balança comercial. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 mar. 1995. Mercado. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/17/dinheiro/19.html>. Acesso em: 22 set. 2020.

CAVES, Richard E.; FRANKEL, Jeffrey A.; JONES, Ronald W. **Economia Internacional**: comércio e transações globais. São Paulo: Saraiva, 2001.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHANG, Ha-Joon. **Economics**: the user's guide. New York: Bloomsbury, 2014.

CORAZZA, Gentil. "O regionalismo aberto" da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio Fee**, Porto Alegre, v. 1, n. 27, p. 135-152, maio 2006.

ELLIOTT, Kimberly Ann; HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J.. **Economic Sanctions Reconsidered**: forthcoming. Washington, DC: Institute for International Economics, 2005.

FERGUSON, Ian F.; VILLAREAL, M. Angeles. **The North American Free Trade Agreement (NAFTA)**. Washington, DC: Congressional Research Service, 2017.

FERGUSON, Ian F.; VILLAREAL, M. Angeles. **NAFTA renegotiation and the proposed United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA)**. Washington, DC: Congressional Research Service, 26 fev. 2019. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44981/14>. Acesso em: 19 nov. 2020.

FERNÁNDEZ, Raquel; PORTES, Jonathan. Returns to Regionalism: An Evaluation of Non-Traditional Gains from RTAs. **World Bank Economic Review**, Washington, DC, v. 12, n. 2, p. 197-220, 1998.

FUKUYAMA, Francis. The end of history? **The national interest**, [Washington, DC: Center for National Interest], n. 16, p. 3-18, 1989.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O mundo multipolar e a integração sul-americana. **Temas & Matizes**, [Cascavel, PR: UNIOESTE], v. 7, n. 14, p. 58-72, 2008.

GROSSMAN, Gene M.; HELPMAN, Elhanan. Integration versus outsourcing in industry equilibrium. **The quarterly journal of economics**, [Oxford: Oxford University], v. 117, n. 1, p. 85-120, 2002.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2004.

HERRING, George C. **From colony to superpower: US foreign relations since 1776**. Oxford: Oxford University, 2008.

HURRELL, Andrew. Explaining the resurgence of regionalism in world politics. **Review of International Studies**, [Cambridge: Cambridge University], v. 21, n. 4, p. 331-358, 1995.

HUNTINGTON, Samuel,. **The third wave: Democratization in the late twentieth century**. Norman. Oklahoma: University of Oklahoma, 1991.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introduction to International Relations: Theories and Approaches**. Oxford: Oxford University, 2013.

JONES, Ronald W.; WEDER, Rolf (Ed.). **200 Years of Ricardian trade theory: Challenges of globalization**. London: Springer, 2017.

KRUEGER, Anne. **American trade policy: a tragedy in the making**. Washington, DC: AEI, 1995.

LAURELL, Asa Cristina. Three decades of neoliberalism in Mexico: the destruction of society. **International Journal of Health Services**, Coyoacán, v. 45, n. 2, p. 246-264, 2015. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2015/12/30-years-of-neoliberalism-in-Mexico-IJHS-2015-246-64.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

MESQUITA, Rafael. Regionalismo, Integração Regional e as Relações Internacionais: uma introdução teórica. **Revista de Estudos Internacionais**, [João Pessoa: Universidade Estadual da Paraíba], v. 10, n. 1, 2019.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. **Journal of Common Market Studies**, [London]: University Association for Contemporary European Studies, v. 31, n. 4, p. 473-524, 1993.

MORAVCSIK, Andrew. **The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht**. Ithaca: Cornell University, 1998.

NÁPOLES, Pablo Ruiz. Neoliberal Reforms and NAFTA in Mexico. **Economía UNAM**, v. 14, n. 41, p. 75-89, maio/ago. 2017.

NORTH American Free Trade Agreement. [**Base de Datos Integrada de Controversias Comerciales de América Latina y el Caribe**, Santiago de Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 1993]. Disponível em: [http://idatd.cepal.org/Normativas/TLCAN/Ingles/North\\_American\\_Free\\_Trade\\_Agreement-NAFTA.pdf](http://idatd.cepal.org/Normativas/TLCAN/Ingles/North_American_Free_Trade_Agreement-NAFTA.pdf). Acesso em 19 nov. 2020.

OLIVEIRA, Fabiana de; PIERI, Vitor Stuart. México: da Ortodoxia Neoliberal à Crise Social. **Revista Intellector** [online], Rio de Janeiro: CENEGRI, v. 9, n. 18, jan./jun. 2013. Disponível em: [http://www.revistaintellector.cenegri.org.br/nova\\_pagina\\_3-18-2013-es.html](http://www.revistaintellector.cenegri.org.br/nova_pagina_3-18-2013-es.html). Acesso em: 19 nov. 2020.

