

Vinicius Ruiz Albino de Freitas

**AS ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO NA ECONOMIA INTERNACIONAL DO  
BRASIL E DO MÉXICO: O MERCOSUL, O NAFTA E A POLÍTICA EXTERNA**

Marília

2011

Vinicius Ruiz Albino de Freitas

**AS ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO NA ECONOMIA INTERNACIONAL DO BRASIL E DO  
MÉXICO: O MERCOSUL, O NAFTA E A POLÍTICA EXTERNA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Marília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. Linha de Pesquisa: Relações Internacionais e Desenvolvimento.

Orientador: Dr. Francisco Luiz Corsi

Marília

2011

Vinicius Ruiz Albino de Freitas

**AS ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO NA ECONOMIA INTERNACIONAL DO BRASIL E DO  
MÉXICO: O MERCOSUL, O NAFTA E A POLÍTICA EXTERNA**

Dissertação de Mestrado para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Aprovada em 11 de abril de 2011.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Francisco Luiz Corsi (orientador)

---

Prof. Dr. Tullo Vigevani

---

Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho

Marília

2011

*À minha querida família, em especial à Olívia de Lucca Freitas.*

## **Agradecimentos**

Agradeço a CAPES, o apoio no desenvolvimento deste trabalho.

Aos funcionários da Unesp, campus de Marília, pela eficiência e profissionalismo.

Aos professores José Marangoni Camargo, José Geraldo Alberto Bertoncini Poker, Marcos Cordeiro Pires, José Antonio Paulino, Marcelo Fernandes de Oliveira, Tullo Vigevani e Carlos Eduardo Carvalho o valioso aprendizado.

Ao amigo, professor Francisco Luiz Corsi, o incentivo, a dedicação, os ensinamentos e os diálogos sempre francos e abertos.

Aos funcionários da Gráfica Novo Horizonte a descontração e a amizade.

A todos os amigos de Marília e de Novo Horizonte, notadamente aqueles que acompanharam de perto a caminhada desde o início da minha vida acadêmica: Lucas Jurado, Rafael Mendonça (Goiano), Tiago Almeida (Japa), Mayara Pirolla, Thais Pedlowski (Thata), Rodrigo Lambert, Hermes Moreira Jr., Matheus Hernandez, Bráulio Loureiro (Neto), Vitor Miranda (Vitão), Alan dos Santos, Diego Aran, Diego Moreno, Gustavo M. da Silva e Ricardo Delbello. Agradeço o companheirismo, as conversas sérias e as descontraídas, as discussões calorosas e frutíferas, os bons momentos juntos que jamais serão esquecidos, enfim a amizade verdadeira.

A toda minha querida e amada família, especialmente às minhas irmãs Paula e Fernanda e ao meu “irmão” Roberto, o incentivo, o diálogo, a amizade e o amor.

Aos meus pais, Worner e Rosângela, o carinho, a compreensão, a lealdade, a bravura, a dignidade e todos os mais belos sentimentos que possa reunir o amor puro e incondicional.

À minha linda Joice a amizade, o companheirismo, a doação, a fidelidade, a compreensão, o amor e a oportunidade e a beleza de redescobrir na luta de cada dia a razão para viver e amar.

À vovó Olívia, exemplo de “viver”, o amor fascinante e incomensurável.

Agradeço a Deus pela vida.

*“A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu nunca deixe de caminhar”.*

*Eduardo Galeano*

## **RESUMO**

Esta pesquisa tem como objetivo realizar uma comparação entre as estratégias de inserção na economia internacional do Brasil e do México nos anos 1990. Por meio de pesquisa bibliográfica, tomaremos como referencial as medidas de política econômica e de política externa adotadas por ambos os países no Mercosul, no caso brasileiro, e no Nafta, no caso mexicano. Para tal, é necessário fazer uma contextualização política e econômica do período anterior, sobretudo, a década de 1980, que marcou o fim de uma etapa histórica para uma nova forma de desenvolvimento. A crise da dívida externa que afetou diretamente a economia da maior parte dos países latino-americanos marcou o fim do modelo nacional desenvolvimentista, ou modelo de substituição de importações, dando espaço ao modelo econômico amparado em políticas neoliberais. Desse modo, no contexto da globalização, esse novo processo de desenvolvimento é responsável pela adoção de novas estratégias de política econômica e pela modificação da natureza da política externa, no que se refere às implicações das mudanças internacionais e domésticas, para a formulação da política externa. Pretendemos, portanto, compreender quais foram essas estratégias de inserção e os seus reflexos econômicos, bem como analisar sua relação com os processos de integração econômica regional e com a formulação da política externa de ambos os países.

### **Palavras-chave**

Mercosul. Nafta. Inserção Internacional. Relações Econômicas Internacionais. Política Externa Brasileira. Política Externa Mexicana.

## **ABSTRACT**

This research aims to conduct a comparison between the strategies of insertion into the international economy of Brazil and Mexico in the 1990s. Through literature, we take as reference the economic policy measures and the foreign policy adopted by Brazil in Mercosul, and Mexico in NAFTA. This way, a political and an economic context of the previous period is necessary, especially the 1980s, which defined the end of an historic step towards a new form of development. The foreign debt crisis which directly affected the economy of most Latin American countries marked the end of the national development model, or model of import substitution, leaving a gap, that later would be filled up by the economic model of neoliberal policies supported. Thus, in the context of globalization, this new development process is responsible for adopting new strategies for economic policy and by changing the nature of foreign policy, regarding the implications of international and domestic transitions, to the formulation of foreign policy. Therefore, we aim to understand what were those insertion's strategies and their economic consequences, as well as examine their relationship with the processes of regional economic integration and the formulation of foreign policy of both countries.

## **Keywords**

Mercosul. Nafta. International Insertion. International Economic Relations. Brazilian Foreign Policy. Mexican Foreign Policy.

## **RESUMEN**

Esta investigación tiene como objetivo realizar una comparación entre las estrategias de inserción en la economía internacional de Brasil y México en la década de 1990. A través de la literatura, vamos a tomar como referencia las medidas de política económica y la política exterior adoptada por ambos países en el Mercosur, en Brasil, y el TLCAN (Tratado Libre Comercio de América del Norte), en México. De tal modo, es necesario hacer un contexto político y económico del período anterior, especialmente en la década de 1980, que marcó el final de una etapa histórica hacia una nueva forma de desarrollo. La crisis de la deuda externa que afectó directamente a la economía de la mayoría de los países de América Latina marcó el fin del modelo de desarrollo nacional, o el modelo de sustitución de importaciones, dando lugar al modelo económico basado en políticas neoliberales. Así, en el contexto de la globalización, este nuevo proceso de desarrollo es responsable de la adopción de nuevas estrategias de política económica y del cambio en la naturaleza de la política exterior, con respecto a las implicaciones de los cambios internacionales y nacionales, para la formulación de la política exterior. Por lo tanto, pretendemos entender cuáles eran las estrategias de inserción y sus consecuencias económicas, así como examinar su relación con los procesos de integración económica regional y con la formulación de la política exterior de ambos países.

### **Palabras clave**

Mercosur. TLCAN. Inserción Internacional. Relaciones Económicas Internacionales. Política Exterior Brasileña. Política Exterior Mexicana.

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	12
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Da Crise da Dívida Externa à Inserção na Economia Internacional</b> .....	25
<i>1.1 A inserção na economia internacional à luz da Globalização</i> .....	26
<i>1.2 A década perdida para o Brasil e o México</i> .....	38
<i>1.3 A década perdida mexicana</i> .....	44
<i>1.4 A década perdida brasileira</i> .....	55
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Processos de Integração Econômica Regional e as Estratégias de Inserção na Economia Internacional</b> .....	66
<i>2.1 Etapas da Integração econômica</i> .....	67
<i>2.2 A Primeira Fase do Processo de Integração Latino-Americano</i> .....	71
<i>2.3 O Processo de Formação do Mercosul e a Inserção na economia internacional do Brasil</i> .....	74
<i>2.4 O Caminho Percorrido até o Nafta</i> .....	84
<b>Capítulo 3</b>	
<b>O Novo Modelo de Inserção na Economia Internacional e a Política Externa de Brasil e México (década de 1990)</b> .....	95
<i>3.1 O ponto de partida do Neoliberalismo brasileiro</i> .....	96
<i>3.2 O Plano Real</i> .....	100
<i>3.3 A abertura indiscriminada mexicana</i> .....	115
<i>3.4 Efeitos econômicos e integração econômica regional México–Estados Unidos</i> .....	118
<i>3.4.1 Integração econômica regional: a importância do Nafta e dos EUA</i> .....	123
<i>3.5 Política externa brasileira e inserção internacional: autonomia pela integração e a questão da ALCA</i> .....	132
<i>3.6 Inserção internacional e reestruturação da política externa mexicana</i> .....	145

<b>Conclusão.....</b>	<b>155</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>161</b>

## INTRODUÇÃO

Os anos 1980 marcaram o fim do modelo econômico nacional desenvolvimentista, adotado por Brasil e México desde as décadas de 1930/1940, dando início a uma longa transição para uma nova fase de desenvolvimento que esteve voltada à adoção de políticas neoliberais no contexto da globalização. A crise da dívida externa de 1982 está estreitamente relacionada a esse processo de mudança na orientação da política econômica e às estratégias de inserção na economia internacional nos anos 1990.

Nossos estudos sugerem que as estratégias de inserção<sup>1</sup> na economia mundial brasileira e mexicana têm como alguns dos elementos principais seus blocos regionais: Nafta (*North América Free Trade Agreement*) e Mercosul (Mercado Comum do Sul). Com a adesão do México ao Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos (EUA) e o Canadá, o país aprofundou a estratégia de liberalização de sua economia, que já ocorria desde meados dos anos 1980, baseada na industrialização orientada às exportações. O Brasil optou pela maior aproximação política e econômica com a Argentina, investindo no processo de criação de uma área de livre comércio na América do Sul, que em 1991 entrou em vigor, abarcando também o Uruguai e o Paraguai. A estratégia de abertura econômica brasileira no início dos anos 1990 era combinada à estratégia de fortalecimento da sua liderança na região.

É possível acreditar que ambos os países orientaram sua política econômica para um modelo neoliberal, mas seguiram caminhos próprios. Tal modelo amparava-se nos preceitos gerais de política econômica propostos pelo Consenso de Washington<sup>2</sup>. Esse novo modelo deveria solucionar os graves problemas enfrentados na década de 1980, em decorrência da crise da dívida externa de 1982, da crise inflacionária e da crise fiscal que ainda persistiam no início da década seguinte. Segundo Fiori:

A partir da segunda metade da década e, no caso brasileiro, depois da crise do Plano Cruzado de estabilização monetária, em 1987, e da promulgação da nova Constituição de 1988, a preocupação com o desenvolvimento é definitivamente engavetada e substituída pela velha convicção neoclássica de que o crescimento das regiões atrasadas exigia adesão ao livre-comércio, estabilização e homogeneização dos preços, pela via dos mercados regulados, globalizados e competitivos. Um pouco mais à frente, em 1990, iniciava-se

---

<sup>1</sup> Utilizaremos inserção, neste projeto, como sendo um novo tipo de estratégia de inserção na economia internacional que México e Brasil adotaram à partir de meados da década de 1980. Passaram a seguir um modelo amparado na abertura econômica em detrimento do modelo sustentado por uma ampla ação estatal na economia e com uma economia relativamente fechada, executando políticas econômicas liberalizantes.

<sup>2</sup> Mais adiante explicaremos o Consenso de Washington.

também no Brasil desmonte institucional dos instrumentos de regulação e intervenção do Estado desenvolvimentista, de uma parte expressiva das cadeias industriais e de boa parte das infra-estruturas construídas entre 1950 e 1980 (FIORI, 1998, p. 36-37).

O estouro da crise da dívida mexicana, em 1982, marca o fim de uma etapa histórica do México e o início de uma longa transição. Foi a partir de 1984 que se começou a falar no esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações. Uma guinada ideológica em favor do neoliberalismo veio em paralelo às opiniões convergentes as de organismos internacionais como FMI e Banco Mundial defendidas em seus informes e documentos de trabalho, que era coerente com a maneira de entender a economia dos novos quadros dirigentes que chegaram ao poder no governo Miguel de La Madrid, que hoje é visto como um presidente de transição entre o velho modelo econômico e o atual (CORDERA CAMPOS; LOMELÍ VANEGAS, 2005)

Sendo assim, o México iniciou seu processo de abertura econômica já em meados dos anos 1980, com o governo Miguel de La Madrid. Tal processo atingiu seu ponto máximo, no governo de Salinas de Gortari (1988-1994). No período que vai de 1990-1994, lapso em que as reformas econômico-financeiras e a renegociação da dívida externa tiveram como propósito criar as condições de concentração do capital e de inserção na economia mundial, foram definidas as linhas específicas do modelo econômico liberalizante que deixou a economia mexicana em uma situação de extrema vulnerabilidade frente a um cenário internacional marcado pela mundialização do capital, pela concorrência e pelo instável predomínio financeiro (MORERA CAMACHO, 2002).

Nesse sentido, as reformas implementadas fizeram parte de uma estratégia para que o país fosse aceito no Nafta. Este foi resultado de um processo de aproximação da política externa e das economias norte-americana e mexicana. O México lançou uma estratégia de economia aberta com um processo industrialização voltada às exportações, que se intensificou com a assinatura do Tratado de Livre Comércio com EUA e Canadá. Nesse aspecto, podemos destacar a ampliação da indústria *maquiladora*, principalmente nas regiões norte e centro-norte do país.

Esta estratégia de liberalização apresentou contradições. Puderam-se observar alguns ganhos, como o controle da inflação e o aumento dos investimentos estrangeiros no país. Entretanto o crescimento econômico não atingiu os resultados esperados e, no âmbito social, a maior parte dos problemas não fora solucionada. As contradições dessa abertura econômica,

caminhando ao mesmo passo da abertura financeira, combinada às políticas de estabilização que foram responsáveis pela apreciação cambial e pelos déficits nas transações correntes, levaram o país a uma grave crise financeira ao final de 1994. A crise veio mostrar que uma inserção à economia internacional, aos moldes do Consenso de Washington, implicava em riscos e incertezas. Em linhas gerais, a crise ocorreu devido a:

*La vulnerabilidad del sector externo proveniente de la elevada proporción de insumos importados, agudizada por la sobrevaluación del peso frente al dólar, así como por la fragilidad financiera que resulta del elevado endeudamiento de corto plazo con inversionistas extranjeros, fueron los impulsores de la crisis financiera de diciembre de 1994. Los crímenes políticos en ese año atizaron la fuga de capitales nacionales y extranjeros, y esta a su vez llevó a una abrupta devaluación del peso y a la generalización de la crisis (SORIA, 2007, p. 263-264).*

A crise ocorreu simultaneamente ao início da entrada do México no Nafta. O desemprego cresceu fortemente, enquanto os salários sofreram perda do poder aquisitivo da ordem de 55% e mais de dois milhões de pessoas caíram abaixo da linha da pobreza; foi esse o preço que os mexicanos pagaram por se adaptarem ao novo jogo dos mercados financeiros do início da década de 1990 (CHESNAIS, 1996).

O governo seguinte, de Ernesto Zedillo (1994-2000), planejou um programa emergencial visando ajustar as contas externas. De acordo com Hernández e Máttar (2002), o programa tinha como eixos centrais uma política de ajuste fiscal e uma política monetária muito restritiva. Uma das conseqüências desse programa foi o aumento substancial da dívida externa total; e ao final de 1995, o país acumulou um saldo devedor em torno de 166 bilhões de dólares. Contudo, apesar da crise do setor externo, o comércio com os EUA não fora fortemente afetado e o Nafta não sofrera maiores problemas. O governo Zedillo deu continuidade ao processo de liberalização comercial. O país continuou a acelerar suas exportações aos EUA e a recuperação da crise já era observada em 1996. Nos primeiros anos de vigência do Nafta, os números apresentados foram positivos. Por outro lado, o incremento do comércio com o EUA gerou certa dependência com a economia daquele país.

A estratégia de liberalização econômica apresentou durante a segunda metade dos anos 1990, e apresenta ainda hoje, uma série de limitações estruturais na economia. Entre as quais, destacamos: o crescimento médio do PIB, que fora inferior a períodos anteriores; a concentração das exportações na mão de um pequeno número de empresas; a queda do salário real, mesmo havendo aumento da produtividade, especialmente nas *maquiladoras*; além de limitações e dificuldades enfrentadas pelo setor manufatureiro exportador privado em seu

conjunto. Este último, considerado um dos pilares de sustentação das estratégias de inserção na economia mundial do país. Tudo isso levou a um desequilíbrio nas contas externas (PETERS, 2003). O México tornou-se uma das economias mais abertas do mundo e fez do comércio exterior a locomotiva de sua economia (HAKIM, 2002). Dessa forma, nossos estudos indicam que o Nafta assumiu um papel de extrema relevância nas estratégias de inserção na economia internacional do país.

O Brasil, no início da década de 1990, também adotou uma estratégia de política econômica com viés neoliberal. Porém ainda adotava algumas políticas de caráter heterodoxo no Governo Collor e Itamar Franco. Posteriormente, “[...] surgiu a proposta de um projeto de longo prazo, que articulava o combate à inflação com a implantação de reformas estruturais na economia, no Estado e na relação do país com o resto do mundo, com características nitidamente neoliberais” (FILGUEIRAS, 2000, p. 84). Tal estratégia viria a intensificar-se no governo de FHC, após a adoção do Plano Real, no governo Itamar Franco. O Plano fora articulado em três etapas: o ajuste fiscal, a criação da Unidade de Referência de Valor e a instituição de uma nova moeda, o Real.

Este plano de estabilização distinguiu-se dos planos anteriores devido ao fato de que a introdução de uma nova moeda visando à contenção da inflação não se valeu do congelamento de preços e salários. O plano de FHC fez parte de um projeto maior de liberalização da economia nacional que teve suas premissas no Governo Collor. O Plano Real marcou definitivamente a opção brasileira de liberalização comercial e financeira, além da reforma do Estado como privatizações, desregulamentação dos mercados e internacionalização comercial e financeira (FILGUEIRAS, 2000).

As conseqüências imediatas do Plano foram positivas, no que tange a queda da inflação e ao crescimento da produção industrial e do investimento estrangeiro no país. Em virtude dos juros elevados capitais especulativos foram atraídos. Contudo, a apreciação cambial se fez sentir no desequilíbrio das contas externas a partir de 1995, e que veio desembocar posteriormente na crise cambial de 1998/99. Segundo Oliveira (2005), é só a partir do Plano Real que o novo modelo de desenvolvimento econômico, baseado em políticas de cunho neoliberal, atinge seu apogeu, no que diz respeito à forma estruturada e sistemática de implementação.

Destarte, nossos estudos indicam que o Plano de Estabilização de FHC foi fundamental para as estratégias brasileiras de inserção. A adoção do Plano se fez sentir

também no Mercosul. A estabilização da economia brasileira e a valorização do Real levaram a uma reversão, em favor da Argentina, do saldo na balança comercial. “De acordo com os dados brasileiros, a Argentina acumulou saldo comercial de US\$ 3,13 bilhões no biênio 1995/96, em contraste com o déficit de US\$ 2,72 bilhões no triênio 1992/94” (CORRÊA, 2000, p. 197).

Como já mencionamos, o México atrelou sua economia a dos EUA e optou pelo alinhamento automático em sua política externa. A aposta mexicana para uma inserção internacional em colaboração com a superpotência, evidenciando uma virada política, demonstra como as relações com os EUA tornaram-se pedra angular da nova estratégia mexicana; visando alterar a percepção interna de uma opção política inaceitável, concernente a uma formalizada integração econômica com o vizinho do norte (BALLESTER GONZÁLEZ, 2007). Por outro lado, o Brasil, não desconsiderando os EUA como um dos principais parceiros políticos e comerciais, visou o fortalecimento de sua liderança regional com o advento do Mercosul. O Brasil perpetrou uma política externa mais autônoma e voltada ao tabuleiro multilateral ou “universalismo”.

[...] o governo brasileiro acelera a criação do MERCOSUL, atribuindo-lhe o duplo papel estratégico de instrumentar o país para a competição acirrada que se trava na economia global e de aumentar-lhe o poder de barganha nas negociações vindouras, sobre o comércio hemisférico, com os Estados Unidos (VELASCO E CRUZ, 2004, p. 141).

É possível sublinhar que, ao longo da era FHC, a atuação da política externa brasileira teve como uma das prioridades centrais o fomento do processo de integração econômica regional. Além disso, destaca-se a relevância de temas como a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas)<sup>3</sup>, o acordo de livre comércio com a União Européia e ampliação de relações bilaterais com parceiros importantes como China, Rússia, África do Sul, Japão, etc. (FAVERÃO, 2006). A política externa viria a contribuir para a resolução da agenda interna de

---

<sup>3</sup> A ALCA já havia sido proposta por Bush no início dos anos 1990. Iniciava-se o processo de conformação após a Primeira Cúpula Hemisférica de Presidentes, realizada em Miami, em 1994. Os Chefes de Estado e de Governo das 34 democracias da região decidiram então criar a ALCA, na qual seriam eliminadas progressivamente as barreiras ao comércio e ao investimento. Eles acordaram que as negociações referentes a esse acordo deveriam ser concluídas até o ano 2005 e comprometeram-se também a alcançar progressos substanciais no estabelecimento da ALCA até o ano 2000. Os Chefes de Estado e de Governo incumbiram ainda seus Ministros Responsáveis por Comércio de adotar uma série de medidas iniciais concretas com vistas à conformação do projeto de integração econômica hemisférica. No terceiro capítulo analisaremos com mais afinco a questão da ALCA e suas implicações nas estratégias de inserção à economia internacional e na atuação da política externa brasileira, principalmente na segunda metade da década de 1990.

desenvolvimento e de crescimento econômico, que conseqüentemente contribuiriam para superar problemas sociais (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Com tal postura, o país, da mesma forma, pretendia aumentar seu poder de barganha no cenário político internacional. Evidentemente que, a política externa brasileira do período em questão não se direcionou apenas ao aspecto comercial. Pode-se observar a percepção de que o Brasil deveria ter uma postura assertiva frente às questões internacionais, conservar um papel ativo, influenciando na dinâmica do estabelecimento de normas e regimes internacionais. (FAVERÃO, 2006).

É neste contexto que as estratégias de inserção na economia internacional brasileiras, privilegiando o fortalecimento do comércio na região sul-americana, juntamente com a aspiração de exercer a liderança na região que levaram a formação do Mercosul, induziram a um questionamento das posições norte-americanas na ALCA, além de obter um relacionamento privilegiado com a União Européia. A crescente prevenção brasileira com relação à ALCA contribuiu, de certa forma, por uma marcante melhora na percepção e avaliação do Mercosul por parte de trabalhadores e empresários do Brasil (CAMPBELL; ROZEMBERG; SVARZMAN, 2000).