PASTOR, Robert A. **Exiting the whirlpool: US foreign policy toward Latin America and the Caribbean**. 2. ed. Boulder, CO: Westview, 2001.

PASTOR, Robert A. **Whirlpool: US foreign policy toward Latin America and the Caribbean**. Princeton: Princeton University, 1992.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

REZA, Germán. The cost of unequal integration: na interdisciplinary for its rediscovery in North America and beyond. **Revista Brasileira de Política Internacional** [online], v. 62, n. 1, 29 abr. 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292019000100204](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292019000100204). Acesso em: 19 nov. 2020.

RODRIK, Dani. **The globalization paradox: democracy and the future of the world economy**. New York: WW Norton, 2011.

SCHIFF, Maurice; WINTERS, L. Alan. **Regional integration and development**. Washington, DC: The World Bank, 2003.

SERBIN, Andrés. A América do Sul em um mundo multipolar. A UNASUL é a alternativa? **Nueva sociedad**, [Buenos Aires], n. 219, p. 1-2, 2009.

SERRA, José. Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, DF: Governo Federal, 18 maio 2016. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016). Acesso em: 19 nov. 2020.

TULCHIN, Joseph S. **Latin America in international politics: challenging US hegemony**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2016.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. Existing U.S. **Trade Agreements**. [Washington, DC: 200?]. Disponível em: <https://www.state.gov/trade-agreements/existing-u-s-trade-agreements/>. Acesso em 19 nov. 2020.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. **2018 Trade Policy Agenda And 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program**. Washington, DC, 2018.

VINER, Jacob. **Customs Union Theory**. NY: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

VIZENTINI, P. F. **O Mundo Pós-Guerra Fria**. Porto Alegre: Leitura XXI, 1998.

WIJNHOLDS, Onno de Beaufort. **Fighting Financial Fires**. London: Palgrave Macmillan, 2011.

WHALLEY, John. Trade and environment, the WTO, and the developing countries. *In*: R. Z. Lawrence, D. Robrik; Whalley, John (eds,) **Emerging agenda for global trade: High stakes for developing countries**, policy essay n. 20. Washington, DC: Overseas Development Council, 1996. p. 81-98.

ZAHRAN, Geraldo. **Tradição liberal e política externa nos Estados Unidos: um diálogo com interpretações realistas e idealistas**. Rio de Janeiro: PUC Rio, 2012.

## ANEXO – BALANÇA COMERCIAL DO MÉXICO COM ESTADOS UNIDOS

Ano	Exportações	Importações	Comércio Total	Balança Comercial
1993	42,911,543	45,294,656	88,206,199	-2,383,113
1994	51,618,594	54,834,155	106,452,749	-3,215,561
1995	66,273,641	53,902,492	120,176,133	12,371,149
1996	80,570,022	67,536,101	148,106,123	13,033,921
1997	94,376,864	82,002,208	176,379,072	12,374,656
1998	103,001,767	93,258,366	196,260,133	9,743,401
1999	120,262,033	105,267,312	225,529,345	14,994,721
2000	147,399,940	127,534,433	274,934,373	19,865,507
2001	140,564,406	113,766,783	254,331,189	26,797,623
2002	141,897,649	106,556,722	248,454,371	35,340,927
2003	144,293,352	105,360,681	249,654,033	38,932,671
2004	164,521,981	110,826,707	275,348,688	53,695,274
2005	183,562,833	118,547,326	302,110,159	65,015,507
2006	211,799,370	130,311,025	342,110,395	81,488,345
2007	223,133,251	139,472,828	362,606,079	83,660,423
2008	233,522,728	151,334,587	384,857,315	82,188,141
2009	185,101,145	112,433,820	297,534,965	72,667,325
2010	238,684,422	145,007,347	383,691,769	93,677,075
2011	274,426,516	174,356,027	448,782,543	100,070,489
2012	287,842,151	185,109,805	472,951,956	102,732,346
2013	299,439,147	187,261,910	486,701,057	112,177,237
2014	318,367,009	195,281,875	513,648,884	123,085,134
2015	308,864,917	186,802,922	495,667,839	122,061,995
2016	302,576,650	179,509,898	482,086,548	123,066,752
2017	326,868,566	194,554,586	521,423,152	132,313,980
2018	358,281,680	215,828,018	574,109,698	142,453,662
2019	370,788,896	205,733,312	576,522,208	165,055,584

Fonte: Banco de México (2020).