Tal processo de aprofundamento da integração econômica e comercial entre os países do Mercosul já se iniciava no segundo mandato do governo FHC e se solidificou com no governo Lula (2003-2006) que já em seu primeiro discurso afirmou que buscava resgatar o Mercosul como instrumento de integração nacional e que implementaria uma negociação soberana frente à proposta da ALCA (SORIA, 2007).

Aqui chegamos ao ponto crucial de nosso trabalho. Nossa hipótese central é que Brasil e México, embora tenham adotado políticas econômicas originárias do mesmo tronco ideológico – o Neoliberalismo – constatamos que ambos os países perpetraram estratégias de inserção à economia internacional distintas, demonstrando que existem diferenças marcantes entre as políticas econômicas liberalizantes nacionais. O que refletiu nas diferentes estratégias de atuação da política externa brasileira e mexicana. Acreditamos que o Brasil optou por praticar uma política externa mais autônoma que a mexicana, o que influenciou para que o Mercosul tivesse uma posição realista e opositora à política norte-americana que freou as aspirações dos EUA na ALCA. Enquanto o México preferiu seguir uma política de integração com os EUA, o que acarretou em uma situação de maior dependência.

Rocha (2006) crê que desde meados dos anos 1980 até o final da década de 1990, o Estado que demonstrou obter “maior independência relativa” é o Brasil, enquanto o México aparece como o que dispôs de “menor independência relativa” (ROCHA, 2006).

Este mesmo autor afirma que a política exterior mexicana manteve uma continuidade desde o Governo Miguel de La Madrid até o Governo Zedillo. A política externa mexicana nesse período funcionou como instrumento fundamental para a promoção do desenvolvimento econômico, priorizando as relações com os EUA. América Latina e Caribe continuaram a ser a última prioridade do México, embora, desde o início da década de 2000, o país venha alterando algumas das prioridades geoeconômicas e geopolíticas em favor de uma maior aproximação com os países da América Central e do Caribe. Porém, ainda a área de influência mexicana na América Central é menos relevante que a norte-americana. Além disso, os EUA atraem fortemente o México para sua esfera de influência tanto econômica quanto política, o que não ocorre com o Brasil.

*México y Brasil se esfuerzan en definir y fundar sus subhegemonías en sus respectivas regiones, Mesoamérica (Sur-sudeste de México y Centroamérica) y Sudamérica (MERCOSUR + CAN) respectivamente. En estos esfuerzos, México logra formalizar una “hegemonia subordinada relativamente” en relación con los EE.UU. Esto es así porque México acepta relativamente y Brasil resiste relativamente la redefinición o refundación de la hegemonía de los EE.UU. Aún más, mientras México se establece como un subhegemón “nexo” entre América del Norte y América del Centro (y América del Sur y el Caribe); Brasil se establece como un subhegemón “catalizador” en Sudamérica (y en América Latina y el Caribe) (ROCHA, 2006, p. 321).*

O Mercosul pode ter contribuído para que a vulnerabilidade externa de nossa economia tivesse sido atenuada e para que tivéssemos perpetrado uma inserção na economia mundial com relativo grau de autonomia em comparação ao México.

De acordo com uma pesquisa realizada pelo CEBRI (Centro Brasileiro de Relações Internacionais) entre 2000 e 2001, com 149 personalidades que formam a “comunidade brasileira de política externa<sup>4</sup>”, segundo a mesma instituição, 99% declarou que o país deveria se envolver mais e participar ativamente dos assuntos internacionais, exercendo uma liderança compatível com seu imenso território. Os objetivos de política externa que foram considerados de “extrema importância” para a maioria dos entrevistados são os seguintes: a promoção do comércio externo e a redução do déficit comercial do país (73%), a proteção da

---

<sup>4</sup> Dentre eles: autoridades do governo, deputados, gerentes empresariais, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não governamentais, acadêmicos e jornalistas. Os resultados estão disponíveis no *site* do CEBRI ([http://www.cebri.org.br/pdf/100\\_PDF.pdf](http://www.cebri.org.br/pdf/100_PDF.pdf)).

democracia na América do Sul (67%), o fortalecimento do Mercosul (64%), o fortalecimento da liderança regional do Brasil (63%), o apoio para uma nova rodada de negociações no âmbito da OMC (55%) e a integração e viária com os países da América do Sul (53%). “Neste sentido as políticas comerciais, a consolidação de um espaço econômico e político íntegro na América do Sul – com a liderança regional do país-, e as negociações multilaterais de comércio, formariam a base da futura agenda internacional do Brasil” (BALLESTER GONZÁLES, 2007, p. 124).

Agora, pretendemos apresentar as indicações sobre a metodologia de comparação que utilizaremos em nosso trabalho. Antes de nos atermos ao método de comparação, é preciso primeiramente focar em algumas questões para tentarmos explicar com clareza qual o nosso objetivo com a comparação entre as novas estratégias de inserção na economia internacional de Brasil e México. Como já explicitada anteriormente, a questão da inserção é fundamental em nossa pesquisa. A reviravolta ocorrida na América Latina nas duas últimas décadas do século XX, quando a maior parte dos países em desenvolvimento faz a “opção pelo mercado”, culminando no fim do modelo nacional desenvolvimentista, que pode ser considerada uma ruptura, e que conseqüentemente impulsionou a execução de novas estratégias de inserção na economia internacional da maioria dos países em desenvolvimento. Isso nos traz uma questão complexa e de fundamental importância para podermos realizar nossa análise comparativa: Como entender tal ruptura? Essa questão é crucial na obra de Velasco e Cruz (2007), intitulada “Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia”. É nessa obra que vamos nortear nossos estudos.

Segundo Velasco e Cruz (2007), para apreendermos essa questão capital levaremos em consideração alguns fatores, dentre os quais: reformas para o mercado estão longe de constituir um movimento ordenado, sincrônico e uniforme; o ajuste estrutural – conjunto de políticas implementadas – varia consideravelmente, ou seja, economias de mercado distinguem-se umas das outras. Além disso, as reformas econômicas ou o processo de reformas podem apresentar caráter contínuo ou não.

Embora envolvam, em seu início, um ato de vontade expresso pelas mais altas autoridades, reformas econômicas não são obras de governo: elas se alimentam do agir descentralizado de um sem-número de agentes econômicos e das estratégias perseguidas por atores políticos e sociais (VELASCO E CRUZ, 2007, p. 83)

Partindo daí o autor identifica na literatura sobre reforma econômica, três grandes grupos de argumentos que visam explicar a questão da inserção na economia internacional dos países em desenvolvimento.

O primeiro grupo de argumentos enfatiza as mudanças em curso no âmbito da economia mundial, destacando o avanço tecnológico, tecnologia de comunicação avançada e informação que vem derrubando as barreiras institucionais que travavam a integração dos mercados e o livre fluxo de capitais. A crescente globalização dos mercados financeiros aliada à globalização da produção intensificou as pressões competitivas sobre as empresas e imergiram o Estado Nação em crise. Para esta corrente de pensamento, os países em desenvolvimento não tiveram alternativa, se não submeterem-se à lógica da economia global.

O segundo grupo também leva em consideração as mudanças ocorridas na economia mundial, entretanto a ênfase não é posta tanto na dimensão econômica desse processo quanto na mobilização estratégica de recursos econômicos e políticos a fim de impor aos países em desenvolvimento uma agenda global definida conforme suas prioridades. Nessa acepção, esses países foram pressionados a adotar, primeiramente, medidas duras para reduzir desequilíbrios externos e melhorar sua capacidade de pagamento. Neste período (década de 1980) a preocupação dos países credores era com a crise financeira, jogando o ônus do ajuste nas costas dos devedores. Posteriormente, desde meados dos anos 1990, foi solicitada aos países devedores a realização de reformas de grande envergadura em suas economias sob os critérios do FMI e Banco Mundial e por meio de forte pressão exercida pelos EUA. Nesse contexto, as tendências à globalização assumem, do mesmo modo, papel fundamental. Entretanto elas não são tidas como emanções naturais do mercado. Contrariamente, estas tendências globalizantes surgem como resultados, almejados ou não, de decisões políticas executadas pelos próprios atores do sistema internacional, especialmente pelos EUA.

Já o terceiro grupo aponta os fatores internos como responsáveis pela ruptura. A crise do Desenvolvimentismo veio de dentro, sobretudo na região latino-americana, cujos Estados foram acumulando tensões e problemas estruturais de ordem econômica e social que não conseguiram absorver ou neutralizar. De modo geral, a reversão nas estratégias de desenvolvimento deveu-se à crise do modelo prévio de organização socioeconômica. Se a crise na América Latina teve como eixo o Estado enfraquecido, para superá-la devia-se reformar o Estado, promover a liberalização econômica, privatizá-lo e abrir novos esforços para a livre iniciativa. Sendo assim podemos perceber que:

Os argumentos 1 e 2 diferem em muito aspectos, mas compartilham uma característica: ambos oferecem explicações exógenas para o fenômeno em discussão: mesmo quando integram fatores internos, eles situam os determinantes básicos no sistema mundial. O terceiro tipo de argumento inverte a ordem de precedência: reconhecendo o impacto das condições externas, ele centra a explicação em processos endógenos (VELASCO E CRUZ, 2007, P. 24-25).

Destes três grupos de argumentos, Velasco e Cruz (2007) faz diversas críticas, porém vamos nos ater às mais pertinentes ao nosso trabalho. Para ele, o segundo argumento é mais consistente que o primeiro, porém apresenta falhas e a principal é não levar em conta as causas nacionais (internas) que levaram à mudança no paradigma político-econômico. Críticas são feitas também ao terceiro argumento, que em suma é considerado fraco no sentido de não abarcar, ou minimizar sistematicamente, o papel do fator externo no novo modelo de inserção dos países em desenvolvimento.

Desse modo, o autor propõe uma abordagem alternativa, um “quarto argumento”. Para superar as limitações dos argumentos anteriores devemos combinar o segundo e terceiro argumento e redefini-los. Isto é, o nível nacional e o internacional devem estar integrados na explicação. Para superar as limitações dos dois argumentos combinados devemos ajustar a abordagem histórico-estrutural com a estratégica. Necessitamos distinguir nitidamente o processo de mudança institucional e as idéias e discursos que o acompanham e o justificam, em se tratando de análise de reformas econômicas. Para esclarecer melhor essa abordagem alternativa, o próprio Velasco e Cruz diz:

A reestruturação econômica global consiste num processo de mudança que ocorre simultânea e interdependentemente no nível nacional e internacional e nos diferentes setores de atividade. Nos três níveis, esse processo é fortemente afetado pela transformação das “condições objetivas”, mas seus determinantes últimos são os atos mediante os quais a caducidade das velhas instituições é oficialmente reconhecida e novas instituições são postas em seu lugar. [...] O problema da reestruturação econômica global, portanto, exige do analista que ele transgrida sistematicamente fronteiras acadêmicas há muito cristalizadas para esboçar um quadro de referência com base no qual processos políticos internacionais e domésticos possam ser integrados num mesmo esquema explicativo (VELASCO E CRUZ, 2007, p. 34)

Assim, esse é o nosso principal desafio em todo o trabalho e, ainda mais, no terceiro capítulo. O desafio de representar sinteticamente o movimento geral de mudança que aparece como resultado de diversos processos de negociações conduzidos, simultânea e seqüencialmente, em diferentes lugares – em nosso caso, Brasil e México – e sobre distintos temas (PUTNAM, 1988; VELASCO E CRUZ, 2007).

Além disso, ressaltamos que abordagem proposta por Velasco e Cruz – de se levar em consideração os fatores internos e os externos para se entender como se deu a ruptura que marcou o fim do modelo nacional desenvolvimentista – é considerada por nós a mais completa. Embora tenhamos pautado nossa análise nesta abordagem, no decorrer da pesquisa encontramos dificuldades para levá-la adiante, particularmente no que diz respeito ao estudo dos fatores internos que contribuíram para que Brasil e México perpetrassem um novo modelo de inserção na economia internacional. Os maiores problemas encontrados referem-se à coleta de dados e a escassez de bibliografia acerca do México. Desse modo, observa-se em nosso trabalho uma ênfase maior nos fatores externos, não menosprezando a relevância dos fatores internos e os explicitando na medida do possível.

Outra questão central diz respeito à análise comparativa. Porém, o que buscar e como efetuar a comparação entre as estratégias de inserção, os processos de integração regional e da política externa de Brasil e México? Antes de tentarmos responder a essa complexa questão, vamos ressaltar algumas características semelhantes de ambos os países que são importantes para que nos façamos entender na metodologia de comparação.

Brasil e México são países com história, geografia, geopolítica diferentes, entretanto nosso foco deve ser para as condições que afetaram conjuntamente esse dois países no que diz respeito às reformas econômicas liberalizantes. Em ambos, bem como outros países em desenvolvimento, a guinada em direção a essas reformas foi operada em meio a graves crises e na conjuntura de negociações com agências internacionais como FMI, Banco Mundial e ou com grupos de credores que incluíam tais reformas entre suas condicionalidades. Houve coerção externa, e este foi um fator mais ou menos decisivo na mudança das estratégias desses países. Além disso, Brasil e México contam com tradição industrial, sendo sua indústria diversificada e com peso significativo no PIB, ainda que tecnologicamente dependentes; têm peso econômico e político o suficiente para exercer papel de relevância no plano regional; possuem Estados sólidos para garantir o sentido de continuidade com o passado e para servir de modelo a projetos plausíveis no futuro; e por fim, possuem população numerosa (VELASCO E CRUZ, 2007).

A partir de então podemos realizar algumas indicações que contribuirão para o esclarecimento relativo à pergunta supracitada, recordando que nosso referencial teórico foi o autor Velasco e Cruz. E, assim como ele, não temos a intenção de dar uma resposta integral, devido à complexidade da questão. Segundo Velasco e Cruz (2007):

- a) Dessa forma, a análise comparativa é de natureza histórica, visto que os indicativos de seus enunciados são atores, estruturas e processo situados no tempo e no espaço. E, também, porque reconhece que o tempo faz diferença e influencia nos resultados dessas estruturas e processos.
- b) Nosso objetivo, ao estudar a experiência de inserção na economia internacional de Brasil e México, é identificar padrões, tipificar trajetórias contrastantes e explicar essas diferenças.
- c) Nosso autor cita o texto de Charles Tilly<sup>5</sup>, no qual é feita uma classificação e são propostas estratégias de comparação. Vamos a elas: (1) “*comparações individualizantes*”: o objetivo é afrontar ocorrências específicas de dado fenômeno, visando compreender a particularidade de cada caso; (2) “*comparações universalizantes*”: têm o intuito de estabelecer que todos os acontecimentos de um fenômeno seguem essencialmente a mesma regra; (3) “*comparações de variantes*”: pretendem formar princípios de variação ao caráter e a intensidade de um fenômeno, por meio do exame sistemático das diferenças entre suas ocorrências; (4) “*comparações inclusivas*”: definem a posição de diferentes ocorrências, a fim de elucidar suas características como função das relações variáveis quem mantêm com o sistema com um todo (TILLY, 1984; VELASCO E CRUZ, 2007).

Acreditamos que nosso trabalho envolverá preponderantemente a primeira e quarta dessas modalidades classificadas por Tilly. Por fim, o foco de nossa análise estará voltado para as díspares trajetórias e processos políticos do Brasil e do México e:

A função atribuída a ela no plano geral da investigação é, basicamente, a de instruir a análise do processo global de mudança, demarcando diferenças pertinentes entre trajetórias nacionais e introduzindo na discussão do problema geral das reformas econômicas informações sobre dimensões significativas comumente silenciadas nas análises correntes (VELASCO E CRUZ, 2007, p. 136).

Portanto, buscaremos explorar com maior amplitude, no plano interpretativo, a relação entre economia e política.

No primeiro capítulo, pretendemos fazer uma análise político-econômica do período antecedente a segunda metade dos anos 1990. Primeiramente analisaremos os efeitos da Globalização e sua ligação com as estratégias de política econômica que abriram espaço para

---

<sup>5</sup> O norte-americano Charles Tilly foi sociólogo, cientista político e historiador. A obra em questão é “Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons” de 1984.

que os acordos regionais fossem lavados adiante. Para entendermos o processo de inserção do Brasil e do México torna-se relevante estudarmos os movimentos políticos e econômicos da América Latina nos anos 1980, a chamada Década Perdida. Tentaremos evidenciar os motivos da crise de 1982 que assolou a região e, por fim, estudaremos as soluções encontradas, sobretudo pelos dois países supracitados, no final da década de 1980 e início da década de 1990 no contexto da Globalização.

No segundo capítulo apresentamos, inicialmente, as diferentes etapas de um processo de integração econômica. Em seguida realizamos um sucinto estudo sobre o histórico da integração regional na América Latina, chamado por nós de Primeira Fase do processo de integração na região. Por último, nosso enfoque ficou por conta dos processos regionais do Brasil e do México, Mercosul e Nafta, respectivamente, e que compreendem a Segunda Fase do processo de integração latino-americano. Nosso escopo foi, além de apresentar o processo de formação de Nafta e Mercosul, tentar demonstrar a relação destes com as estratégias de inserção na economia internacional dos países em evidência.

O terceiro capítulo tem o objetivo principal de apresentar um estudo sobre as principais estratégias de inserção na economia internacional de Brasil e México na década de 1990, fazendo a relação dessas estratégias e dos processos de integração econômica regional com a política externa perpetrada pelos dois países. O capítulo apresenta em sua primeira parte um estudo acerca das políticas macroeconômicas do Brasil e do México nos anos 1990, identificando aquelas relacionadas às estratégias de inserção na economia internacional e levando em consideração o papel do Mercosul e do Nafta na execução dessas estratégias. Sendo assim, torna-se igualmente crucial compreender as modificações na natureza da política externa dos dois países, consequência da liberalização política e da abertura econômica. Para isso, aspiramos na segunda parte do capítulo, realizar uma análise mais detida acerca da relevância que o Mercosul e o Nafta tiveram sobre a formulação da política externa do Brasil e do México, respectivamente.

## Capítulo 1

### Da Crise da Dívida Externa à Inserção na Economia Internacional

A crise da dívida externa de 1982, que atingiu praticamente todos os países latino-americanos, evidenciou o enfraquecimento do modelo econômico nacional desenvolvimentista do Brasil e do México. A mudança de orientação da política econômica para um modelo de liberalização da economia ao final dos anos 1980 e início dos anos 1990 é uma das principais consequências da crise da dívida que se somava a crise fiscal, a crise inflacionária e ao baixo crescimento econômico. Dessa maneira, os dois países adotaram um modelo amparado em políticas neoliberais e inseriram-se na economia internacional por meio de estratégias diferentes. Acreditamos que os dois blocos econômicos regionais: O Mercosul (Mercado Comum do Sul) e Nafta (sigla em inglês pra Tratado de Livre Comércio da América do Norte) são elementos centrais que mostram as diferentes estratégias de inserção na economia mundial dos países estudados. O México atrelou seu futuro econômico aos EUA e o Brasil visou fortalecer sua liderança na América do Sul para obter uma maior relevância no cenário internacional. Aqui já se encontra uma das motivações que levou-nos a estabelecer uma comparação entre Brasil e México. Outra motivação para nosso trabalho diz respeito às características geográficas, econômicas e sociais de ambos os países, pois são os maiores da América Latina em população, tamanho do PIB (Produto Interno Bruto), e apresentam indicadores sociais que revelam enormes desigualdades sociais e quantidade enorme de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza.

Pretendemos nesse capítulo, fazer uma análise político-econômica do período antecedente a segunda metade dos anos 1990. Sendo assim, torna-se relevante estudarmos os movimentos políticos e econômicos da América Latina nos anos 1980, a chamada Década Perdida. Analisaremos com mais afinco os casos do Brasil e o México. Tentaremos evidenciar os motivos da crise de 1982 e, posteriormente, estudaremos as soluções encontradas, sobretudo pelos dois países supracitados, no final da década de 1980 e início da “década neoliberal” no contexto da Globalização ou como considera Chesnais (1996): o processo de Mundialização do Capital<sup>6</sup>. Também no contexto da globalização, encontra-se o Consenso de

---

<sup>6</sup> Para Chesnais (1996), o termo globalização carece de nitidez conceitual, ou seja, é um termo vago. A expressão mundialização do capital é a que melhor corresponde a substância do termo inglês globalização. “A

Washington que será estudado atentamente. Posteriormente analisaremos os efeitos da Globalização e sua ligação com as estratégias de política econômica que abriram espaço para que os acordos regionais fossem lavados adiante.

### ***1.1 A inserção na economia internacional à luz da Globalização***

O nosso objetivo inicial é apresentar as diferentes visões sobre globalização. O que é, quais são suas dimensões, sua abrangência e as diferentes opiniões acerca do tema. Posteriormente analisaremos sucintamente como o processo globalizatório pôde afetar o papel do Estado Nacional ao final do século XX. Por último, discutiremos a respeito da globalização brasileira e mexicana: os seus efeitos sobre as orientações políticas e sobre o processo de formação dos blocos econômicos e regionais, o Mercosul e o Nafta.

Sabemos que é importante não tentar observar a globalização como um fenômeno único e exclusivo, mas estudá-la na suas múltiplas facetas. Muitos especialistas crêem que a globalização é um processo recente do capitalismo mundial, que vem transformando-o ao longo dos últimos anos. Acreditam que se esteja constituindo uma nova “sociedade global”, que prega uma menor intervenção estatal, colocando a cargo do mercado o poder de auto-regulação da economia e da sociedade. Em contrapartida, para outros estudiosos do tema, este processo não apresenta nada de novo, sendo apenas a continuidade de um movimento que já existia desde os primórdios do modo de produção capitalista, qual seja, sua constante tendência à expansão e, nessa medida, à mundialização (GORENDER, 1996).

A posição que defendemos não está nem na primeira nem na segunda linha de pensamento. A globalização, termo que assim colocado torna-se vago. Para nós, amparados pelas idéias de François Chesnais (1996), é um conceito de transformações equivalente, num sentido mais estrito, à etapa da mundialização do capital. “Trata-se de uma nova fase do processo de internacionalização do capital sob a hegemonia do capital financeiro [...]” (CORSI; ALVES, 2002, p.8). Neste processo, podem ser identificados o acirramento e aprofundamentos de todas as suas contradições estruturais constitutivas. Um bom exemplo é o recrudescimento da competição capitalista, tornando-se de fato, mundializada. Nestas

---

mundialização é o resultado de dois movimentos conjuntos estreitamente ligados, mas distintos. O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan” (CHESNAIS, 1996, p.34).

circunstâncias as barreiras nacionais se enfraquecem e torna-se acelerado o desenvolvimento das forças produtivas. Este incremento reflete-se numa maior concentração e centralização do capital.

A globalização é também um processo excludente. Observa-se, hoje, uma profunda desigualdade econômica e social entre as várias regiões do planeta. Podemos dizer que os países desenvolvidos estão obtendo os maiores lucros com o processo da globalização acompanhado pela ideologia neoliberal. “Países como Brasil e México que aceitam estratégias passivas de inserção, provocam o aumento da vulnerabilidade externa” (GONÇALVES, 2002). Estes governos atuam como “agentes da globalização” (CORSI, 2002.). Nossa visão acerca da globalização converge com as idéias de Gonçalves:

A globalização pode ser entendida como a interação de três processos distintos, que têm ocorrido ao longo dos últimos vinte anos, e que afetam as dimensões financeira-monetária, produtiva-real, comercial e tecnológica das relações econômicas internacionais (GONÇALVES, 2002, p. 130).

Estes processos descritos acima são: a expansão dos fluxos de bens, serviços e capitais, o acirramento da concorrência intercapitalista e uma maior conexão econômico-financeira entre os países. Deste último advêm os processos de integração econômica regional. Cabe ressaltar que a globalização não é um fenômeno exclusivamente econômico. Sua dimensão social e cultural também é sentida. Isso não quer dizer que caminhamos para uma sociedade global homogênea. Pelo próprio fato da globalização ser um processo excludente, os indivíduos não são igualmente atingidos.

Para maior parte da humanidade, o processo de globalização acaba tendo direta ou indiretamente influência sobre todos os aspectos da existência: a vida econômica, a vida cultural, as relações interpessoais e a própria subjetividade. Ele não se verifica de modo homogêneo, tanto em extensão quanto em profundidade [...] (SANTOS, 2000, p. 142-143).

O processo da aceleração dos fluxos internacionais pode ser observado nos investimentos de portfólio, nos empréstimos internacionais, nas operações de mercados de derivativos. Um dos principais fatores desse processo é o investimento externo direto (IED). Todo agente econômico estrangeiro, que atua de dentro da economia nacional por meio de filiais, subsidiária e *joint ventures*, é considerado IED. A partir dos anos 1980 o fluxo de IED teve um aumento extraordinário. É nesse período que se expande pelo mundo o novo modelo de produção capitalista baseado nas empresas multinacionais, que instalavam suas fábricas nos países em desenvolvimento em busca de mão-de-obra barata e qualificada e que voltavam sua produção para a exportação. Diferentemente com o que ocorria nas décadas anteriores, em

que as multinacionais voltavam para o mercado interno do país a qual se assentavam. O pólo de desenvolvimento e as tecnologias dessas empresas situam-se normalmente em países europeus ou nos EUA.

Gilpin (2004) faz uma análise minuciosa acerca deste processo de instalação das multinacionais e transnacionais, chamadas por ele de Corporações Multinacionais (CMN). Ele trata com afincos a questão da nova atuação das CMN, destacando que os países que aceitaram passivamente a instalação das multinacionais, não obtiveram o desenvolvimento e o crescimento desejados. A maior parte dos países que executaram uma inserção na economia mundial com menor grau de autonomia, não soube barganhar para obter vantagens com a chegada das CMN. Brasil e México são bons exemplos, pois se verifica forte participação das CMN e boa parte de seus lucros é remetida às matrizes, geralmente situadas em países desenvolvidos. “Desde a ratificação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte, é cada vez maior o número de empresas americanas que utilizam mais o México do que o leste asiático para a terceirização da produção e montagem de componentes [...]” (GILPIN, 2004, p. 245)<sup>7</sup>.

O segundo processo é o acirramento da concorrência internacional, tanto na produção quanto nas finanças. Percebemos na década de 1990 que houve um acirramento da rivalidade no sistema capitalista mundial. Houve um aumento das disputas por transações financeiras internacionais, envolvendo, de um lado, bancos e de outro, instituições financeiras não – bancárias (GONÇALVES, 2002). Os grupos transnacionais também passaram a atuar como agentes do mercado financeiro, o número de fusões e aquisições internacionais evoluiu bastante e os mercados financeiros ditos emergentes passaram a ter importantes praças financeiras que se encontram espalhadas pelo mundo. Hong Kong, Cidade do México, São Paulo, Varsóvia, etc.

Por fim o processo da crescente integração dos sistemas econômicos nacionais manifesta-se nas operações financeiras envolvendo residentes e não residentes. Pode-se argumentar em relação a essa maior integração, na medida em que os fluxos de IED, e operações das empresas multinacionais aumentaram mais do que a renda mundial. Dentro desse processo, pode-se observar também um aumento da integração econômica regional. Tais processos podem ser considerados mais uma forma de desenvolvimento do capitalismo

---

<sup>7</sup> Destacamos que o período considerado é o do início dos anos 1990. Recentemente, tem ocorrido o contrário, isto é, muitas empresas norte-americanas estão migrando do México para o leste asiático, com destaque para a China.

mundial e que fazem jus ao Neoliberalismo. Abordaremos mas adiante esta questão, mormente nos casos do Nafta e Mercosul.

Outro processo que emergiu com globalização do capital é a questão ambiental, e os limites ecológicos do desenvolvimento capitalista. O modelo de desenvolvimento seguido por EUA, Europa Ocidental e Japão, calcado na industrialização e na sociedade do consumo, não pode ser universalizável. Os limites naturais do planeta não suportariam. Seria possível então o mesmo desenvolvimento dos países ricos e dos países pobres? O modelo perseguido nos últimos setenta anos pelos países periféricos e socialistas, de uma maneira ou de outra não seria uma mera ilusão? Sobre essas questões Altvater assinala:

Todavia, a expansão planetária global dos processos industriais e da oferta dos produtos da industrialização é impossível. Por causa dos *feedbacks* positivos na disputa concorrencial pela industrialização, os países já industrializados (*the fattest*) possuem as melhores cartas, e os países em processo de industrialização entram em dificuldades (ALTVATER, 1995, p. 28-29).

O ritmo de industrialização e de consumo dos países desenvolvidos não pode espalhar-se pelo planeta. Se o fizéssemos, nossas reservas energéticas sucumbiriam em pouco tempo. A industrialização e o desenvolvimento científico, tecnológico e financeiro são privilégios de poucos Estados<sup>8</sup> (ALTVATER, 1995). O que não significa que sejam somente estas as causas dos problemas ambientais que castigam nosso planeta.

Apresentadas as visões sobre globalização e conhecendo suas dimensões, torna-se pertinente analisarmos brevemente a questão do desenvolvimento à luz da globalização, a forma como correu o processo nas ultimas décadas na América Latina e, em particular, sua ligação com a inserção internacional do Brasil e do México em fins dos anos 1980 e início da década de 1990.

A importância de se repensar o desenvolvimento advém, em parte, da constatação do esgotamento da maioria dos chamados projetos nacionais de desenvolvimento no contexto da globalização. A Crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial, ao desarticular, relativamente, a economia mundial, abriram espaço para novas possibilidades de desenvolvimento na periferia do sistema. Na Europa do Pós-Guerra floresceu o Estado de Bem-Estar Social. Na América Latina, o Brasil, Argentina e México foram os países que mais avançaram o modelo desenvolvimentista. Ao longo das décadas de 1960 e 1970, ficou claro que um

---

<sup>8</sup> Conforme argumento recorrente no debate ecológico, a humanidade necessitaria de cinco planetas Terra se todas as pessoas do mundo praticassem os mesmos gastos energéticos dos cidadãos dos Estados Unidos (ALTVATER, 1995).

desenvolvimento autônomo estava cada vez mais difícil no contexto da retomada do processo de internacionalização do Capitalismo (CORSI, 2002).

A forte expansão das multinacionais em direção às regiões periféricas, a partir da segunda metade da década de 1950, redesenhou a divisão internacional do trabalho e colocou novas questões aos projetos nacionais de desenvolvimento que em muitos casos enfrentavam graves problemas de financiamento interno e externo. Para alguns países, abriu-se a possibilidade de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro, mas para a grande maioria, começavam a ficar evidentes as crescentes dificuldades. Para Corsi (2002) e Ianni (1992), os crescentes problemas dos países socialistas, particularmente nos anos 1970 e 1980, também indicavam os obstáculos do desenvolvimento econômico, tecnológico, social e cultural fora do âmbito capitalista global.

O avanço da mundialização do capital, a partir da década de 1980, reforçou as dificuldades do modelo desenvolvimentista. O Estado, que até então havia desempenhado um papel chave no fomento e coordenação do desenvolvimento passou a enfrentar crescente erosão na sua capacidade de controlar a economia nacional. A crise da dívida externa, os processos hiperinflacionários, a exacerbação da dívida interna e a crise fiscal colocaram em cheque o Estado Desenvolvimentista na América Latina.

A derrocada do modelo nacional de desenvolvimento, o esgotamento do modelo Keynesiano no centro do sistema, associado à crise energética mundial abriram espaço para a ascensão do Neoliberalismo. Neste momento, faz-se necessário estabelecer uma sucinta explicação sobre o Neoliberalismo, para não haver confusão quanto ao emprego do termo neste trabalho.

O Liberalismo teve origem a partir do século XVIII, momento no qual os fisiocratas (A fisiocracia é considerada a primeira escola de economia científica) passam a interpretar o mundo a partir de relações naturais. Um dos pressupostos básicos do liberalismo não foi desenvolvido por nenhum autor liberal, mas sim por um fisiocrata. Os fisiocratas defendiam que a ordem econômica é algo natural e que a fonte de toda a riqueza do mundo provinha da agricultura. O “*Laissez Faire*” se tornou o *slogan* do liberalismo tendo sido o autor iluminista Adam Smith um de seus principais promotores. Uma das idéias centrais de seu livro “A Riqueza das Nações” (1985) é que a livre concorrência de mercado e a competição são os motores do desenvolvimento social.

Já o Neoliberalismo, de modo geral, pode ser entendido como uma ideologia de exaltação suprema do mercado, de uma liberalização essencialmente econômica, distinta, sobretudo do liberalismo político. O pensamento neoliberal tem na obra “O Caminho da Servidão” de Friedrich Von Hayek (1984) uma de suas principais referências. Outro importante autor dessa corrente de pensamento é o economista Milton Friedman (1985) defensor da idéia que o Estado deveria apenas se preocupar em garantir o direito à propriedade privada, o cumprimento dos contratos, a defesa nacional e a execução de determinadas obras públicas que não fossem lucrativas à iniciativa privada. Como acredita Gonçalves: “Neoliberalismo pode ser definido como a revitalização da ideologia centrada na maior liberdade para as forças de mercado, menor intervenção estatal, desregulamentação, privatização do patrimônio público, preferência pela propriedade privada, abertura para o exterior, ênfase na competitividade internacional e menor compromisso com a proteção social” (GONÇALVES, 2002, p. 134).

As políticas neoliberais foram adotadas em decorrência da crise econômica mundial da década de 1970, a partir do colapso do modelo keynesiano. A implementação efetiva do Neoliberalismo ocorreu inicialmente na Inglaterra com a vitória de Margaret Thatcher nas eleições de 1979, quando derrotou o Partido Trabalhista que se encontrava no poder. Nos EUA, o neoliberalismo tem início em 1980, com a eleição de Ronald Reagan para presidente. Visando primordialmente a estabilidade econômica a partir de um Estado forte no trato com a moeda e no enfrentamento dos sindicatos, mas passivo com relação a políticas sociais e intervenções na economia, a adoção das políticas neoliberais tinham como foco central o controle orçamentário em face de políticas sociais e progressistas provenientes do Estado de Bem Estar Social. Os escopos da nova política econômica eram o combate a inflação, a diminuição do déficit público, aumento da produtividade geral do sistema e maior liberdade aos agentes econômicos.

As políticas neoliberais na Inglaterra sob o comando de Margaret Thatcher configuraram o que pode ser chamado do mais legítimo governo neoliberal. Foi implantado neste país um pacote de medidas que pode ser considerado o mais sistemático e ambicioso entre todos os programas neoliberais adotados pelos países capitalistas avançados. Entre as principais medidas adotadas destacamos a elevação da taxa de juros, a diminuição dos impostos sobre altos rendimentos, a eliminação do controle sobre fluxos financeiros, a criação de níveis de desempregos massivos, o corte nos gastos sociais, a repressão às greves, a

imposição de uma nova legislação anti-sindical e por fim, o lançamento um programa de privatização que englobava desde habitação pública até serviços de gás e água.

Nos EUA, embora as políticas adotadas por Reagan também se pautassem na desregulamentação da economia através de corte de impostos para os segmentos mais ricos e redução nos gastos sociais, o novo presidente não respeitou o orçamento lançando o país numa corrida armamentista que envolveu enormes gastos militares. Os demais países do continente europeu com governos de direita adotaram um Neoliberalismo mais cauteloso, sem adoção de cortes severos nos gastos sociais ou fortes enfrentamento com sindicatos, porém, suas políticas já se distanciavam em muito da social democracia vigente no período anterior. De acordo com Anderson (1995), o Neoliberalismo pautado, sobretudo, na desregulamentação financeira logo se expandiu para países da Ásia e Oceania, e em seguida para a América Latina, evidenciando sua capacidade hegemônica como ideologia.

As políticas neoliberais que passaram a ser adotadas na América Latina, ao final dos anos 1980 e começo dos anos 1990 podem ser entendidas, de acordo com Fiori (1998) como uma radicalização do liberalismo clássico. A ideologia neoliberal contemporânea sugere, entre algumas de suas principais idéias, a não intervenção do Estado na economia, destacando o mercado como promotor do desenvolvimento social através da livre concorrência e a privatização de setores que até então eram geridos pelo Estado, entre os quais: distribuição de energia elétrica, telefonia, abastecimento hídrico, saneamento básico e rodovias. E como veremos ao longo de nosso trabalho as novas estratégias de inserção na economia internacional do Brasil e do México na década de 1990 foram fortemente influenciadas pela ideologia neoliberal.

Advertimos que o Neoliberalismo não é um “manual” detalhado de como executar políticas econômicas, que os países adotam para alcançar as mesmas metas. No caso do Brasil e do México, as políticas econômicas baseadas no Neoliberalismo apresentaram suas especificidades. A respeito desse assunto Carvalho explica:

O neoliberalismo é um conjunto de idéias e valores bem mais amplo que as políticas econômicas que nele se referenciam e não apresenta um conjunto rígido e bem definido de políticas a serem aplicadas. Nos governos ditos neoliberais, verifica-se grande variedade de políticas econômicas específicas, inclusive coexistindo no mesmo período. [...] Quando analisado pela ótica das políticas econômicas, o neoliberalismo se revela mais um paradigma que um receituário detalhado, mais um conjunto de valores gerais para orientar as políticas econômicas que um conjunto articulado de políticas específicas. É um paradigma forte o bastante para estabelecer limites rígidos para as orientações básicas das políticas a serem feitas, para estabelecer um campo de

idéias difícil de ser rompido e contestado, mas é também um paradigma elástico e amplo para abrigar políticas específicas muito variadas e mesmo díspares entre si (CARVALHO, 2004, p. 1-2).

Retornando a discussão referente à globalização, outra relevante questão que surgiu, sobretudo como consequência da ascensão do paradigma neoliberal, é a de que o papel do Estado está em cheque. Fiori (2001) acredita que a globalização produziu um paradoxo ao final do século XX. A queda dos Estados é anunciada como resultado da globalização e como se pode explicar que o estado territorial europeu do século XIV só se transformou em fenômeno universal do século XX. Desde a retomada do liberalismo na década 1980, estamos vivendo um novo ciclo de aceleração do processo permanente de internacionalização do capitalismo. Esse ciclo vem acompanhando uma mudança geopolítica radical desde o final da Guerra Fria. Podemos observar a reconstrução das hierarquias geopolíticas e geoeconômicas, assim como dos graus de soberania dos Estados.

Essa reconstrução não é um processo automático e tem se dado de forma absolutamente diferente no “núcleo central” e na periferia do sistema, na Ásia e na América Latina, dependendo das estratégias regionais e globais de cada Estado. Portanto, o mínimo que se pode dizer é que se os estados morreram no final do século XX, são eles mesmo que estão providenciando o funeral de alguns e o renascimento de outros, no início do século XXI (FIORI, 2001, p. 67).

Habermas (2001) associa a diminuição do papel do estado à adoção de medidas neoliberais que entram em choque com o modelo do Estado de Bem-Estar Social e a consequência no âmbito de uma economia globalizada, é a busca do Estado por melhoria na capacidade competitiva internacional, utilizando para isso a auto-limitação da capacidade de realização estatal, ou seja, adoção de políticas de desconstrução do Estado Nação. Está imposto um enorme desafio aos estados com relação à redução de seu papel nesse contexto da globalização, pois o avanço das idéias que apóiam a autonomia dos mercados põe em cheque as políticas econômicas nacionais. Acreditamos como Fiori (2001), que o Estado nacional é ainda o maior ator das Relações Internacionais, pois o que está ocorrendo é uma reconstrução das hierarquias políticas e econômicas, assim como uma reclassificação dos graus de soberania.

Este processo de globalização aliado às políticas neoliberais também não está resolvendo os problemas sociais. Seu impacto é observado no aumento da exclusão social. Confirmou-se a tendência de desenvolvimento desigual do sistema capitalista. Na América Latina as modestas taxas de crescimento dos anos 1990 não deixam dúvidas de que o modelo

neoliberal adotado, principalmente as políticas originárias do Consenso de Washington, não foi suficiente para amenizar os problemas da ordem econômico-financeira e da ordem social.

De forma sumária, pode-se afirmar que a trajetória do desenvolvimento econômico e social das nações latino-americanas nas duas últimas décadas evidencia seu distanciamento do mundo desenvolvido, assim como da região asiática. Isto se expressa tanto em razão de um crescimento medíocre, próximo à estagnação em termos *per capita*, quanto por conta dos desdobramentos econômico-sociais provocados pela forma de inserção no mercado global (DUPAS; OLIVEIRA, 2005, p. 24).

O aumento da miséria, do desemprego e dos problemas sociais é fruto, em grande medida, do declínio do movimento do capitalismo desde a crise da economia mundial dos anos 1970 e que a globalização econômica financeira aliada as políticas neoliberais não puderam amenizar. O desemprego ao final dos anos 1990 estava em um patamar elevado. Chesnais (1998) atribui a queda dos investimentos nas principais economias do mundo, como sendo a principal causa para o comportamento declinante da economia mundial nas décadas de 1980 e 1990. A exclusão social também foi agravada mundialmente. Em regiões como a África Subsaariana a miséria é chocante, enquanto isso o número de bilionários cresce na Europa e nos EUA. As políticas neoliberais da década de 1990 não surtiram efeitos e o desenvolvimento econômico latino-americano foi medíocre. A natureza e magnitude do impacto do processo de globalização sobre o desempenho econômico e social dependem, em grande medida, de estratégias e políticas de atuação do Estado Nacional.

O processo de globalização econômica, quando acompanhado pelo Neoliberalismo converge no aumento da exclusão social e na maior vulnerabilidade externa das economias em desenvolvimento. A fragilidade das economias desenvolvidas também aumenta, o mercado internacional amarra os governos que devem ou escolhem seguir suas regras adotando políticas que incentivam a abertura comercial, políticas restritivas cambiais e de contenção de gastos e desregulamentação da economia. O papel do Estado é reduzido. Como nos diz Tavares em seu artigo sobre globalização e Estado Nacional.

O Brasil está hoje inserido de forma subordinada no novo quadro financeiro mundial uma vez que, no começo da década de noventa, iniciou um processo de liberalização financeira e comercial e de desregulamentação cambial com o objetivo de atrair recursos externos, a qualquer custo [...] Só a partir de 1991, com a liberação das políticas comercial e financeira, o país (apesar dos fortes desequilíbrios macroeconômicos) voltou a ser captador líquido de capitais, tornando-se um dos últimos “mercados emergentes” a ingressar na “ciranda financeira global”, a custa de altíssimas taxas de juros um dólar (o chamado prêmio de risco) (TAVARES, 2002, p. 27).

Então, analisaremos mais adiante os primeiros passos na estratégia de inserção do Brasil e do México, enfocando os governos Collor e Itamar Franco, com a criação do Plano Real, no Brasil. No caso mexicano, os últimos anos do governo Salinas de Gortari. Entretanto, antes de nos atermos ao período que compreende o processo mais intenso de globalização neoliberal do Brasil e do México, torna-se relevante realizarmos um estudo mais detido sobre o Consenso de Washington.

### ***O Consenso de Washington***

Depois de apresentados, em largos traços, os problemas políticos e econômicos que afetaram a América Latina na década de 1980, torna-se pertinente realizarmos um estudo sobre o Consenso de Washington, para que entendamos os caminhos seguidos por Brasil e México na década de 1990. A fase de otimismo neoliberal aliada à globalização econômico-tecnológica abarca este consenso que, em linhas gerais, estabelecia amplos princípios de ajustamentos das economias periféricas. Chancelado pelo FMI e BIRD, cuja estratégia se voltava para a homogeneização das políticas econômicas em mais de 60 países que na década de 1980. O documento introdutório incluía todos os países da América Latina.

No início dos anos 1990 o *Institute for International Economics*, destacado “*think thanks*” norte-americano, reuniu aproximadamente cem especialistas, para a análise do documento elaborado anos antes por Jonh Williamson, num seminário internacional cujo tema era: *The Political Economy of Policy Reform*. Dentre os participantes estavam representantes de empresas, acadêmicos, executivos de governos de países da Ásia, África e América Latina. A idéia central era sair da reunião com planos e regras de ação que pudessem ajudar um *tecnopol*<sup>9</sup> a levar a cabo com sucesso o programa de estabilização e reforma econômicas que Williamson, anteriormente, havia denominado Consenso de Washington. Solomon dá como exemplos de *tecnopols* os presidentes mexicanos Miguel de La Madrid e Salinas de Gortari. “Os dois eram “tecnopols”, na terminologia de Jonh Williamson – isto é, tecnocratas de formação acadêmica que chegaram a posições de poder político” (SOLOMON, 2001, p. 83). Fiori descreve precisamente o que propunha, aos países em desenvolvimento, o Consenso de Washington:

---

<sup>9</sup> Williamson utilizava o termo *tecnopol* para os economistas capazes de somar sua técnica à capacidade política de implementar em seus países a mesma agenda política do consenso.

Um programa ou estratégia seqüencial em três fases: a primeira consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de previdência pública; a segunda, dedicada ao que o Banco Mundial vem chamando de “reformas estruturais”; liberação financeira e comercial, desregulação dos mercados, e privatização das empresas estatais; e a terceira etapa, definida como a da retomada dos investimentos e do crescimento econômico (FIORI, 1998, p.12).

A doutrina formulada a partir do documento original de Williamson propunha uma lista de dez instrumentos de política econômica<sup>10</sup>. Tais instrumentos “[...] deveriam ser adotados como mínimo denominador comum das orientações das instituições internacionais sediadas em Washington – especialmente o FMI e o Banco Mundial – para os países latino-americanos” (DUPAS, 2002, p. 10). Dois desses instrumentos podem ser considerados mais relevantes. O primeiro trata da Reforma do Estado priorizando as privatizações das empresas estatais, a Reforma da Previdência e a responsabilidade fiscal. O segundo abarca medidas que dêem maior competitividade para a economia. Entre elas destacamos a abertura comercial, abertura do setor financeiro, o fim dos monopólios, desregulamentação para facilitar a entrada das multinacionais e transnacionais estrangeiras, respeito ao direito intelectual, etc. Tais medidas visavam uma menor participação dos estados na economia.

Em síntese, o Consenso de Washington criou preceitos econômicos gerais para que as economias em desenvolvimento, que passaram a década de 1980 em crise pudessem voltar a crescer. De acordo com Stiglitz (1998), o Consenso de Washington sustentou que bons desempenhos econômicos demandavam estabilidade macroeconômica e comércio liberalizado. Sendo que a ênfase dada ao combate da inflação através de medidas agressivas e preventivas sustentava-se em três premissas: a primeira, a mais essencial, é a de que a inflação é custosa; a segunda é a de que uma vez que a inflação começa a crescer, sua tendência é acelerar descontroladamente; e a terceira é a de que o crescimento da inflação é difícil de ser revertido. A maior parte dos países latino-americanos seguiu grande parte das propostas contidas na “Cartilha de Washington” e os resultados econômicos e sociais ao final dos anos 1990 não corresponderam às expectativas. Algumas explicações para tais resultados insatisfatórios podem ser encontradas nas próprias políticas propostas pelo Consenso de

---

<sup>10</sup> Segundo Solomon (2001), o Consenso relacionava-se aos instrumentos de política econômica: déficits fiscais, prioridade dos gastos públicos, reforma fiscal, taxas de juros, taxas de divisas, política comercial, investimento direto estrangeiro, privatizações, desregulamentação e direitos de propriedade.

Washington, as quais, consideradas por Stiglitz (1998) bastante incompletas e algumas vezes equivocadas. Este autor também ressalta:

Eu diria que a ênfase dada à inflação – a doença macroeconômica central dos países latino-americanos, que forneceu o pano de fundo para o Consenso de Washington – levou a políticas macroeconômicas que podem não ser as mais apropriadas ao crescimento econômico a longo prazo e desviou a atenção de outras fontes importantes de macroinstabilidade, a saber, setores financeiros fracos. A ênfase na liberalização dos mercados, no caso do mercado financeiro, pode realmente ter tido um efeito perverso, contribuindo para a macroinstabilidade através do enfraquecimento do setor financeiro. [...] Direi também que havia outros ingredientes essenciais para o crescimento econômico que também foram deixados de lado ou pouco ressaltados pelo Consenso de Washington; um deles, a educação, foi amplamente reconhecido dentro da comunidade de estudiosos do desenvolvimento, mas outros, como a evolução da tecnologia, talvez não tenham recebido a atenção que merecem (STIGLITZ, 1998, p. 6).

No caso brasileiro autores mais críticos como o economista José Luis Fiori acreditam que “[...] FHC optou por sustentar a estratégia do Consenso de Washington valendo-se da mesma coalizão de poder que construiu e destruiu o Estado desenvolvimentista de forma igualmente excludente e autoritária” (FIORI, 1998, p.18).

Como anteriormente mencionado, as conseqüências do Consenso de Washington não foram, de forma geral, positivas. Os países que aplicaram as reformas políticas recomendadas não obtiveram a esperada recuperação dos investimentos. As economias que venceram a etapa da estabilização contaram com uma ajuda externa politicamente orientada, amparada por ajustes fiscais, diminuição dos gastos públicos e dos salários, entre outras medidas restritivas. Mesmo com a ajuda externa e com a estabilização, os países atravessaram períodos de recessões, perda de massa salarial, aumento do desemprego e diminuição da renda, os conhecidos “custos sociais” da estabilização. Falando em “custos sociais”, enfatizamos que o Consenso de Washington foi formulado com o objetivo de melhorar a economia dos países em desenvolvimento, entretanto uma melhora social não fora incluída.

Os custos sociais das reformas foram significativos, e ao final da década de 1990 pudemos observar o agravamento de nossas mazelas sociais. Para efeito de exemplificação podemos observar, de acordo com dados fornecidos pela CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (2000), que o desemprego aumentou na maior parte dos países latino-americanos entre 1990 e 2000. No Brasil, o índice variou de 4,3% para 7,1%. E como já dissemos o desempenho econômico não foi satisfatório, tendo apresentado somente uma tímida melhora com relação aos resultados da década anterior:

O PIB latino-americano entre 1981 e 1990 cresceu à taxa média anual de 0,9% e, entre 1990 e 1997, à de 3,3%. Contudo, o movimento não foi uniforme durante o período: de 3,3% em 1991-1992, de 4,8% em 1993-1994, cai para 1,8% em 1995-1996 e sobe para 3,7% em 1998. Em termos de países, o exame dos dados anuais, entre 1990 e 1998, mostra que cada país sofreu pelo menos duas crises ou fortes desacelerações: Argentina e Chile, duas; Brasil, Colômbia e México, três; Peru e Venezuela, cinco vezes (CANO, 2000, p. 55).

O que chama atenção é que nesse momento de transição, os países latino-americanos, inclusive Brasil e México optaram pela proposta originária do processo de globalização neoliberal, e o Consenso de Washington pode ser considerado um símbolo dessa nova estratégia de inserção na economia internacional. Como acreditam Dupas e Oliveira (2005), o processo de globalização latino-americana foi encarado talvez como a única saída possível para a crise de endividamento e dos processos inflacionários deflagrados pela crise do início dos anos 1980.

## ***1.2 A década perdida<sup>11</sup> para o Brasil e o México***

Em linhas gerais, a década de 1980, foi marcada pela recessão econômica, causada pela crise da dívida externa, pela turbulência política no maior parte dos países latino-americanos e pela piora nas condições de vida das populações. A desaceleração econômica somada à crise da dívida externa, à crise fiscal e à crise inflacionária pôs fim a um modelo de desenvolvimento amparado em uma ampla ação estatal na economia e em uma economia relativamente fechada. E em meados da década até o início da década de 1990 um novo modelo, com um padrão neoliberal, começou a ganhar força e seus principais objetivos eram combater a inflação, o desequilíbrio das contas externas, a instabilidade monetária e amenizar as mazelas sociais.

Com efeito, os anos 80 assistiram à queda do desempenho e à exaustão do modelo desenvolvimentista. O fim da era das ditaduras e a restauração da democracia engendraram crises políticas. O endividamento externo agravou-se e a instabilidade monetária, com surtos de hiperinflação, exacerbava os descontentamentos sociais (CERVO, 2001, p.282).

---

<sup>11</sup> A década perdida é uma referência à estagnação econômica vivida pela América Latina durante a década de 1980, quando se verificou uma forte retração da produção industrial e um menor crescimento da economia como um todo. Para a maioria dos países, esse período foi sinônimo de crises econômicas, volatilidade de mercados, problemas de solvência externa, baixo crescimento do PIB e aceleração da inflação.

A crise da dívida externa de 1982 tem sua origem na década de 1970. Nesta década ocorreram dois choques do petróleo que abalaram a economia mundial evidenciando o fim do modelo Keynesiano e a ascensão do Neoliberalismo.

No primeiro choque em 1973, cujo pretexto para a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) elevar o preço do barril a cifras astronômicas fora a Guerra do Yom Kippur. Os países centrais importadores de petróleo foram pegos desprevenidos. A crise em suas economias iniciava-se aí. Ressaltamos que o Primeiro Choque do Petróleo foi o estopim de uma crise estrutural de superprodução por que passava o Capitalismo Mundial. A queda na produção dos países desenvolvidos afetou diretamente os países periféricos, devido à queda dos preços das matérias-primas no mercado internacional. Outro problema foi a inflação que acompanhou a retração da atividade mundial. As causas dessa inflação são a alta do preço do petróleo e a manutenção dos preços dos produtos, mesmo com a redução da produção, por parte dos monopólios e oligopólios, para que a margem de lucro não fosse reduzida. Além do mais, houve trinta anos de adoção do sistema político econômico baseado no keynesianismo<sup>12</sup>.

De maneira articulada, a crise econômica se sobrepôs à crise do sistema financeiro internacional, principalmente à crise financeira norte-americana. Os EUA emitiram muita moeda para saldar suas dívidas, incentivando o movimento especulativo do dólar que contribuiu, em 1971, para que o Governo norte-americano decretasse o fim da paridade ouro-dólar, passando a adotar o dólar flutuante.

A crise econômico-financeira mundial culminou no Primeiro Choque do Petróleo, que não foi causa última da crise, mas sim um importante agravante. Para a maioria dos países latino-americanos essa crise teve dois efeitos. Primeiramente houve o incremento de seus déficits comerciais, como ocorreu na grande maioria dos países importadores de petróleo, fazendo com que o volume de empréstimos externos aumentasse. O segundo efeito advém da maior liquidez na economia internacional devido aos altos superávits gerados pelos principais países exportadores de petróleo. Esses países que compõem a OPEP não forneceram créditos diretamente aos países emergentes. Eles inundaram de dólares as praças financeiras dos EUA e Londres, as mais rentáveis. Os bancos desses países, então, procuravam lugares lucrativos

---

<sup>12</sup> Salientamos que a crise por que passou a economia mundial nos anos 1970 não é objeto fundamental neste trabalho.

para emprestar esses depósitos dos chamados petrodólares<sup>13</sup>. Os países em desenvolvimento tomavam então estes empréstimos. Este processo ficou conhecido como “reciclagem” dos petrodólares, já que parte dos excedentes da OPEP começou a ser emprestado aos países importadores que utilizavam grande parte desses empréstimos para comprar petróleo dos próprios países exportadores.

Mesmo com a crise mundial do sistema capitalista, o crescimento econômico da maioria dos países latino-americanos ainda era significativo. Moisés (1992) destaca o enorme salto verificado no período de 1950 a 1979. O crescimento da região tinha alcançado o dobro daquele verificado nos EUA neste período, e seu ritmo era mais rápido do que a maioria dos países em desenvolvimento. Este mesmo autor enfatiza o momento áureo da economia brasileira e mexicana.

Em certas áreas como o México e o Brasil, a vitalidade dos processos de modernização econômica e social foi de tal ordem que alguns autores comparam esse crescimento com o que ocorreu nos Estados Unidos entre a última década do século passado e as duas primeiras deste, ou ainda, com a evolução da União Soviética no período compreendido do entreguerras aos anos 50 (MOISÉS, 1992, p. 28).

Contudo, para sustentar os projetos nacionais de industrialização, os países latino-americanos utilizaram amplamente os empréstimos de bancos estrangeiros, principalmente dos norte-americanos. Os créditos privados líquidos de bancos multinacionais para a América Latina subiram de US\$246 milhões anuais em média, de 1966 a 1970, para US\$12,348 bilhões em 1978, o que representa um aumento de mais de cinquenta vezes. Essa característica seguia a tendência geral dos países em desenvolvimento, porém tem uma concentração bem mais elevada na América Latina, que segundo os dados do Banco para Pagamentos Internacionais (1981), mais de 80% dos empréstimos concedidos por bancos multinacionais a países em desenvolvimento não pertencentes a OPEP, foram para essa região (GRIFFITH-JONES; SUNKEL, 1990). Alguns dados comprovam a ascensão dos empréstimos feitos por bancos aos países latino-americanos: as médias anuais foram de US\$2,1 milhões de 1961 a 1965, entre 1971 e 1975 já passavam a US\$43,8 milhões, e em 1978 atingiram US\$56,6 milhões<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Petrodólares são as divisas (em geral, dólares) originárias da exportação de petróleo. Em 1973, após a primeira crise do petróleo e a súbita elevação do seu valor, os países exportadores, desse produto receberam um crescente fluxo de divisas. Dadas as limitações de suas economias internas, estes países utilizaram essas divisas no mercado financeiro internacional, sobretudo nas Praças de Londres e Nova Iorque, gerando um período de grande liquidez financeira.

<sup>14</sup> Dados obtidos em Griffith-Jones; Sunkel (1990, p. 74)

Assim logo após o Segundo Choque do Petróleo (1979 - 1980), o endividamento externo surge como um grande vilão que vai ameaçar a região por toda a década de 1980. O segundo Choque do Petróleo, que dessa vez teve como pretexto a Revolução Iraniana, veio em um momento em que a economia mundial estava se reorganizando. Como ocorreu no Primeiro Choque houve uma elevação brusca no preço do barril. Os efeitos foram sentidos mundialmente. Nos países industrializados provocou uma aceleração da inflação e um grande aumento nas taxas de juros, sobremaneira, relacionado com a política econômica dos EUA para combater a inflação, os déficits públicos e os déficits das contas externas.

“Esta expansão dos déficits federais no quadro de uma política monetária restritiva teve um efeito imediato sobre as taxas de juros nominais e reais, aumentando seus níveis e sua inconstância” (BOUZAS, 1985, p. 54). Além disso, os EUA buscavam a recuperação de sua hegemonia que estava em crise devido a esses fatores: o retrocesso de sua capacidade industrial, a modificação nas claras posições de predomínio militar frente à União Soviética e o sensível aumento da vulnerabilidade do país, quanto ao abastecimento de matérias-primas e recursos estratégicos já que ao esgotarem-se as fontes próprias, estas deveriam ser procuradas nas diversas áreas do Terceiro Mundo (MAIRA, 1985). Este aumento dos juros internacionais se fez sentir no crescimento da dívida externa nos países em desenvolvimento.

Em 1980, a dívida bancária de longo prazo de todos os países em desenvolvimento chegou a 135 bilhões de dólares, comparada a menos de 4 bilhões em 1970. O Brasil e o México eram os maiores devedores de bancos correspondendo a 37 por cento do total (SOLOMON, 2001, p.68).

Segundo Altvater (1995), os anos 1970 constituem o ponto de inflexão da história do pós-guerra, principalmente para os países em desenvolvimento. Muitos países latino-americanos, asiáticos e africanos experimentavam uma renovada iniciativa de recuperação do atraso na industrialização. Caminhava-se para um modelo de desenvolvimento nacional orientado à exportação e aberto a economia mundial juntamente com o modelo de substituição de importações que, no entanto, era financiado por empréstimos do exterior. Durante a década de 1970 a dívida externa da América Latina cresceu de US\$16 a US\$130 bilhões e em outras regiões a elevação também foi significativa. Os países devedores supunham que, com o aumento do preço da matéria-prima, que gerava um volume maior de entrada de divisas da exportação, poderiam financiar a industrialização até o momento que a exportação de bens industrializados superasse a exportação de bens primários. Contudo, após o segundo Choque do Petróleo, observou-se um revés nessas contas, influenciado pela queda

nos termos de intercâmbio. Nos anos 1980, novamente, as dívidas cresceram enormemente. Os países latino-americanos chegaram em 1990 com um ônus de US\$319 bilhões de dívidas<sup>15</sup>. Altvater explica as causas desse revés:

Mas a maior parte do endividamento destinou-se ao serviço da antiga dívida. Acrescente-se a isso a inversão, ocorrida nessa década, da tendência positiva dos preços das matérias-primas nos anos 70. Enquanto os preços dos bens industrializados cresciam 36,8% entre 1980 e 1990, os preços das matérias-primas minerais caíam 37,7% e os dos produtos agrícolas caíam 40% (ALTVATER, 1995, p. 14).

Assim, as condições necessárias para a que a crise da dívida externa de 1982, que abalou muitos países em desenvolvimento, estavam reunidas. Ao final da década de 1970 e início dos anos 1980, a economia mundial fora novamente abalada, e os países centrais adotaram medidas que abalaram profundamente as economias em desenvolvimento como o Brasil, o México e muitos outros.

A política monetária que o FED (Banco Central Americano) passou a adotar foi a de uma escalada muito abrupta da elevação das taxas de juros nominais e reais nos EUA<sup>16</sup>. No início dos anos 1980 a maioria dos países centrais entra em recessão causando a deterioração dos termos de intercâmbio e a queda no volume das exportações dos países latino-americanos. O aumento do déficit em conta corrente nesses países foi astronômico. O pagamento do serviço da dívida já não poderia mais ser feito. O estopim da crise ocorreu quando o presidente do FED, Paul Volcker, elevou substancialmente a taxa de juros norte-americana. O objetivo dessa política do FED era conter a alta inflação que, após o Segundo Choque do Petróleo, havia atingido 13% ao ano (RICUPERO, 1992). Os efeitos foram imediatos. Em agosto de 1982, o México declarou uma moratória unilateral e desencadeou pânico no setor bancário norte-americano. Os bancos internacionais suspenderam os empréstimos aos países emergentes, o que fez aumentar o desequilíbrio externo. Como relata Green:

[...] a partir da crise da dívida da América Latina em geral, e do México em particular, oficialmente reconhecidas a partir de agosto de 1982, os bancos transnacionais se tornaram mais cautelosos. Muitos deles, inclusive, deixaram de emprestar ao Terceiro Mundo, e alguns até ameaçaram sua retirada desse mercado (GREEN, 1985, p. 293).

---

<sup>15</sup> Dados obtidos em Altvater (1995, p.13 e 14).

<sup>16</sup> Ressaltamos que a maior parte da dívida acumulada dos países em desenvolvimento foi contraída a taxas de juros variáveis, o que explica o aumento das remessas brutas da América Latina para pagamento de juros que se elevaram de forma abissal. As remessas passaram de US\$6,9 bilhões em 1977 para US\$39 bilhões em 1982 (GRIFFITH-JONES; SUNKEL, 1990).

A crise econômica se alastrou por toda a América Latina, que nos anos subsequentes perpetrou medidas políticas e econômicas com o objetivo de combatê-la. Cano (2000) descreve os pontos principais da proposta de reajuste dos anos 1980. A política econômica implementada foi ortodoxa, pois incluía corte nos gastos correntes, contenção da expansão no crédito, elevação das taxas de juros reais, desvalorização cambial visando aumentos das exportações, redução do consumo e do investimento, entre outros. Para o autor o resultado dessas políticas foi medíocre. Entre 1980 – 1985 a medida anual de crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) na região foi de 0,6% e de 1985 – 1990 foi de 1,9%. A redução nas importações foi de apenas 8,1% e o aumento das exportações foi de apenas 0,8%. A dívida externa latino-americana subiu significativamente. Como vimos anteriormente, entre 1980 e 1990 passou da ordem de US\$130 para US\$319 bilhões.

As medidas e os planos de combate à inflação não surtiram o efeito esperado. O estado nacional desenvolvimentista foi perdendo sua eficácia e seu poder de árbitro nos interesses públicos e privados. O neoliberalismo aliado à Globalização econômico-financeira ascende com força total. Os planos de estabilização e as medidas de combate à inflação do Brasil e do México serão estudados em seguida.

A questão social também foi agravada. Houve aumento da pobreza, da fome, do desemprego e a concentração de renda piorou. “A variação do índice de indivíduos vivendo abaixo da linha da pobreza (com menos de US\$ 2/dia) variou de 35% em 1980 para 41% em 1990 e 45% em 2000, demonstrando os níveis elevados de exclusão social da região” (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005, p. 193).

No plano político, a grande maioria dos países da região estava em período de transição do regime militar ditatorial para o regime democrático. A redemocratização foi conquistada depois de muito esforço e empenho das camadas populares e de novos partidos políticos que entravam em cena, como exemplo o Partido dos Trabalhadores no Brasil. Vários autores crêem que a crise do início dos anos 1980 também contribuiu para a derrocada do Regime Militar. Ricupero assinala:

O retorno à democracia se faz sob os piores auspícios: a camisa-de-força da dívida externa gerando a desordem macroeconômica, a hiperinflação provocando a fuga maciça de capitais, a paralisia dos investimentos, a estagnação econômica, o retrocesso da renda a níveis de dez ou vinte anos atrás (RICUPERO, 1992, p.21).

O retorno à democracia causou instabilidade política, que contribuiu para aumentar o clima de incerteza e insegurança ao final dos anos 1980. É interessante destacar que o Brasil e

México seguiram caminhos parecidos, entretanto há diferenças fundamentais nos planos econômicos e políticos. O México centrou suas políticas no combate à inflação e conquistou um desempenho um pouco melhor que o do Brasil. Este último além de tentar combater a inflação direcionava também suas políticas ao processo de redemocratização. Os planos de estabilização não surtiram efeito e no Governo Sarney ocorreu uma situação de hiperinflação.

A política externa mexicana voltou-se para a aproximação com os EUA, enquanto a política externa brasileira tentava um maior e melhor entendimento com os países vizinhos, sobretudo com a Argentina. As medidas político-econômicas do Brasil e México nos anos 1980 serão estudadas com maior atenção nos próximos itens deste capítulo. Aprofundaremos nossos estudos na década perdida dos dois países e mostraremos que a crise da dívida externa somada às crises fiscal, inflacionária e ao baixo crescimento econômico, marcou o fim do modelo econômico do Estado nacional desenvolvimentista e o início de um novo modelo amparado por medidas de caráter neoliberal.

### ***1.3 A década perdida mexicana<sup>17</sup>***

Nesta parte do trabalho nos concentraremos na análise político-econômica dos anos 1980 mexicanos, período em que o país começa a mudar a orientação da sua política econômica. Vamos analisar brevemente os antecedentes da crise de 1982 e as estratégias do país pra enfrentá-la ao longo da década. Para chegarmos até a crise de 1982, vamos fazer um breve resumo da política econômica mexicana na década de 1970.

---

<sup>17</sup> O México é uma República Federativa composto por 31 estados e um distrito federal. O atual presidente é Felipe Calderón, do Partido da Ação Nacional (PAN). A população mexicana é de aproximadamente 110 milhões habitantes e a capital federal, Cidade do México, tem aproximadamente 20 milhões de habitantes. O PIB mexicano em valores correntes foi de 1,099 trilhão de dólares, em 2010, segundo dados *do Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI* (Disponível em < <http://www.inegi.org.mx/default.aspx> > ). O relevo mexicano não é uniforme, sendo marcado pelo elevado planalto que compreende metade de sua área e pelas planícies costeiras. O México localiza-se na América do Norte e é banhado a leste pelo Golfo do México e pelo Mar do Caribe (Oceano Atlântico) e a Oeste pelo Pacífico. Suas fronteiras ao Norte e Nordeste são com os Estados Unidos e ao sul com a Guatemala e Belize. O clima do México é basicamente tropical. O país tem uma vasta gama de recursos naturais e os mais importantes são: petróleo, gás natural, cobre, prata, enxofre e outros. O legado cultural mexicano é rico, devido à influência dos seus povos primitivos, entre os quais os Maias e os Zapotecas. O alto nível de desenvolvimento de sua população Azteca surpreende até hoje. O México foi colonizado pela Espanha e conquistado no início do século XVI. Fazendo parte da América Espanhola, constituiu a colônia do Vice-Reinado de *Nueva Espana*. Declarou sua independência em 1821 – um ano antes do Brasil.

O período é marcado por um forte crescimento econômico. Entretanto o desequilíbrio nas contas externas contribuiu para que o início da década de 1980 fosse marcado pela instabilidade e posteriormente crise e estagnação. O governo de Lopes Portillo (1976-1982) marca o início da transição de uma postura nacionalista para uma postura mais atrelada à política dos EUA, mais conservadora fechando acordos com o FMI. Essa transição vai se intensificar na década seguinte e se solidificará no governo Salinas de Gortari e acreditamos que seu auge seja a adesão do México ao Nafta.

O governo mexicano optou pelo petróleo como sendo o eixo da política econômica, opção que teve seus prós e contras. Cano (2000) divide a década em três fases: a primeira vai de 1970-1974 e é marcada pela expansão industrial atrelada ao aumento do desequilíbrio externo, das contas públicas e aumento da inflação; a segunda fase (1974-1977) evidencia a ortodoxia econômica aplicada pelo governo no combate a inflação e há também uma leve desaceleração econômica; a terceira (1977-1981) foi marcada pelo auge da inversão da produção e exportação petroleira e ressalta que houve um aumento da dívida externa e do aumento do déficit público. O México mantinha câmbio fixo desde 1955 e acumulava vinte anos depois uma valorização de 33%, o que contribuiu para o aumento do desequilíbrio comercial externo, também afetada pelo primeiro choque do petróleo, ainda que o México fosse um importante exportador de petróleo.

Isto ocorreu porque a expansão petrolífera fora planejada como temporal e previa-se um alto crescimento nos últimos anos da década de 1970 e uma estabilização da produção para os anos de 1981 e 1982. Essa expansão deveria ser acompanhada por um desenvolvimento agrícola e industrial sustentado (ROS, 1985). Porém, o excedente da produção petrolífera, que em geral provinha das exportações, não foi convertido em investimentos que propiciassem um crescimento industrial sustentado. Houve, assim, um acelerado declínio das contas externas da economia não-petrolífera.

As desproporções no padrão de crescimento de comércio exterior, derivadas do próprio caráter desequilibrado do auge, das características da estrutura industrial prevalecente e da política de liberação de importações, iniciaram, assim, um círculo vicioso no qual o crescente déficit da economia não-petrolífera tendia a ser compensado pela entrada maciça de capitais estrangeiros. A dívida externa contratada em grande parte pelo setor público foi atraída pelo vertiginoso aumento das taxas de juros internas que, por sua vez, reforçou os efeitos sobre a taxa de inflação, dos desequilíbrios no aparato produtivo (ROS, 1985, p. 160).

A aceleração da inflação somada à supervalorização do peso reforçou o crescimento das importações ao final dos anos 1980. Acrescenta-se aí a alta dos juros internacionais e o movimento especulativo do capital estrangeiro. Para Cordera Campos e Lomelí Vanegas (2005), outro fator agravante para a crise nos anos 1980 foi a suspensão durante sete anos de novos créditos para financiar a dívida externa que conduziu a um sobreajuste para obter esse recurso a custo do estancamento do crescimento econômico e do aumento da vulnerabilidade da economia mexicana frente a choques externos. A dívida externa mexicana saltou de 40 bilhões para 75 bilhões entre 1979 e 1981. A inflação subiu de 5% (média anual) entre 1969-1972 para 27% no período 1979-1981. Apesar das cifras negativas, o México apresentou na década de 1970 uma considerável expansão. Seu PIB teve crescimento médio anual de 6,5%.

Como demonstramos anteriormente, o foco da política econômica foi a indústria petrolífera. O governo investiu pesado em infra-estrutura e bens de capital, criou centenas de instituições públicas (empresas) para dar suporte à expansão do petróleo por meio da Pemex, empresa estatal petrolífera. Observou-se um aumento na oferta de empregos, crescimento da renda per capita, embora o endividamento público também aumentasse.

O investimento na exploração petrolífera teve então conseqüências positivas e negativas. Sua expansão teve um papel fundamental porque induziu o aumento da produção nos mais variados ramos dos bens de consumo e bens de capital. Em contrapartida, a dívida externa aumentou violentamente assim como o desequilíbrio externo que deflagraram a crise de 1982. A indústria *maquiladora* dava seus primeiros passos já em 1975, em virtude das concessões tarifárias que os EUA fizeram ao México e América Central. Entretanto tinha pouca expressão; suas exportações representavam pouco, já que o câmbio valorizado barateava as importações.

Mas mesmo após estas breves explicações sobre a macroeconomia mexicana do final dos anos 1970 e início da década de 1980, nos indagamos de como um país exportador de petróleo, que acabara de descobrir bacias enormes desse produto após 1975, período que o petróleo estava em alta, não conseguiu êxito com sua política econômica. Tentaremos discutir como isso ocorreu.

Após assumir a presidência, José López Portillo (1976 - 1982) teve a confirmação do descobrimento de grandes reservas petrolíferas. Seu governo manifestou claramente a decisão de utilizar tais reservas para promover o crescimento econômico. Inicialmente acreditava-se que a receita gerada com o petróleo poderia eliminar simultaneamente as restrições fiscais e

externas. Nesse período, considerado como o auge petrolero, que durou cerca de quatro anos, a estratégia baseada na expansão do gasto público obteve resultados impressionantes. De 1978 a 1981, o PIB cresceu a média anual de 8,4%, o investimento total aumentou a média de 16,2% anual e o emprego expandiu a 5,7%<sup>18</sup>.

Entretanto, por detrás deste desempenho formidável havia sérios problemas estruturais. Com um crescimento espetacular do gasto público, por volta de 13,5% real acumulado entre 1978 e 1981, o déficit fiscal se elevou. Como ocorre na maioria dos casos de auges baseados em exportação de recursos naturais, a moeda mexicana apresentou valorização real e, além disso, a expectativa do fluxo de ingressos públicos elevados e sustentados fez aumentar o déficit fiscal, o que somados provocaram um desequilíbrio ascendente na balança de pagamentos (LUSTIG, 1994).

Assim, os desequilíbrios fiscal e externo já saíam do controle a partir de 1980, quando o preço do petróleo continuava em alta. O governo mexicano pode ter feito uma má leitura e acreditou que esse aumento seria permanente e, desse modo continuou com o aumento do gasto público. Isso não ocorreu. Já em 1981, a economia dava sinais de debilidade, como por exemplo: a expansão dos gastos já demonstrava que a demanda doméstica não seria sustentável em longo prazo. As contas externas também não eram satisfatórias. As importações aumentaram devido a valorização do Peso e o déficit da conta corrente atingia o nível recorde de 14,074 milhões de dólares. No mesmo período o déficit fiscal passara de 6,7% para 14,5% do PIB e em 1982 chegara a 16%<sup>19</sup>. Além disso, o país tornou-se altamente dependente das exportações petroleras, devido ao comportamento deficiente das exportações não petroleras. As razões para a crise estavam dadas, e só faltava um estopim para que ela se defligrasse.

Quando em meados de 1981 os preços internacionais do petróleo caíram, a situação econômica do México começou a mudar marcadamente. O governo não atuou com rapidez para corrigir os desequilíbrios fiscal e externo. Nos meses seguintes, o país financiou a fuga de capitais recorrendo a empréstimos cada vez mais frequentes e de prazos mais curtos. No início de 1982, o preço do petróleo manteve a tendência de queda iniciada no ano anterior e a dívida externa mexicana atingia níveis exorbitantes. No mês de agosto, a contínua fuga de capitais e a interrupção no fluxo de empréstimos do exterior conduziram a novas e drásticas

---

<sup>18</sup> Dados obtidos em Lustig (1994, p. 39-40)

<sup>19</sup> Dados obtidos em Damill, Fanelli e Frenkel (1994, p. 236)

desvalorizações da moeda, assim como a suspensão dos pagamentos do serviço da dívida externa por noventa dias (LUSTIG, 1994).

A desvalorização do peso em 1982 e a elevação dos juros norte-americanos, decretado pelo presidente do FED (Banco Central Americano), Paul Volcker, culminaram na declaração moratória da dívida externa mexicana naquele ano<sup>20</sup>. O estopim estava aí e, assim, o México adentrava na já mencionada crise da dívida externa que se manifestou em quase todos os países latino-americanos. A partir daí terminou o entusiasmo dos bancos internacionais em fazer empréstimos aos países do terceiro mundo. Ante o demonstrado podemos entender que mesmo sendo um grande exportador de petróleo, o México foi atingido fortemente com a crise da dívida de 1982. Como resume Pfeifer Filho:

O boom petrolero redundou, paradoxalmente, em uma deterioração nas contas externas mexicanas. Do lado real da economia, houve aumento da demanda interna agregada, com a valorização dos bens não *tradables*, e conseqüente apreciação da taxa de câmbio, desestimulando as exportações não-petrolíferas. Além disso, as importações seguiram crescendo. O resultado somado desse conjunto de fatores foi a perda de dinamismo do setor produtivo interno, seja pela inatratividade para exportar, seja pelo aumento no consumo de importados. [...] O México caíra na armadilha externa que armara para si mesmo: concentração das receitas externas em uma *commodity* e endividamento externo crescente a taxas de juros flutuantes a previsão de preços ascendentes do petróleo e juros estáveis mostrou-se equivocada. Pior ainda: o governo não conseguia entender-se quanto às medidas de controle dos déficits gêmeos, o déficit em transações correntes e o déficit público. Acelerou-se a fuga de capitais, a partir de meados de 1981 [...] O encurtamento no perfil da dívida desarmou a arapuca sobre o México, em 1982 (PFEIFER FILHO, 1999, p. 46-47).

Podemos considerar que essa crise teve causas internacionais e domésticas. As principais causas externas: queda do preço do petróleo, fim dos empréstimos aos países do terceiro mundo (menor liquidez no mercado internacional) e elevação dos juros internacionais, sobretudo os juros norte-americanos. As principais causas internas são: política fiscal expansionista que agravou a inflação e o desequilíbrio na balança de pagamentos e falta de ação governamental frente a queda do preço do petróleo a partir de meados de 1981. O ciclo de crescimento elevado do auge petrolero (1976-1982), além da oferta abundante de divisas no mercado mundial, em decorrência da reciclagem dos petrodólares, foi seguido por aproximadamente seis anos de tentativas frustradas para conter a

---

<sup>20</sup> Cabe ressaltar que a política norte-americana de elevação dos juros básicos da economia já havia sido iniciada ao final dos anos 1970.

inflação e restabelecer o crescimento econômico. Sobre esse período já nos atentaremos adiante. Os efeitos da crise abalaram a economia do país. A tabela a seguir não deixa dúvidas:

**Tabela 1. INDICADORES MACROECONÓMICOS – MÉXICO**

<b>Promedios anuales (%)</b>	<b>1982-1983</b>	<b>1986-1987</b>
<i>Crecimiento del PIB</i>	-2,4	-1,0
<i>Tasa de inflación</i>	80,4	109,0
<i>Balanza en cuenta corriente/PIB</i>	0,0	1,0
<i>Balance fiscal/PIB</i>	-12,6	-16,0
<i>Deuda pública/PIB</i>	73,2	106,1
<i>M2/PIB</i>	31,4	32,0
<i>M1/PIB</i>	9,2	7,5
<i>Base monetaria/PIB</i>	18,9	9,2

Fonte: Banco de México, INEGI, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (CLAVIJO; VALDIVIESCO, 2000, p. 47)

A década perdida é marcada pelo início de uma nova estratégia de política econômica aplicada tanto interna quanto externamente. “O estouro da crise da dívida marca o final de uma etapa na história econômica do México e o início de uma longa transição, ainda muito longe de ser concluída, para uma nova forma de desenvolvimento” (CORDERA CAMPOS; LOMELÍ VANEGAS, 2005, p. 39). O presidente Miguel de La Madrid assumiu o comando do país em meio a uma crise e viu como alternativa a mudança na orientação da política econômica. Seu governo, que vai de 1982 a 1988, é caracterizado pelo início de um novo modelo de desenvolvimento para o México, distinguido por uma maior atuação do mercado na economia. As interações entre os efeitos da crise de 1982, com as políticas de estabilização e com a reforma estrutural determinaram uma mudança radical nos parâmetros que definiram a estrutura econômica do México daí em diante.

De acordo com Damill, Fenelli e Frenkel (1994), a história da década perdida poderia ser concebida como a história dos esforços por estabelecer o equilíbrio fiscal e externo num tempo de incerteza e instabilidade macroeconômica, na qual além dos esforços na busca por essa estabilidade houve igualmente um audaz processo de reforma estrutural.

A orientação da política externa mexicana também deu uma guinada. Uma maior aproximação com os EUA foi iniciada. Para Hakim (2002) o México, ao final dos anos 1980 e

início da década de 1990, alterou muitos de seus principais objetivos de política externa, tornando-a diversificada e ativa. Entretanto o cerne dessa política não mudou: os líderes mexicanos ainda dirigem intimamente sua atenção a Washington. Acerca dessa questão complementa:

O México começou a integrar-se aos poucos aos Estados Unidos, bem antes de o Nafta entrar em vigor. Por volta de meados da década de 1980, a economia mexicana já era bastante dependente dos investimentos e do comércio com os Estados Unidos e a emigração para o norte já se tornara uma válvula de segurança política (HAKIM, 2002, p. 101).

Após a crise, o México entra em um período de recessão. A política econômica orientou-se por medidas ortodoxas que visavam conter os gastos públicos e combater a inflação que crescia rapidamente. Entre 1982 e 1986 o país passou por uma fase crítica. Além da recessão, o México foi atingido por um forte terremoto em 1985. A Cidade do México, capital federal e a cidade mexicana mais populosa, foi a mais atingida. Houve muitas mortes e a miséria espalhou-se pelo país “O terremoto de 1985 teve um efeito devastador na economia do país e as conseqüências diretas sobre a produção, o emprego e conseqüentemente sobre a renda” (SILVA JÚNIOR, 2000, p. 143). Ademais, o terremoto acabou incentivando uma maior aproximação dos EUA com o México que ainda sofria as conseqüências da crise da dívida. O México era um parceiro estratégico e sua economia tornara-se bastante relevante para a economia norte-americana. Assim, uma crise dessas proporções no país vizinho poderia apresentar reflexos negativos nos EUA.

Para conter a crise o governo de La Madrid realizou quatro programas de estabilização. O primeiro foi o “*Programa Imediado de Reordenación Económica*” (PIRE). O segundo foi o “*Programa Extendido de Reordenación Económica*” (PERE), em seguida foi implementado o “*Programa Aliento y Crecimiento*” (PAC) e por último o “*Pacto de Solidariedad Económica*” (PSE).

Os dados estatísticos revelam que o PIRE e o PERE foram parcialmente exitosos e os programas seguintes somente aprofundaram as medidas destes primeiros. Somente o PSE incluiu elementos novos. Para analisarmos de forma sucinta cada um destes planos, nos valeremos de uma divisão em três períodos da evolução macroeconômica do México nos anos 1980, sugerida por Damill, Fanelli e Frenkel (1994)<sup>21</sup>. O primeiro período vai de meados dos anos 1970 até 1982, marcado pelo fim da bonança apoiada no petróleo que culmina da crise

---

<sup>21</sup> Lembramos que a divisão em três fases da economia mexicana proposta por Cano (2000) referia-se a década de 1970.

da dívida de 1982. Esse momento já foi por nós analisado anteriormente, e os que mais nos interessam são o segundo e o terceiro período.

O segundo período vai do final de 1982 a 1987, ano em que é lançado o PSE. Esse momento é caracterizado pela tentativa do governo de gerar superávits fiscais e externos a qualquer custo. Em linhas gerais, apesar do enorme ajuste realizado o país não conseguiu estabilizar de forma duradoura sua economia.

O PIRE foi lançado no final de 1982 e alcançou resultados surpreendentes em pouco tempo (1982 – 1984). Ainda que a inflação fosse alta, reduziu-se de 98,9%, em dezembro de 1982, para 80,8%, em dezembro de 1983. Com o câmbio desvalorizado o déficit da balança comercial se transformou em superávit logo no primeiro ano. A visão otimista de que o país tinha saído da crise era alimentada pelos indicadores econômicos positivos e o governo assim ampliou o PIRE, transformando-o em PERE, em 1985. Como podemos notar houve uma melhora significativa, no que diz respeito à dívida pública e ao saldo da balança comercial. *“El primeiro bajó de 10 puntos de producto en 1981 a un promedio de 0,2 puntos de 1983-85, mientras que el superávit comercial promedio de esos años alcanzó la impresionante cifra de US\$ 12.414 millones anuales”* (DAMILL; FENELLI; FRENKEL, 1994, p. 238). Esse superávit permitiu uma recuperação no nível de reservas internacionais nos anos de 1983-84.

O PERE (1985-1986) manteve a disciplina monetária, mas reduziu a fiscal. Os gastos públicos aumentaram até 1986 quando a inflação voltou a subir. Os terremotos de 1985 e as sucessivas quedas no preço do petróleo à partir de 1986 apontavam para um fracasso do PERE. Já em meados de 1985, o panorama começava mudar. A apreciação do Peso levou a uma expressiva queda no superávit comercial e um agravamento das contas públicas. Em 1986 a situação macroeconômica se fragilizou devido a um novo choque externo relativo à queda do preço do petróleo, mais a suspensão da compra de gás pelos EUA, que significou uma perda de dois bilhões de dólares. Para abafar os efeitos da queda dos ingressos oriundos do petróleo, o governo utilizou de repetidas desvalorizações da moeda. Uma tentativa rápida de fechar as brechas fiscal e externa, porém sem sucesso. O que se observou foi a aceleração da inflação e conseguinte aumento da incerteza expressos no encurtamento dos prazos da dívida pública doméstica e da frequência dos ajustes salariais. Dessa maneira, a recuperação em 1987 foi precária e a inflação se manteve em altos patamares e a situação macroeconômica piorava e agora também por razões financeiras.

Após estes cinco anos desde a crise de 1982, observamos características como estancamento do PIB, extrema instabilidade macroeconômica e altos ajustes na conta fiscal e externa. Num balanço numérico do período 1983-87 temos uma queda no PIB de 0,3% (resultando em forte recuo no PIB per capita), inflação com media anual de 90,5%, superávit primário de 4% do PIB e superávit comercial acumulado chegando a pouco mais de US\$53 bilhões (quase 3/4 do estoque da dívida existente ao começar a crise)<sup>22</sup>. O fracasso desses dois primeiros planos de estabilização ocorreu, sobretudo, devido aos problemas relacionados a fatores externos (queda no preço petróleo e menor liquidez nas finanças mundiais).

Em virtude disso, em meados de 1986, o governo de Miguel de La Madrid criou o PAC (1986-1987), com o qual pretendia se beneficiar do plano de James Baker, secretário do tesouro dos EUA, para a renegociação da dívida externa. No entanto, o plano não surtiu os efeitos desejados e o objetivo de crescimento explícito do programa foi descumprido. Isso levou o presidente a adotar uma política econômica que indicava para uma mudança substancial no modelo de desenvolvimento.

O fracasso dos programas de estabilização e o sucessivo descumprimento das metas econômicas governamentais foram os fatores que aceleraram o início da mudança estrutural, entendida como um conjunto de reformas que partiu da premissa de que o modelo anterior de desenvolvimento da economia mexicana se esgotara, razão pela qual era necessário substituí-lo por um novo, para fazer frente às restrições fiscal e externa e, dessa maneira, recuperar o crescimento (CORDERA CAMPOS; LOMELÍ VANEGAS, 2005, p.51).

Todavia, a crise mexicana fora apenas amenizada com os programas de estabilização. Houve um reposicionamento ideológico do governo Miguel de La Madrid, objetivando uma melhora econômica e social. Percebeu-se também, um viés da política externa. Questões ideológicas foram superadas e houve um engajamento à política exterior norte-americana. As premissas do Nafta encontram-se aí.

Esta situação levou a um aumento na taxas de inflação, que atingiram 86,2% em 1986 e 131,8% em 1988, o que levou o governo mexicano a fixar a taxa de câmbio, porém os resultados em termos de inflação só surtiram efeito a partir de 1989, quando esta se reduziu para a casa dos 20% ao ano (SILVA JÚNIOR, 2000, p. 149).

O terceiro período da evolução macroeconômica do México, nos anos 1980, começa com o início do PSE e vai ate os primeiros anos da década de 1990. O PSE (1987-1988) foi marcado pela adoção de medidas como: congelamento dos preços e salários, do câmbio, e

---

<sup>22</sup> Dados obtidos em Damill, Fenelli e Frenkel (1994, p. 240).

manteve a taxa de juros flutuante para estimular a poupança. O PSE tinha como prioridades o controle da inflação e a recuperação econômica. O terceiro período da evolução macroeconômica do México nos anos 1980 começa com o início do PSE e vai até os primeiros anos da década de 1990.

Além das medidas de curto prazo, foram lançadas aquelas relativas ao ajuste estrutural da economia. Os processos de reforma comercial e de privatizações foram aprofundados. A política de abertura comercial dava sinais de vitalidade com a queda na proteção tarifária que recuou da média de 40 para 20% (tarifa máxima). No plano fiscal o objetivo central era gerar superávit primário por volta de 7% do PIB e com isso criar recurso para pagar a totalidade da parte não refinanciada das dívidas interna e externa. Para que isso ocorresse, houve corte nos gastos públicos e aumento em tarifas públicas, por exemplo, a energia teve sua tarifa elevada em 85%. Algumas medidas restritivas, como o corte no crédito bancário, foram tomadas com intuito de frear o processo inflacionário.

O PSE obteve êxito no que se refere ao controle da inflação, pois esta recuou consideravelmente. A inflação anual acumulada passou de 159,2%, em dezembro de 1987 para 51,7%, em dezembro de 1988<sup>23</sup>. Em linhas gerais, o Plano mostrou uma evolução macroeconômica de 1988 em diante, com propriedades dinâmicas claramente mais estáveis que o período precedente (DAMILL, FANELLI, FRENKEL, 1994). O nível de atividade foi incrementado logo no primeiro semestre de 1988 e se manteve crescente nos anos seguintes. Já um ponto negativo foi o déficit na balança comercial, devido a redução das tarifas de importação e a valorização do Peso. Mesmo atingindo seus objetivos, o PSE não foi suficiente para fomentar a recuperação econômica, fazendo com que a crise não fosse esquecida. Em 1988, assumia o novo presidente mexicano, Carlos Salinas de Gortari.

O novo presidente saiu vitorioso de uma eleição bastante contestada pela oposição. Salinas de Gortari do Partido Revolucionário Institucional (PRI) tinha como rival Cuautemoc Cardenas, da Frente Democrática Nacional (FDN), que era apontado como favorito nas pesquisas. Porém, no México, a “ditadura partidária” se fez valer<sup>24</sup>. No dia da apuração, os computadores falharam e o sistema caiu. Todos os jornalistas e representantes partidários foram obrigados a se retirar e maiores informações não foram fornecidas naquele dia. No

---

<sup>23</sup> Dados sobre os programas de estabilização do Governo de La Madrid, obtidos em Cordera Campos e Lomelí Vanegas (2005, p. 47-53).

<sup>24</sup> O PRI era o partido que governava o México desde 1929.

outro dia saía o resultado. Salinas de Gortari estava eleito com ampla margem de votos sobre Cuautemoc Cardenas.

Salinas de Gortari iniciou sua gestão em dezembro de 1988. Em linhas gerais, foi em seu governo que o México realizou todo o processo de negociações com os EUA para a sua entrada no Nafta, houve o alargamento do processo de privatizações e das outras políticas liberalizantes, visando a abertura econômica. Seu governo também enfrentou, em 1994, a revolta na região de Chiapas, um dos estados mais pobres do país. Neste ano foi criado o Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN), liderado pelo subcomandante Marcos. É importante ressaltar que até os dias atuais o EZLN é atuante na região, visto que participou ativamente, em 2006, das Revoltas Populares em Oaxaca.

O governo Salinas de Gortari (1988-1994) é de fundamental importância para nossa análise comparativa, pois a inserção mexicana à economia internacional toma forma em seu governo para se ampliar e se estender no governo de Ernesto Zedillo (1994-2000). Salinas de Gortari foi responsável pela renegociação da dívida mexicana, sobretudo com os EUA, ao estilo do Plano Brady<sup>25</sup>. Como consequência dessa renegociação da dívida, houve uma queda na inflação já em 1989. A inflação que era de 150% em 1987 caiu para 20% em 1989, elevando-se ligeiramente para 27% em 1990. Os resultados iniciais agradaram a comunidade financeira internacional que passou a ver com mais otimismo o país. Os fluxos de capitais voltavam ao México em forma de investimento externo direto (IED) e capital especulativo. Investidores estrangeiros voltavam a ter esperança no país.

A política externa nos dois últimos anos da década perdida mostrava-se mais dinâmica e seu eixo central girava em torno das negociações sobre livre-comércio com os EUA<sup>26</sup>. Alguns tratados de livre comércio com países da América do Sul, também tiveram suas negociações iniciadas no período, podemos destacar acordos com Colômbia, Chile, Bolívia e Venezuela. Gortari, em 1989, não declarava abertamente a vontade de seu país em ingressar no Nafta. No entanto, uma maior competição iniciada entre os países emergentes levou o presidente a declarar formalmente, em 1990, seu interesse em firmar o tratado de livre comércio com os EUA e o Canadá. No plano social, Salinas de Gortari lançou em 1988 o Programa Nacional de Solidariedade (Pronasol) para diminuir os problemas sociais advindos

---

<sup>25</sup> Em março de 1989, foi anunciado pelo secretário de tesouro dos Estados Unidos, Nicholas F. Brady, um plano que pretendia renovar a dívida externa de países em desenvolvimento, promovendo o abatimento do encargo da dívida, por meio de sua redução ou pelo alívio nos juros. Entretanto, os países deveriam, em troca, promover reformas liberais em seus mercados.

<sup>26</sup> Uma análise mais enfocada da política externa mexicana neste período será feita no terceiro capítulo.

dos anos anteriores. Porém, seu programa social não progrediu e depois de seis anos de governo os indicadores sociais revelaram que a situação piorou. Os efeitos da globalização do novo período de inserção internacional mexicana serão discutidos adiante.

Enfim gostaríamos de salientar que a década de 1980 foi de suma importância para que uma nova orientação da política econômica mexicana viesse à tona. Após a crise da dívida, o recrudescimento do processo inflacionário e do terremoto que abalou o México em 1985 a abertura comercial foi implementada. Entre 1985-1988 e nos dois últimos anos da década, na gestão Salinas de Gortari, o país caminhou para uma maior aproximação com a economia norte-americana, sinalizando para a celebração de um acordo comercial, que posteriormente culminaria na entrada do México no Nafta.

#### ***1.4 A década perdida brasileira<sup>27</sup>***

Assim como o México, o Brasil sofreu uma forte crise econômica em 1982. Os antecedentes e os motivos da crise foram anteriormente mencionados. Tanto para o México quanto para o Brasil as causas foram semelhantes. A elevação dos juros norte-americanos fez com que os países latino-americanos tivessem sua dívida externa aumentada, principalmente com os bancos privados. A situação piorava e quando os países não puderam mais garantir o pagamento dos juros da dívida, a crise começou. Em 1982, o México decretou a moratória e foi seguido por outros países da América Latina. Embora tenha sido causada pelos mesmos motivos da crise mexicana, a crise brasileira, seus antecedentes, conseqüências e as medidas para enfrentá-la tem suas particularidades.

Então, torna-se pertinente entendermos os fatos políticos, as medidas econômicas, os processos que ocorreram no Brasil no momento anterior, durante e posteriormente a crise de 1982. Pretendemos fazer uma breve análise da década de 1970, focalizando o impacto da crise

---

<sup>27</sup> O Brasil é uma República Federativa, formado por 26 estados mais um distrito federal. A atual presidente é Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). Sua população é de aproximadamente 191 milhões de habitantes. A capital federal, Brasília, tem cerca de 2,5 milhões de habitantes. O PIB brasileiro em valores correntes chegou a 3,675 trilhões de reais, ou seja, 2,194 trilhões de dólares em 2010, segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>). O Brasil é o maior país da América Latina e o quinto maior do mundo em extensão territorial. A costa leste brasileira é banhada pelo Oceano Atlântico e a costa oeste faz fronteira com grande parte dos países sul-americanos. O país tem uma invejável variedade de recursos naturais e uma das maiores biodiversidades do planeta, privilegiado pela Floresta Amazônica, situada ao Norte do país.

na economia brasileira, destacando o período marcado pela transição democrática até chegarmos às primeiras eleições diretas da Nova República em 1989.

O Brasil, entre 1968 e 1973, apresentou um crescimento econômico invejável. O general Costa e Silva era o presidente, mas fora afastado por motivos de saúde no ano seguinte. Uma junta militar assumiu e indicou o general Emílio Garrastazu Médici com mandato até 1974. A repressão à oposição emergente aumentou em seu governo, assim como a propaganda política e o investimento na industrialização nacional, em plena vigência do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND). Este plano procurava consolidar a infra-estrutura econômica do país e dinamizar as indústrias de base. O governo Médici foi o governo do “Milagre Econômico Brasileiro”, alusão feita aos anos de evolução do PIB da ordem de 10%. Entretanto, após cerca de cinco anos de crescimento econômico, convivendo com modesta inflação de 20% ao ano, o “Milagre” chegava ao fim. Ao final do governo Médici iniciava-se a desaceleração do crescimento econômico.

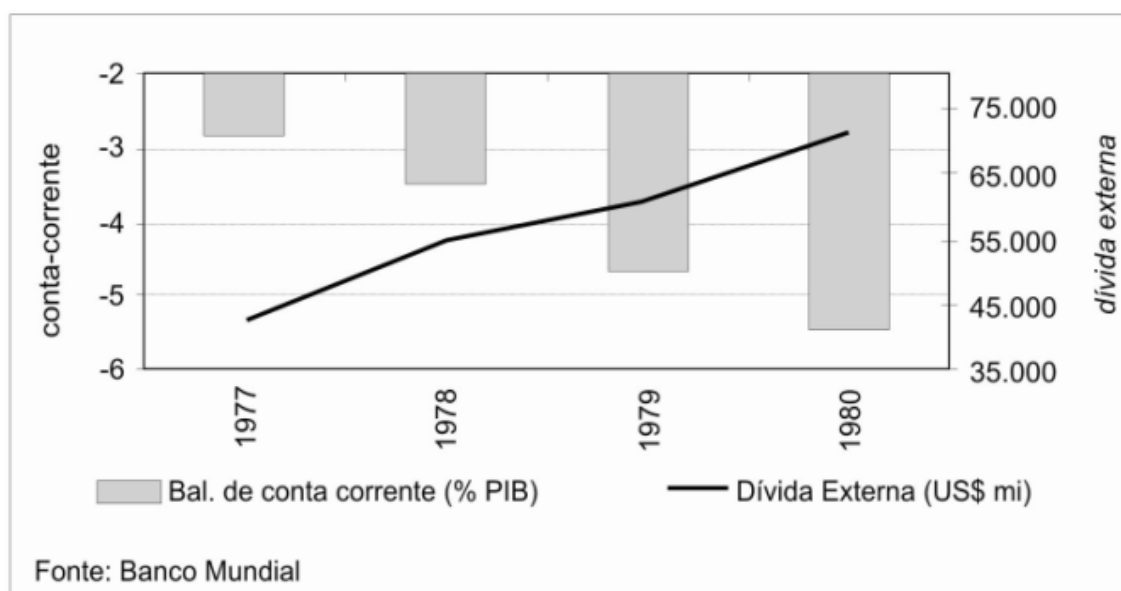
O primeiro choque do petróleo (1973) provocou um abalo importante e evidenciou as fragilidades da economia brasileira, mesmo em plena vigência do I PND. Com o preço do petróleo em alta, as importações se elevaram. Saltaram do patamar de dois bilhões dólares em 1969 para cerca de 13 bilhões de dólares após 1974. “O rombo na conta financeira do balanço de pagamentos resultou na subida do saldo de nossa dívida externa de 3,4 bilhões de dólares em 1967 pra os 17,2 em 1974, e o das reservas internacionais de 0,2 para 5,3 bilhões” (CANO, 2000, p. 194-195). Como decorrência, o endividamento externo cresceu iniciando uma escalada que teve seu auge com a crise de 1982. Para Dupas (1987), o choque deu origem a um novo modelo de substituição de importações, especificamente por meio de reciclagem energética. Criaram-se o Pró-Álcool, a construção de Itaipu, o acordo nuclear e o incentivo ao consumo de energia elétrica. Apesar da fragilidade das contas externas, o governo forçou a expansão da economia via substituição de importação de não-ferrosos e bens de capital e foi dada prioridade à prospecção local de petróleo e ao Pró-Álcool.

O momento da aceleração e do auge ocorreu entre 1970 e 1974 quando a taxa de investimento subiu. A construção civil, setores de bens de consumo duráveis e de capital lideraram o crescimento no período. A expansão foi viabilizada pela expansão do crédito. As contas externas no período estavam em equilíbrio, pendendo para o déficit nas contas correntes. As exportações cresceram anualmente e ainda que o primeiro choque do petróleo incentivasse uma nova substituição de importações, estas cresceram ligeiramente mais. A

diversificação agrícola contribuiu para o aumento expressivo das exportações e, além disso, o país ia se consolidando como um importante exportador de manufaturados. Entretanto a importação de petróleo crescia substancialmente em detrimento das importações de bens de capital e bens intermediários, tornando complicada a continuidade do crescimento a altas taxas sem se comprometer a conta de mercadorias e serviços.

A economia, ao final do Governo Médici, já demonstrava tendência clara de queda do crescimento global e de início da retomada do processo inflacionário. Ainda em clima de euforia, assume o governo Ernesto Geisel e põe em prática o II PND (1975-1979), pretendendo prolongar o alto desempenho até 1980. O governo continuou investindo pesadamente na substituição de importações e a inflação disparou. Mesmo avançando na viabilização do modelo econômico brasileiro (incentivo às exportações) ao final de seu governo, Geisel tinha indícios mais do que o suficiente para detectar a chegada de uma forte crise. O segundo choque do petróleo abalou novamente a economia mundial e os juros nos países desenvolvidos passaram a sufocar as contas externas brasileiras. O PIB se mantinha com dificuldades e a dívida externa já era astronômica. Como nos mostra o gráfico a seguir:

**Gráfico 1. Brasil – Conta Corrente e Dívida Externa.**



(DUPAS, 2005, p. 79)

O regime militar no período final, já com Figueiredo na presidência (1978-1984), procurou manter as taxas de crescimento, no entanto, perdeu o controle da inflação que

chegou a média de 100% anuais. A equipe econômica tentou incentivar às exportações, optando pela redução das importações, mas a grande crise não tardou a chegar. Após a moratória decretada pelo México, em 1982, os mercados financeiros e as exportações fecharam-se aos países em desenvolvimento. O país começou a sofrer as conseqüências de uma política irresponsável de endividamento externo<sup>28</sup>. O arrocho salarial visando a redução do consumo interno para liberar excedentes exportáveis foi implantado e agravou a questão social. A crise da dívida adentrava com força total. Dupas não economiza para descrever o crítico momento:

O país começava a mergulhar na pior recessão de sua história. O regime militar, já não tinha o pretexto do crescimento econômico para justificar seus atos autoritários [...] A “ilusão de movimento”, que atenuava a concentração de renda com a sensação geral do crescimento, também acabava. E o regime mostrou a sua face mais cruel (DUPAS, 1987, p.22).

Entre 1981 e 1983 duas crises se abateram sobre o país: a econômica e a monetária. Singer (1987) faz uma distinção entre as duas. A crise econômica é resultado do estrangulamento externo provocado pelo crescimento da dívida externa e de seu serviço, provocado pela elevação da taxa internacional de juros a partir de meados dos anos 1970, e do aumento da inflação que levou o governo a adotar medidas recessivas a partir de 1981. Entre 1979 e 1982 o Brasil estava amarrado pela dívida. Tomava empréstimos nos “Euromercados” que serviam quase totalmente para saldar o déficit em conta corrente. Os empréstimos eram utilizados para pagar os juros da dívida.

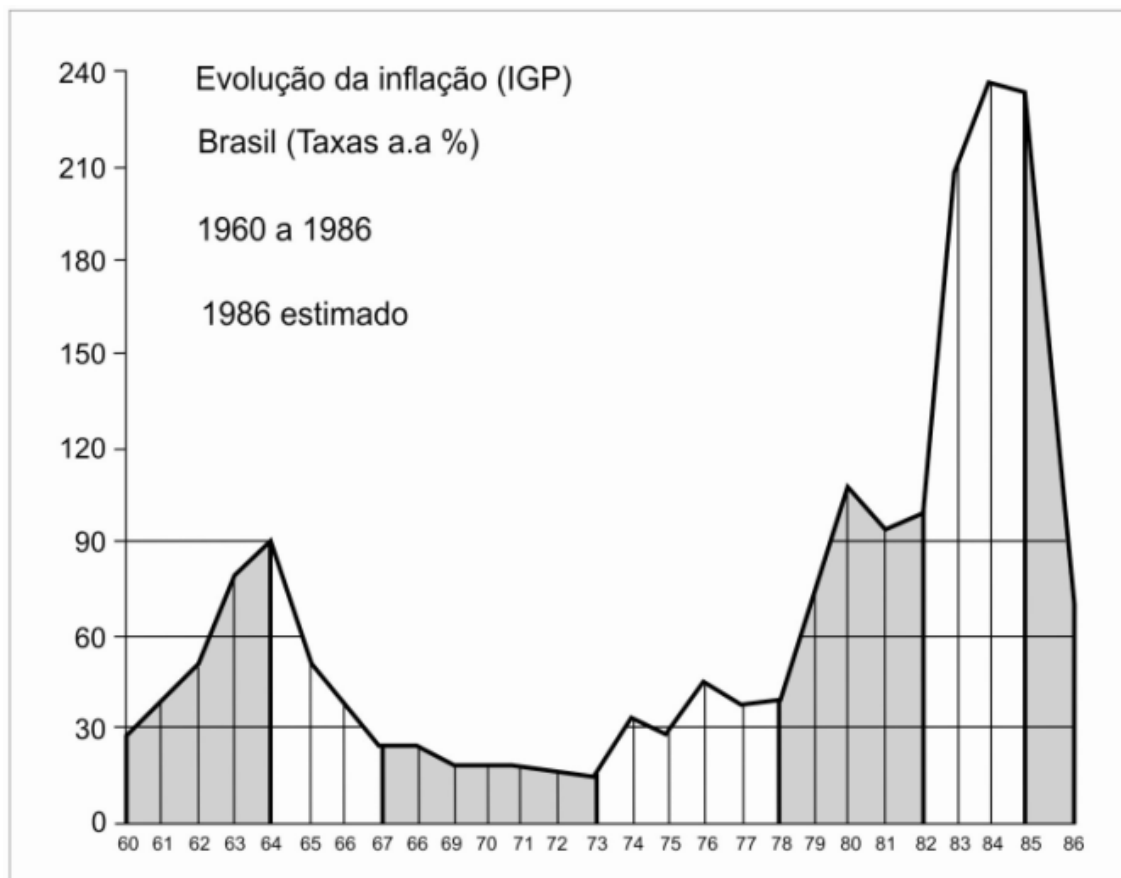
A crise monetária perdurava por mais tempo. Tendo iniciado por volta de 1973, quando a inflação retomou seu ritmo de crescimento, fruto, sobretudo, dos desequilíbrios estruturais da economia evidenciados à época do chamado “Milagre Econômico Brasileiro”. O ano de 1983 foi o momento crítico, em que a brusca elevação da inflação acarretou um nível de incerteza inédito na economia brasileira. Pela primeira vez, a inflação atingia patamares extremamente elevados, preparando-se para saltar da casa dos 100 para os 200% ao

---

<sup>28</sup> É interessante ressaltar que há autores que diferem do nosso pensamento, com relação ao aumento da dívida externa na década de 1970 e início dos anos 1980. Os autores que apresentamos acreditam que o endividamento externo se ampliou devido aos empréstimos tomados para financiar o desenvolvimento, sobretudo à época do “Milagre Econômico”. Cruz (1984) tem outra visão. Para ele o impulso significativo sofrido pela dívida externa foi fruto das relações financeiras do Brasil com os outros países do mundo. Segundo Cruz (1984), o caráter financeiro, ou seja, não produtivo, do endividamento externo pôde ser visto na contratação líquida de empréstimos e financiamentos que tiveram como contrapartida a formação de reservas internacionais que não se realizaram como poder de compra, retornando ao círculo financeiro internacional. Ademais, a economia brasileira “[...] nada mais fez do que acompanhar um movimento geral que envolveu diferentes economias em desenvolvimento num momento em que o euromercado buscava novos clientes fora dos EUA e Europa” (CRUZ, 1984, p. 17).

ano. Pelo gráfico seguinte, podemos perceber que nos anos seguintes o nível de inflação continuou alto e, voltando a baixar somente em 1986.

*Gráfico 2.*



Fonte: (DUPAS, 1987, p. 167)

Buscando uma saída para a crise o governo militar acentuou a dependência financeira a partir de fins de 1980. O país passa a atender as exigências dos banqueiros internacionais no que concerne a prática de medidas de política econômica de ajuste recessivo.

Conseqüentemente, o governo inverteu sua política econômica, liberando a taxa de juros, restringindo o crédito interno e cortando o gasto público, inclusive suspendendo investimentos já iniciados. Seguiu-se brutal contração da atividade produtiva, ampliação descomunal do desemprego, quebra de empresas, etc. Entre 1981 e 1983, o Brasil mergulhou em sua pior crise conjuntural deste século (SINGER, 1987, p. 33).

A crise brasileira agravada com a crise da dívida dos países latino-americanos produziu efeitos sobre a regulação da economia. Reduziram-se os investimentos, os salários sofreram perdas reais e o gasto no consumo de bens duráveis caiu. Muitas fábricas substituíram seus lucros operacionais em queda por ganhos financeiros. Com a redução das atividades produtivas e aceleração da inflação, a receita tributária diminuiu. Em virtude disso, a dívida pública interna se expandiu.

Com a desaceleração da economia e o recrudescimento da inflação, o quadro político se tornava inquietante para o regime. Vários setores da sociedade encontravam-se descontentes. Grandes empresários criticavam a diminuição de oportunidade de investimento e a capacidade ociosa; a classe trabalhadora frustrou-se com a nova política salarial; a diminuição da oferta de emprego; os trabalhadores rurais sofriam com a modernização agrícola; a classe média decepcionou-se com o momento marcado pelo menor ritmo de crescimento de empregos mais qualificados, elevação da taxa de juros, restrição ao crédito, deterioração do ensino público, etc.

A sociedade brasileira não assistiu calada a crise pela qual passou o país no início dos anos 1980. Os mais amplos setores da sociedade estavam insatisfeitos com aquela situação econômica. Não só os pobres da cidade e do campo, que têm suas reivindicações óbvias por melhores condições de vida, como também a “classe média” composta por profissionais liberais, técnicos, administradores, entre outros, não aceitava que seu padrão de vida fosse sacrificado, já que enxergava logo “em cima” uma camada mais abastada – a grande burguesia – que por sua vez apontava o setor estatal como aquele a ser sacrificado. O Estado, pressionado por todos os lados não foi capaz de regenerar seu aparelho burocrático e tentou distribuir os benefícios sob a forma de subsídios, incentivos fiscais e inversões públicas, no entanto a sociedade tinha noção de que o real aumento da produção não correspondia às promessas contidas nesses benefícios (SINGER, 1987).

A resposta dada ao governo feio em forma de movimentos de protesto, entre os quais manifestações de rua, saques e desordens e greves. Para Singer (1987) esse movimento representou um aviso prévio que a sociedade estava dando aos que detinham o poder.

A crise não é tão inevitável, como sustentam as autoridades governamentais [...] Há muito a fazer para reduzir o constrangimento externo às atividades econômicas e repartir o ônus do reajustamento de modo a não aprofundar as desigualdades já existentes. Porém, estas tarefas já não podem ser levadas a cabo por um pequeno grupo de “peritos”, sem mandato e sem representatividade. Elas requerem um processo explícito de negociação, em que todos os setores da população estejam representados. O

aviso prévio foi dado. Ou o governo passa logo da repressão à negociação, ou corre o perigo de submergir o país numa crise social de amplas proporções (SINGER, 1987, p. 201)

No quadro político, os efeitos da crise foram decisivos. Depois de quase vinte anos de ditadura militar, a pressão popular em favor da redemocratização se fortalecia e o regime dava sinais de fraqueza. “O temor de uma vitória da oposição nas eleições de 1982 acirrou o ânimo da direita para o exercício do terror [...]” (CANO, 2000, p. 207).

Vários atos intimidadores foram praticados pelos militares como ameaças às bancas de jornal, envios de cartas-bomba a entidades como a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) e o caso mais surpreendente foi a explosão acidental de uma bomba dentro de um automóvel conduzido por dois militares, em que um morreu e o outro ficou gravemente ferido. O estouro ocorreu no estacionamento do prédio Riocentro, onde ocorria um show. Tudo indica que a bomba seria levada até a multidão que o acompanhava.

A política externa naquele período apresentou alguns entraves com o governo dos EUA, em razão do atraso do serviço da dívida externa e, sobretudo, da tentativa brasileira de se construir um bloco latino-americano dos principais países devedores para pressionar o FMI e o BIRD, visando em melhor escalonamento da dívida. Os EUA também criticavam as práticas “ilegais” do comércio exterior brasileiro como o *dumping* e o exagerado protecionismo em certas áreas.<sup>29</sup>

A força política do regime militar ruía e seu esgotamento era questão de tempo. A campanha pela redemocratização e pelas eleições diretas, posteriormente intitulada “Diretas Já”, a movimentação popular e o movimento sindical ganhavam força. O governo assistia a ascensão da oposição com o ingresso no PMDB, composto por membros partidos populares e dissidentes dos extintos partidos ARENA e MDB. A mudança da natureza política brasileira já se iniciara em 1983, quando os novos governadores eleitos por voto direto tomaram posse.

A oposição lutava para que essa mudança atingisse o poder executivo nacional e para concorrer ao pleito conquistou, por meio de indicação do colégio eleitoral, a candidatura do civil Tancredo Neves, do PMDB, no ano de 1984. A transição democrática conhecida na literatura como a transição à Nova República germinava, e, neste que foi o último ano de Figueiredo na Presidência, a economia recuperou-se, dando sinais de melhora. A recessão e o retorno dos incentivos às exportações surtiram efeito. As exportações, no geral, cresceram

---

<sup>29</sup> Para este breve estudo sobre o movimento político do período, consultamos largamente o texto de Cano (2000) e Dupas (1987).

23% em relação aos três anos anteriores. A produção energética deu um salto; a plataforma Continental expandiu em 40% sua produção de petróleo, graças às novas pesquisas da Petrobrás. Com a retomada do crescimento e as crescentes mobilizações dos trabalhadores, os salários cresceram e, por conseguinte, o consumo também. As safras agrícolas cresceram, tanto por motivos climáticos, quanto por melhoria dos preços no mercado internacional e a combinação desses fatores contribuiu para o crescimento da indústria de transformação.

Contudo a economia foi salva à custa do agravamento da crise monetária. A alta da inflação batia recorde. O que abria margem às críticas da oposição, que não se intimidou e lutou para que “Nova República” tivesse seu presidente eleito por votação direta. No ano de 1984, os comícios por “Diretas Já” aconteceram em todo o país. Em abril, acuado, o governo propôs à oposição, aprovar uma Emenda Constitucional que previa a redução por quatro anos o mandato do próximo presidente e estabelece eleições diretas para 1988. O regime não iria admitir eleições diretas naquele momento. A oposição recusou a proposta e se mobilizou para tentar aprovar a Emenda Dante de Oliveira, das “Diretas Já”. No dia 25 de abril, o país parou para acompanhar o resultado da votação. A emenda foi recusada. Obteve 298 votos a favor e apenas 65 contra; 113 deputados não votaram e a “Diretas Já” foi derrotada. Um sentimento de tristeza se espalhou pelo país e a transição à democracia já não era mais dada como certa.

As eleições ocorreram de forma indireta e Tancredo Neves, candidato do PMDB, derrotou Paulo Maluf no colégio eleitoral em janeiro de 1985. Com problemas de saúde não pôde assumir e assim em 15 de março (dia da posse), depois de mais de vinte anos, um presidente civil voltava a governar o país. O vice de Tancredo, José Sarney, assume como “presidente em exercício” e após a morte de Tancredo em abril, governou o país até 1989. Seu governo foi caracterizado por três programas de estabilização fracassados com momentos de hiperinflação e em apenas dois anos (1985 e 1986) observou-se um elevado crescimento econômico. Vamos analisar a execução destes planos e suas conseqüências políticas, econômicas e sociais.

Já sabemos que em 1984 a economia voltava a dar sinais de melhora. Quando a “Nova República” começou no ano seguinte, a crise econômica já havia se dissipado. O ministério composto por Tancredo mostrava certa ambigüidade, pois era formado por opositores autênticos e notórios conservadores. O ministro da Fazenda Francisco Dorneles confirmou a manutenção da política econômica conservadora e tentou promover uma política de estabilização que não obteve êxito. Sua queda ocorreu após cinco meses. A nova equipe

econômica, comandada por Dílson Funaro era marcada pelo ecletismo. Identificava-se com o empresariado na nacional e com os compromissos de mudança e crescimento econômico.

A partir daquele momento, começaram a ser efetivamente geradas e debatidas as opções da política econômica para a nova República. O combate à inflação norteava as discussões. A inflação chegava a 228% no primeiro semestre de 1985 e acelerou no semestre seguinte, indicando alta ainda maior para 1986. Em virtude da crise inflacionária, a nova equipe preparou um programa inédito de estabilização, o Plano Cruzado. Segundo Cano (2000), as bases fundamentais do Plano foram: a substituição do Cruzeiro (Cr\$) pelo Cruzado (Cz\$); fixação dos salários pela média real dos últimos seis meses; instituição do seguro desemprego; congelamento dos preços, aluguéis e câmbio entre outras. O plano teve um êxito repentino. O congelamento de preços seria o trunfo para amenizar a inflação, no entanto isso não aconteceu.

O plano fora implantado em fevereiro de 1986 e nos três primeiros meses dava sinais de que teria sucesso, no entanto após esse período alguns problemas se manifestavam como a falta de muitos produtos e o acréscimo do preço dos serviços, consequência, em maior grau, do congelamento de preços. A principal medida de combate a inflação não perdurou por muito tempo, acumulando tensões na estrutura dos preços relativos. Outro grave problema da ordem econômica que não foi enfrentado de forma correta foi o crescente desequilíbrio externo por que passava o país, no tocante ao aumento da dívida externa e de seu serviço que culminaria na moratória brasileira em 1987.

Ademais, o objetivo principal do plano de acabar com a elevada inflação não surtiu os efeitos necessários, pelo contrário, contribuiu para o seu agravamento em novembro e levou o ministro Funaro a lançar o Plano Cruzado II. O novo plano dispunha de dezenas de medidas e ao que nos parece era uma continuação do primeiro programa de estabilização. O recrudescimento da inflação e o agravamento das contas externas fizeram ampliar o leque de medidas que não obtiveram sucesso e a perda de confiança no Plano, por parte dos políticos que apoiavam o governo, derrubou Dilson Funaro.

Em fevereiro de 1987 a situação se agrava com a queda do crescimento econômico, com o aumento da inflação e com o déficit cada vez maior nas contas externas. O país não pôde mais honrar seus compromissos com os credores internacionais e, assim, não encontrando outra saída, o governo anunciou a moratória sobre o serviço da dívida externa. Em abril, Sarney nomeou Bresser-Pereira como ministro da Fazenda, que em pouco tempo

anunciou um novo Plano para salvar a economia: o Plano de Consistência Macroeconômica, mais conhecido como Plano Bresser. Suas propostas se aproximavam da ortodoxia e da recessão. Foi mais um plano fracassado, evidenciando que a crise de 1982 não fora completamente enfrentada. Podemos observar que este último plano difere dos dois primeiros com relação à orientação da política econômica. Medidas de caráter ortodoxo e recessivo se intensificaram.

Os últimos anos do governo Sarney foram marcados pela hiperinflação. Atingiu 990% em 1988, ano em que um novo ministro assumia. Maílson da Nóbrega deparou-se com uma economia estagnada, “prisoneira da inflação” e mesmo adotando novas medidas neoliberais constantes das cartilhas do FMI, não contribuíram para o fim da crise inflacionária. O presidente Jose Sarney chega ao final de seu mandato deixando o país mergulhado em uma crise econômica.

No plano político, não podemos deixar de mencionar a Reforma Política ocorrida em 1988. Uma nova Constituição Federal fora elaborada. “A Constituição de 1988 completou a remoção de grande parte do *entulho do autoritarismo*, fortaleceu as bases democráticas, ampliando ou explicitando melhor os direitos sociais [...]” (CANO, 2000, p.219). Outra questão fundamental da recente história da política brasileira diz respeito à ascensão dos movimentos sociais no período. Podemos dizer que as lutas sociais que marcaram o fim da década de 1980, lideradas por movimentos sindicais como a CUT (Central Única dos Trabalhadores) e pelo PT (Partido dos Trabalhadores), forma de extrema importância, atuando diretamente na campanha pelas “Diretas Já” e contribuindo para o enriquecimento do debate democrático<sup>30</sup>. De qualquer maneira, os movimentos sociais que lutaram por seus direitos e pelo fim da ditadura mostraram que o povo já não suportava mais viver calado frente aos problemas sociais e sob os mandos e desmandos do Governo Militar.

No aspecto social, o Governo Sarney não realizou significativos avanços e alguns os problemas estruturais da sociedade brasileira foram agudizados. O desemprego aumentou, houve perda no valor real dos salários em geral, a violência cresceu nas grandes cidades,

---

<sup>30</sup> O PT foi oficialmente fundado por um grupo heterogêneo, formado por dirigentes sindicais, intelectuais de esquerda e católicos ligados à Teologia da Libertação, no dia 10 de fevereiro de 1980, em São Paulo. O partido surgiu da aproximação dos movimentos sindicais com antigos setores da esquerda brasileira. Colocava-se como partido de Esquerda, procurando por em prática uma nova forma de socialismo democrático que diferisse do decadente modelo soviético.

sobretudo, pelo aumento da pobreza, que está intimamente ligado ao agravamento da desigualdade social.

Outro fato de extrema importância para nossos estudos advém da política exterior adotada com relação a nossa vizinha, a Argentina. Diante dos problemas em comum enfrentados por ambos os países, ocorreu uma maior aproximação. Sarney e o presidente argentino Alfonsín buscaram fortalecer os laços regionais e diminuir as rivalidades. Como descreve Vizentini:

Quanto mais se estreitavam as possibilidades de atuação do Brasil no plano global, mais a América do Sul era valorizada como alternativa estratégica, tendo seu eixo centrado na cooperação e integração com a Argentina, que vivia problemas semelhantes aos do Brasil. O retorno da democracia, com os presidentes Raul Alfonsín e José Sarney, se deu numa conjuntura adversa do ponto de vista econômico e diplomático (VIZENTINI, 2003, p. 69).

Já em 1987 os governos brasileiro e argentino sinalizavam para um possível acordo comercial que, posteriormente, se expandiria aos vizinhos Uruguai e Paraguai, culminando na criação do Mercosul<sup>31</sup>.

Por fim, após descobrirmos porque a maioria dos economistas intitula os anos 1980 como a “década perdida” podemos concluir, que “[...] o Brasil e seus agentes econômicos entram na era da globalização, no início dos anos 90, em uma situação ainda mais vulnerável do que a existente no final da década de 70” (OLIVEIRA, 2005, p.83).

---

<sup>31</sup> Uma análise mais detida da política externa brasileira nesse período será realizada no terceiro capítulo.

## Capítulo 2

### Processos de Integração Econômica Regional e as Estratégias de Inserção na Economia Internacional

A palavra integração vem do latim *integratio-onis*, e de acordo com o Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa significa ato ou efeito de integrar, unir-se a um grupo para formar parte dele, ação ou política que visa integrar em um grupo as minorias raciais, religiosas, sociais, etc.<sup>32</sup>

Em nosso caso, estamos interessados na integração econômica regional. Um dos maiores estudiosos e especialista no tema, o economista húngaro Bela Balassa (1961) a define como um processo que inclui medidas destinadas a extinguir a discriminação existente entre unidades econômicas pertencentes a diferentes Estados nacionais, que é o processo pelo qual diferentes países decidem formar um grupo econômico regional. E ainda acrescenta:

*La integración económica regional debe considerarse como una de las opciones de política al alcance de los países en desarrollo para la ejecución de su estrategia de desarrollo económico. Sus beneficios y costos potenciales deben compararse con los de otras opciones de política y, en particular, con los de una estrategia orientada hacia la exportación. (BALASSA; STOUTJESDIJK, 1975, p. 575 ).*

A integração econômica regional é vista por Hurrell (1995) como um termo usado para se referir a vários tipos de eventos classificados em cinco categorias. A primeira não é dirigida por iniciativas estatais, mas sim por forças econômicas e demográficas responsáveis pela interação que extrapolam as fronteiras dos Estados; a segunda, de caráter geográfico, refere-se à existência de espaços de identificação simbólica em um território regional determinado; a terceira leva em conta a regionalização advinda das negociações entre governos e dos acordos ou regimes interestatais que podem atingir distintos níveis de institucionalização devido aos seus objetivos; a quarta, intimamente ligada a terceira, revela a integração com o objetivo específico de estreitar os vínculos econômicos em algum nível entre os Estados; e a quinta, ter em vista a consecução de um grau máximo de coordenação regional que englobaria os elementos das quatro categorias anteriores.

---

<sup>32</sup> Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, Segunda Edição, 1986.

Levando em consideração essa classificação, ressaltamos que em nosso trabalho vale dizer que a integração regional pode ser vista como produto da ação acordada entre vários Estados, em função de um objetivo maior comum, criando algum tipo de institucionalização aceita entre eles no intuito de regular e fomentar uma dinâmica interação ou interdependência nos níveis das relações econômicas, políticas e sociais ou todas concomitantemente (FLORES, 2007). Desse modo, tomaremos com referencial a terceira e a quarta categoria qualificadas por Hurrell, que são as que mais se enquadram aos escopos desta pesquisa. A partir de agora vamos entender melhor quais as etapas do processo de integração econômica.

### ***2.1 Etapas da Integração econômica***

O processo de integração econômica pode ocorrer em diferentes níveis, indo do mais superficial, chamados de integração rasa, até os mais complexos, denominados integração profunda. A primeira altera apenas questões comerciais, já a segunda representa envolvimento em outras áreas que vão além da econômica, capaz de influenciar em alterações na esfera social e política (BEÇAK, 2000).

Os acordos de preferências tarifárias, as zonas de livre comércio e as uniões aduaneiras são exemplos de integração rasa. Mercado comum e união econômica classificam-se como integração profunda. Sublinhamos que a meta pretendida e cada acordo de integração é estabelecida no Tratado constitutivo do mesmo, assinado pelas Partes (Estados), que usualmente acertam o nome do acordo, por exemplo, Mercado Comum do Caribe (CARICOM), Associação Latino-americana de Integração (ALADI), entre outros.

#### **a) Zona Preferencial ou Acordo de Preferências Tarifárias**

É a forma de integração econômica de menor alcance. As zonas de preferências tarifárias são estabelecidas para uma região ou entre dois ou mais países, adotadas para uma gama de produtos e setores ou apenas para um segmento específico.

As tarifas e preferências concedidas para o comércio entre os membros não se estende aos não-membros. “Os benefícios de tarifas reduzidas e mútuas não necessitam de nenhum tipo de modificação na estrutura do comércio exterior, bastando que os países envolvidos estabeleçam uma norma específica contendo as reduções tarifárias” (BEÇAK, 2000, p. 20).

Um exemplo clássico de Zona Preferencial foi o Tratado de Methuen, assinado entre Portugal e Inglaterra em 1703. O acordo estabelecia que Portugal passaria a importar os produtos têxteis ingleses com tarifas privilegiadas, já a Inglaterra teria vantagem em comprar vinhos portugueses, taxados em apenas dois terços dos tributos pagos por outros países. O Tratado de Methuen vigorou até 1836.

### **b) Zona de Livre Comércio**

Quando o intuito de promover reduções tarifárias se generaliza, o nível de integração passa a ser outro. Nasce as zonas de livre comércio. Não há somente uma zona preferencial a determinados produtos. Firma-se, entre os países-membros, uma alíquota zero por cento no comércio para todos os produtos, com exceção daqueles setores considerados sensíveis a uma redução repentina e imediata. Assim, tais setores (produtos) terão maior prazo para se adaptarem a nova realidade tarifária.

Além de tarifas menores, adota-se ainda a livre-circulação de mercadorias, sem muita burocracia. Segundo Arnaud (1996), as zonas de livre comércio eliminam os direitos aduaneiros e demais obstáculos que entravam os intercâmbios comerciais dos produtos entre os países contratantes, no entanto, cada país mantém sua própria política comercial e tarifas aduaneiras com os países externos (não-membros) àquela zona de livre comércio.

Verificou-se o aumento desse tipo de processo de integração regional nas últimas décadas. Destacamos, entre eles, o Acordo de Livre Comércio entre EUA e Israel, de 1985, e o próprio Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) acordado entre Canadá, EUA e México, que entrou em vigor em 1994, com prazo de quinze anos para redução total das tarifas praticadas entre os três países.

### **c) União Aduaneira**

Ocorre quando além da diminuição tarifária de zero por cento e da livre-circulação de mercadorias, o tratamento tarifário junto a países externos ao “bloco” passa a ser idêntico. A diferença de uma zona de livre comércio é que na união aduaneira os membros negociam com terceiros em bloco. Para que isso ocorra é criada a Tarifa Externa Comum (TEC), que necessita de uma avaliação prévia por parte da economia de cada país-membro, analisando

quando e no quanto será viável ceder ou elevar no percentual da tarifa externa praticada, devido ao impacto que a TEC possa vir a causar em cada país. Isso é válido, pois, geralmente há assimetrias entre essas economias.

Para haver gradativa convergência de todos os produtos a TEC, os países organizam listas de exceção para os setores avaliados sensíveis à imediata concorrência internacional. Dessa maneira, os produtos das listas de exceção recebem tratamento diferenciado por meio de prazos maiores daqueles fixados no cronograma inicial de desgravação para a implantação da TEC. A partir das datas limites estabelecidas, todos os produtos passam a ter o mesmo tratamento tarifário, suprimindo qualquer tipo de proteção. Segundo Beçak (2000), para que uma união aduaneira seja exitosa são primordiais a modernização e adequação da infraestrutura e administração pública e a manutenção da estabilidade econômica.

O Mercosul, mesmo considerado uma união aduaneira incompleta ou imperfeita<sup>33</sup>, é um bom exemplo. Podemos verificar que antes do acordo firmado entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em 1995, a tarifa média de importação praticada no Brasil era de 51% e na Argentina de 38%. Após análises e reuniões, determinou-se que a TEC seria fixada entre zero e 20% com uma média de 14%, revelando que ambos os países tiveram que reduzir consideravelmente suas tarifas de importação<sup>34</sup>.

#### **d) Mercado Comum**

Para os países que almejam um nível de integração mais profundo, que vá além do âmbito comercial e avance no sentido de permitir a livre circulação de capitais e de pessoas entre os mercados integrados, deve-se estabelecer o Mercado Comum. Arnoud explica:

*El mercado común supone la eventual gradual creación de un solo mercado dentro de una área determinada, en la cual dejan de operar todas las barreras, aduaneras y comerciales, al libre desplazamiento de los factores de la producción: trabajadores – capital – bienes – servicios, y a los productos resultantes de dicha cooperación, en el que los gobiernos de los distintos Estados conforme a su interés nacional acuerdan el establecimiento de esta situación renunciando a parte de su soberanía a las instituciones*

---

<sup>33</sup> A união aduaneira instaurada a partir de 1995 é considerada incompleta ou imperfeita, “[...] pois, para as áreas nas quais não havia sido possível promover a convergência entre os níveis de tarifas nacionais, foi estabelecido que cerca de 15% do universo tarifário permaneceria excluído da tarifa externa comum, com a ampliação do prazo de transição para a definição dos níveis de convergência até 2001, e com a fixação da tarifa externa comum em níveis intermediários com relação aqueles então vigentes” (MELLO, 2000, p. 150).

<sup>34</sup> Dados obtidos em Becak (2000).

*específicamente responsables de su ejercicio y/o mediante una armonización mutua de las políticas domésticas (ARNAUD, 1996, p.27-28).*

Acreditamos que para haver sucesso nesse tipo de integração, deve-se criar, pelo menos, uma mínima coordenação e harmonização entre as políticas macroeconômicas dos países participantes. A União Européia, em seu estágio atual, foi fruto de uma união que vem desde o Mercado Comum Europeu<sup>35</sup>, no qual houve, ao longo do tempo, o comprometimento em unir os mercados nacionais por meio da convergência das políticas públicas entre os países-membros, com critérios e procedimentos<sup>36</sup> que possibilitaram a União Européia assumir o nível de união econômica.

### **e) União Econômica**

Para que ocorra a união econômica é preciso que, além dos elementos constitutivos do mercado comum, exista uma coordenação política, monetária e fiscal mediante organismos supranacionais e ainda a criação de uma moeda única. Essas entidades supranacionais devem ter caráter supremo sobre as demais. É prevista a consecução de um banco central, de uma bolsa de valores única, de entidades de responsabilidade normativa relativas à segurança nacional e justiça, e até de representação política como o Parlamento europeu, órgão constitutivo da UE<sup>37</sup>.

A adoção de uma moeda única exige uma série de procedimentos anteriores que buscam assegurar sua viabilidade. Sua criação depende de suas etapas: uma que institui a unidade monetária para convergência das moedas nacionais e outra que cria a moeda única corrente. O Euro é a moeda única da UE e foi adotado em janeiro de 2002<sup>38</sup>.

Após apresentarmos as fases e os níveis da integração econômica regional, observamos que em qualquer nível de integração, os países perdem certa porção de soberania

---

<sup>35</sup> O Mercado Comum Europeu nasceu da proposta de integração econômica de seis países inicialmente: Alemanha Ocidental, Bélgica, Holanda, Itália, França e Luxemburgo. Aderiram posteriormente Dinamarca, Irlanda e Reino Unido (1973), Grécia (1981), Espanha e Portugal (1986).

<sup>36</sup> “Os países membros deveriam seguir critérios de convergência para que o acordo obtivesse êxito. Dentre esses critérios destacamos que a dívida pública de cada país deveria ser mantida em no máximo 60% do Produto Interno Bruto (PIB), e o déficit público em até 3% do PIB. Tetos para taxas de juros, câmbio e emissão de moeda passaram a ser determinados pelo conjunto de países (BEÇAK, 2000)

<sup>37</sup> O Parlamento Europeu é a instituição parlamentar da União Européia. Eleito por um período de cinco anos pelos cidadãos dos estados-membros é a expressão democrática dos cidadãos europeus. As suas origens remontam aos anos 1950 e aos Tratados constitutivos e, desde 1979, os seus deputados são eleitos diretamente pelos cidadãos que representam.

<sup>38</sup> Cabe ressaltar que o Euro é moeda oficial de 16 dos 27 países da União Européia.

nacional e algum grau de liberdade na condução das políticas macroeconômicas em favor de uma atuação coordenada e conjunta (BEÇAK, 2000). Muito embora, essa possível perda de soberania usualmente é compensada pelos ganhos no comércio interestatal e pela multiplicação no fluxo de investimentos internacionais e da produção. Há também os efeitos políticos, quem em muitos casos chegam a fortalecer a relação entre os países, bem como a relação do país ou do bloco no contexto internacional.

## ***2.2 A Primeira Fase do Processo de Integração Latino-Americano***

A idéia de integração latino-americana vem desde Simon Bolívar e San Martín, primeiramente sob uma integração política, enfatizando as características regionais dentro da conjuntura das relações internacionais. Previam conquistar e firmar uma unidade regional, uma grande nação a partir das semelhanças culturais, do idioma e dos costumes. Caracterizamos este, como um projeto idealista e com forte caráter ideológico, que mesmo com a proximidade geográfica não se sustentou, e, a crença na política internacional realista, que sustenta a idéia de haver um eterno conflito de interesses entre os Estados, prevaleceu.

Posteriormente, as primeiras investidas com maior ímpeto integracionista, que ia além dos traços identitários compartilhados entre os países da região, foi a realização do Congresso Anfritrônico no Panamá, em 1826. Participaram delegações do México, dos países da América Central e da Colômbia, com o objetivo de construir uma aliança estratégica que assumisse posições políticas comuns frente às grandes potências da Europa e EUA, além do estabelecimento de esquemas de cooperação econômica e militar, contudo, a experiência não prosperou (FLORES, 2007).

Não obstante, na metade do século XX, foi retomado com mais vigor e iniciativa a concepção de um projeto latino-americano de integração econômica. Num contexto em que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) desempenhava um papel assertivo como vetor de idéias e projetos para o desenvolvimento econômico da região, foi firmado o Tratado de Montevideu, em 1960, dando origem a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). De início sete países aderiram ao Tratado: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Ingressaram posteriormente Colômbia e Equador (1961), Venezuela (1966) e Bolívia (1967).

Além da intensificação do sentimento regionalista, o contexto internacional, com o advento da Comunidade Econômica Européia (1952), preocupou os países da América Latina que viram a possibilidade de fechamento do mercado europeu a diversos produtos da região, sobretudo os agrícolas, pecuários e outros produtos primários. Então, em 1961, entrou em vigor a ALALC.

A meta estabelecida era a criação, em um prazo de doze anos, de uma área de livre comércio, eliminando de forma gradual as barreiras tarifárias e ampliando o comércio intrazonal. O sistema adotado para a liberação tarifária baseou-se no princípio da cláusula de nação mais favorecida<sup>39</sup>. Pretendia-se garantir uma equidade regional, porém o efeito foi prejudicial para as estratégias individuais de política externa. O caráter incondicional da citada cláusula não atendia aos interesses de todas as economias, decorrente da assimetria existente entre elas. “Os países ficavam impedidos de conceder privilégios específicos a uma ou outra economia em detrimento das demais” (BEÇAK, 2000, p. 43). Esta insatisfação gerou uma divisão de caráter ideológico. De um lado, os países andinos entendiam que a ALALC tinha por função basilar promover as condições básicas para o desenvolvimento econômico da região. Do outro, os demais países compreendiam que tal função era exclusiva às demandas especificamente comerciais.

Uma das conseqüências dessa divisão foi a criação do Pacto Andino, por meio do acordo de Cartagena.<sup>40</sup> Como destaca Vigevani:

[...] deve-se levar em conta o surgimento de graves diferenças entre os países, cujas causas forma de várias origens. À medida que a negociação levava ao rebaixamento de tarifas de produtos com baixa competitividade, que poderiam ser compradas a preços menores em países membros da associação, as tensões iam aumentando. Ao mesmo tempo – questão essencial em todos os processos de integração regional –, vislumbravam-se crescentemente situações de distribuição desigual de custos e benefícios. Enquanto alguns, sobretudo Argentina, Brasil e México, obtinham resultados positivos, particularmente no comércio de manufaturados, outros se encontravam em desvantagem. [...] Certamente esta foi uma das razões importantes que acabaram por levar um grupo de países ao Acordo de Cartagena, de maio de 1969, quando Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru criam o Grupo Andino. A percepção de prejuízo de parte dos países menores e médios acabou afetando a credibilidade do bloco (VIGEVANI, 2005, p. 51 - 52).

---

<sup>39</sup> “Qualquer vantagem, favor, franquia, imunidade ou privilégio, aplicado por uma parte contratante em relação a um produto originário de, ou destinado a qualquer outro país, será imediatamente e incondicionalmente estendido ao produto similar originário de, ou destinado ao território das demais partes contratantes” (Revista de Informação Legislativa Ordenamento Jurídico da ALALC *apud* BEÇAK, 2000, p. 42)

<sup>40</sup> A Venezuela aderiu em 1973.

Eles buscavam uma integração mais ágil e com participação igualitária de suas economias. Tal fato já sinaliza, em parte, que a ALALC não atendeu às expectativas, nem atingiu os objetivos iniciais. A liberalização comercial não ocorreu nos prazos previstos, devido, entre outros fatores, a dificuldade de se estabelecer a lista comum dos produtos (lista de exceção). O prazo de 12 anos que findaria em 1973 foi estendido até dezembro de 1980.

Apesar dos avanços conquistados como elevação significativa do comércio regional e uma considerável redução tarifária, a falta de sustentação e engajamento comunitário foram cruciais para o insucesso da ALALC. A falta de complementaridade das economias da região e a insuficiente vontade política foram elementos que não conspiraram a favor do processo de integração. As competentes experiências comunitárias europeias das décadas de 1950 e 1960, que de certo modo influenciaram na idéia de um sentimento integracionista latino-americano, não serviram como exemplo. O modelo europeu não se repetiu por aqui. Os programas de cooperação que buscavam garantir as mesmas oportunidades aos países menos desenvolvidos foram pífios.

Destarte, o final dos anos 1970, a ALALC encerrou seus trabalhos. Concomitante ao estancamento de suas atividades realizou-se uma série de reuniões e estudos preparatórios visando sua reestruturação e ampliação das metas integracionistas. O órgão responsável por sugerir mudanças no cumprimento das metas acordadas – Comitê Executivo Permanente – reformulou o Tratado de Montevideu, e assim, em 1980, surgiu a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), sendo subscrita por todos os membros da ALALC.

Com maior compromisso de liberalização e desenvolvimento econômico, a ALADI diferenciou-se da ALALC devido a maior flexibilização das medidas que incomodaram alguns países no antigo modelo. Previa-se ainda a constituição de um mercado comum num prazo de quinze anos. Contudo, a assimetria no grau de desenvolvimento econômico dos países-membros ainda era um obstáculo a ser superado. Por isso, seria essencial promover a coordenação e harmonização das suas políticas macroeconômicas. Para o sucesso da ALADI exigia-se um acentuado comprometimento nacional.

Os países foram divididos em grupos: Argentina, Brasil e México formavam o grupo dos países mais desenvolvidos; Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai representavam o grupo chamado dos países com desenvolvimento econômico relativo (PMDER). Essa classificação permitia que vantagens fossem obtidas pelo grupo PMDER, não se estendendo aos demais membros. Os países menos desenvolvidos tiveram o direito da isenção transitória, referente a

adequação às listas (de produtos) nacional e comum. Estavam isentos de cumprir o cronograma de desgravação tarifária no prazo estipulado, gozando de prazos mais extensos para ajustarem seus produtos aos novos níveis tarifários. Ademais, os países mais desenvolvidos deveriam arcar com a prestação de auxílio no desenvolvimento de projetos de complementação econômica e científica às regiões menos desenvolvidas.

Entretanto, mesmo com esse esforço voltado a redução de assimetrias entre os países e maior flexibilização dos mecanismos de adesão aos esquemas integracionistas, a ALADI não prosperou. De acordo com Beçak (2000), os primeiros anos de vigência foram promissores, mas forte recessão internacional do início dos anos 1980, aliada à subsequente crise da dívida externa, queda significativa no ingresso de capitais na América Latina e queda no ritmo de crescimento da produção e do comércio internacional fragilizaram a associação. Soma-se ainda a esses elementos exógenos a constante falta de engajamento comunitário dos países no âmbito político. De acordo com Vigevani (2005), a ALADI caracterizou-se por ser uma instituição assumidamente técnica e de registro, que não colocou entre suas metas o discurso do significado político e social do processo de integração.

Passamos agora à segunda fase do processo de integração latino-americano, em particular, enfocaremos os processos regionais do Brasil e do México, Mercosul e Nafta, respectivamente.

### ***2.3 O Processo de Formação do Mercosul e a inserção na economia internacional do Brasil***

O Mercado Comum do Sul, Mercosul, é um projeto integracionista que vem se desenvolvendo desde meados dos anos 1980, a partir das primeiras tentativas de cooperação entre Brasil e Argentina. Assumiu sua primeira conformação institucional em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, sendo formado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. De acordo com Onuki (2006), o Mercosul apresentou duas fases nos anos 1990. A primeira refere-se ao período de sua criação, indo de 1991 a 1994, quando o bloco tornou-se união aduaneira e passou a adotar a Tarifa Externa Comum (TEC). A segunda fase, iniciada em 1995 e com fim em 1999, foi marcada pelo aumento da interdependência e da credibilidade do bloco que passava a gozar de personalidade jurídica internacional.

O Mercosul, em sua primeira fase, marcou seu período de transição em que praticamente consolidou-se. Entre 1991 e 1994, ele poderia ser descrito mais como um processo do que como um resultado. O próprio Tratado de Assunção indica que se trata de um tratado para a constituição de um Mercado Comum. Inicialmente o principal objetivo do Mercosul era ser, antes de qualquer coisa, uma zona de livre-comércio, que é a primeira fase das diferentes formas de integração entre dois ou mais países. Neste sentido, o Mercosul alcançou seu objetivo inicial de forma competente, fazendo com que o comércio intra-bloco de produtos e fatores de produção aumentassem significativamente. A partir do Protocolo de Ouro Preto, firmado em dezembro de 1994, o formato adotado, iniciando-se já no ano seguinte, seria o de uma União Aduaneira.

Nossos estudos indicam que o processo de concepção e consolidação do Mercosul na década de 1990 caminhou conjuntamente com as novas estratégias brasileiras de inserção à economia internacional, e que o Brasil pretendia muito mais que apenas elevar suas exportações aos países que formam o bloco. O país, sendo líder natural do Mercosul, viu nele uma oportunidade para fortalecer seu poder de barganha frente aos países centrais e blocos econômicos regionais como Nafta e União Européia, em um cenário econômico internacional cada vez mais competitivo e globalizado. Pochmann vê dessa forma a relação entre Mercosul e a nova inserção internacional do Brasil:

Desde 1990 que a economia brasileira vem sendo atingida pelo movimento de internacionalização do seu parque produtivo. Em grande medida, a constituição de um novo modelo econômico, fundado numa estratégia distinta de inserção na economia mundial, transformou-se na principal responsável pela atração de parte da liquidez internacional, através do ingresso de recursos estrangeiros no país. Simultaneamente, a integração do Brasil ao movimento de Construção do Mercosul terminou por potencializar ainda mais a inserção comercial (POCHMANN, 2003, p.185)

Destacamos também que a opção pelo fortalecimento do Mercosul pode ter contribuído para que o país rejeitasse o projeto de Área de Livre Comércio da Américas (ALCA), liderada pelos EUA, confrontando-o de alguma maneira. Sabemos também que a inserção brasileira foi calcada em um modelo neoliberal para a América Latina, conhecido como Consenso de Washington e que seus resultados em termos de crescimento econômico e vulnerabilidade externa da economia não foram satisfatórios. O desenvolvimento econômico e social esperado não ocorreu. Acerca deste assunto Chang afirma:

A maioria dos países em desenvolvimento acabou adotando políticas de reforma neoliberal. Segundo Bagwati (1998, p. 37) as mudanças mais simbólicas foram no Brasil durante o governo de Fernando Henrique

Cardoso, um dos expoentes da teoria da dependência até os anos 80; o ingresso do México, tradicionalmente antiamericano, no North American Free Trade Agreement (Nafta) e o ingresso da Índia, antigo baluarte do protecionismo e da regulamentação, para uma economia aberta e liberal (CHANG, 2002, p.32-33).

As medidas adotadas não surtiram os efeitos desejados. O crescimento econômico esperado não ocorreu e os problemas sociais não foram amenizados. Vários indicadores sociais pioraram. No caso do Brasil “a taxa de desemprego aberto apurada pelo IBGE nas regiões metropolitanas passa de 3,4 em 1989 para 5,1 em 1994, 7,6 em 1998 e 8,1 em março de 1999”. (CANO, 2000, p.277). Além do mais, o país angariou muitas vantagens econômicas com o Mercosul, que enfrentou algumas crises, mas como já dissemos, cumpriu com seu principal objetivo: constituir uma área de livre-comércio entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Pretendemos, daqui em diante, descrever o processo de formação do Mercosul, em sua primeira fase (1991-1994), para depois relacioná-lo com as estratégias de inserção do Brasil na economia internacional.

Apesar das relações entre Brasil e Argentina terem sido turbulentas ao longo da história, um novo contexto internacional e a própria aproximação geográfica ente ambos, os levou a um processo de cooperação e integração regional nos últimos 20 anos. Os países latino-americanos passaram por uma grande crise na década de 1980. A crise da dívida externa desacelerou o crescimento obtido nas décadas anteriores. Brasil e Argentina, nesta década, somente lutaram contra a inflação que cresceu vertiginosamente e entraram na década de 1990, voltando sua política econômica para a abertura comercial, adotando basicamente as medidas proposta pelo Consenso de Washington.

Ao mesmo tempo em que os países começavam a adotar novas estratégias de inserção na economia internacional, a cooperação Brasil-Argentina, no novo cenário global, afigurava-se uma necessidade inadiável. Em meados dos anos 1980 a convivência entre ambos os países tornava-se mais pacífica, pois compartilhavam histórias semelhantes de convivência com regimes militares autoritários, e especialmente por esse motivo, passaram adotar novas políticas para o aprofundamento da convivência democrática que permitiu uma maior aproximação econômica e política (ONUKEI, 2006). Portanto, nessa época, os presidentes Sarney e Alfonsín sinalizavam para a formulação de tratados de cooperação econômica e política entre Brasil e Argentina. O passo inicial na consolidação dessa aproximação foi a assinatura da Declaração de Iguazu, em 1985, documento que enfatizava a solidificação do processo democrático, da defesa conjunta dos interesses e do aproveitamento dos recursos

comuns entre eles (OLIVEIRA, 2003). Seguiu-se à Declaração de Iguazu, o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), em 1986. A dimensão econômica dessa nova fase da política externa brasileira e argentina se concretizava. A principal meta do PICE era a criação de um espaço econômico comum, mediante a abertura de setores estratégicos das economias de ambos os países.

Conforme sublinha Onuki (2006), a assinatura do PICE pode ser considerada um marco histórico de cooperação entre Brasil e Argentina, lançando uma nova dinâmica no relacionamento bilateral, resultando em um crescimento significativo do comércio intra-regional, ao promover rapidamente a mobilização de vários setores econômicos e políticos dos respectivos países, que respondiam, positivamente, às iniciativas diplomáticas instituídas na esfera da cooperação. “Foi na segunda metade da década de 1980 que a cooperação entre os dois países se intensificou, resultando em diversos acordos técnicos e econômicos que formaram a base e influenciaram a decisão de avançar na criação do Mercosul em 1991” (ONUKEI, 2006, p. 303). Oliveira sintetiza acerca desse processo de aproximação do Brasil e da Argentina:

Em suma, Todas as iniciativas supunham formulação de uma alternativa de desenvolvimento conjunto, por meio de um amplo programa de integração econômica entre os dois países na perspectiva do fortalecimento das economias nacionais, por meio da ampliação do mercado interno e da possível associação entre empresa dos dois países, elevando assim suas capacidades de produzir em escalas maiores, o que num segundo momento facilitaria a abertura comercial ao mundo externo e para a competitividade global, preservando ainda uma certa fronteira regional em relação ao espaço econômico mundial (OLIVEIRA, 2003, p.62).

Também merecem destaque as palavras do embaixador Luis Felipe de Seixas Corrêa acerca das motivações que levaram à aproximação entre os dois países:

A integração Brasil-Argentina no campo econômico-comercial derivou da confluência de uma série de fatores e de interesse recíprocos: em primeiro lugar como mencionado a redemocratização; a superação das rivalidades geopolíticas; a percepção comum da necessidade de união de esforços para enfrentar os desafios da crise econômica na América Latina nos anos 80; o entendimento que a aproximação Brasil-Argentina era essencial para iniciar de forma gradual e controlada um processo de abertura das respectivas economias, após o esgotamento do modelo de substituição de importações (CORRÊA, 2000, p. 185).

No início da década de 1990, os cenários político e econômico internacional mostravam sinais de mudanças profundas como o desvio do poder ideológico-militar como eixo da competição em escala mundial, dando lugar a questões econômico-tecnológicas.

“Percebia-se que as relações econômicas internacionais (comerciais, financeiras e investimentos) teriam durante a década um forte componente de relações interblocos e intrablocos, enfraquecendo-se, portanto o tradicional vínculo país-país” (CAMPBELL; ROZEMBERG; ZVARZMAN, 2000, p.103).

Esse novo impulso do regionalismo o recriou e aprofundou experiências anteriores. Alguns países, como a Argentina, começaram a realizar importantes reformas estruturais entre as quais a abertura comercial, as privatizações e a desregulação financeira. O Brasil as realizaria logo em seguida, principalmente no governo Fernando Henrique Cardoso. Se a história recente mostrava sérias dificuldades de integração latino-americana, o momento político e econômico da região parecia abrir as portas para uma nova etapa de cooperação, especialmente entre Brasil e Argentina, como descrito anteriormente.

Nas reuniões da ALADI, em fins da década de 1980, já se percebia a aproximação do Brasil com a Argentina. Tal aproximação desembocaria no Mercosul que “afigurava-se ferramenta fundamental para o enfrentamento do novo sistema internacional que estava se delineando” (CAMPBELL; ROZEMBERG; ZVARZMAN 2000, p.105).

Em 1990, Fernando Collor de Mello assume a presidência do Brasil e em seus primeiros discursos destaca a importância da Integração regional: “Para o Brasil, o grande espaço imediato é a América Latina, com seu epicentro econômico no Cone Sul. Daí a crescente importância do processo de integração na região, o qual pretendo aprofundar sistematicamente em meu governo”<sup>41</sup>.

Em julho de 1990, em sua primeira visita à Argentina, o presidente Collor sinaliza com Carlos Menen, presidente da Argentina, o objetivo de imprimir novo e decisivo impulso ao processo de integração e após a Assinatura da ATA de Buenos Aires, os dois países decidem reduzir os prazos originalmente fixados no tratado de 1988 – dez anos para chegar a uma zona de livre comércio – estabelecendo o dia 31 de dezembro de 1994 como data para início de um mercado comum. Estava praticamente fundado o Mercado Comum do Sul, o Mercosul. Em novembro de 1990, em acordo bilateral, Brasil e Argentina firmam o Acordo de Complementação Econômica nº 14 (ACE 14), lançando bases instrumentais sobre as quais se acordaria o Tratado de Assunção. A ACE 14 previa um programa de redução progressiva para todo o conjunto do universo tarifário.

---

<sup>41</sup> Discurso do presidente Fernando Collor de Mello ante o congresso brasileiro, 13/03/90 in Campbell, 2000, p. 108

As preferências comerciais entre os dois países foram fixadas num piso mínimo de 40%, a partir de 1º de janeiro de 1991, chegando-se 100% de preferências para quase todo o universo tarifário. Foi fixada uma Tarifa Externa Comum (TEC) que para o Brasil era vista como possibilidade de regulação do nível tarifa externa Argentina que nesse momento era mais baixa que a brasileira. Em março de 1991, com base no ACE 14, foi selado o Tratado de Assunção. Paraguai e Uruguai foram incorporados ao que foi nomeado de Mercado Comum do Sul. Interessante ressaltar que esse nome deixava claro que após um período de cinco anos, qualquer outro país membro da ALADI poderia ser incorporado e explica o objetivo final que é a criação de um Mercado Comum.

O Tratado de Assunção pautou para os quatro países a eliminação de barreiras não tarifárias ao comércio, compromissos de avançar na coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, de projetar uma tarifa externa comum que entraria em vigor a partir de 1º de janeiro de 1995 e da harmonização das legislações nacionais em tópicos ligados à facilitação dos negócios e a livre circulação de bens e fatores produtivos. Por outro lado, foram estabelecidos para um período de transição, até 31 de dezembro de 1994, uma estrutura institucional básica e executiva, um sistema de cláusula de salvaguarda e um regime de origem para garantir um uso adequado das preferências comerciais que fossem surgindo no âmbito do comércio intra-Mercosul.

O Tratado de Assunção criou uma estrutura institucional intergovernamental formada por um órgão diretivo e outro executivo, respectivamente, o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC), dos quais dependiam 11 subgrupos técnicos. O CMC é formado pelos ministros de Relações Exteriores e de Economia dos Estados. É o órgão superior do processo, responsável pela condução política deste e tomada de decisões para garantir o cumprimento dos prazos e objetivos estabelecidos na Constituição do Mercosul. O GMC é o órgão executivo do Mercosul, integrado por quatro membros titulares mais quatro alternos por país. Sua secretaria administrativa situa-se em Montevideu, capital do Uruguai. Suas funções são zelar pelo cumprimento das decisões adotadas pelo CMC, fixar programas de trabalho que garantam os avanços para a constituição de um mercado comum, bem como a proposição de medidas concretas referentes à liberalização comercial.

“A elaboração de uma estrutura institucional no Mercosul visaria limitar atitudes desleais, ao proporcionar mecanismos de controle acordados previamente por todos sobre as Ações dos Estados e de seus membros” (VIGEVANI, 1998, p.330). O período de Transição

entre Assunção e Ouro Preto foi marcado pelas assimetrias macro e microeconômicas entre os países membros e pelo desejo de superação do pensamento anterior de rivalidades que não contribuíam para a integração.

Numa linguagem figurada, poder-se-ia dizer que a preocupação imediata dos negociadores governamentais dos quatro países foi com a remoção do “entulho protecionista e anti-integracionista” construído ao longo de décadas de industrialização substitutiva (ALMEIDA, 1998, p.50).

Durante o período de transição, o Mercosul preocupou-se em eliminar as assimetrias entre os países-membros. A partir de 1992, com a Cúpula de Las Leñas, novidades foram introduzidas, principalmente em relação à administração das assimetrias. Também foi estabelecido um cronograma para a harmonização das políticas econômicas que duraria até 31 de dezembro de 1994. Nesse processo de harmonização das assimetrias, as cláusulas de salvaguarda, as listas de exceções ao programa de eliminação de tarifas ou os acordos setoriais mostraram-se importantes instrumentos para se compensar a falta de coordenação.

Brasil e Argentina apresentavam diferenças importantes nesse período. A Argentina realizava suas reformas neoliberais (privatizações, desregulação da economia, conversibilidade) de maneira rápida, ao passo que o Brasil as realizava de maneira gradual. A política cambial de ajuste gradual e parcial brasileira chocava-se com a política de conversibilidade argentina, gerando um desequilíbrio comercial entre ambos. A Argentina consolidava sua estabilidade econômica em 1991, já o Brasil em 1994. Após este ano foi possível uma maior convergência dos objetivos políticos dos dois países, pois as diferenças estavam menores.

Mesmo com algumas divergências, o Mercosul chegou ao Protocolo de Ouro Preto, que ocorreu em 17 de dezembro de 1994, confirmando a visão gradualista do processo de integração, ao reconhecer a importância dos avanços alcançados durante a fase transitória. O Protocolo não modificou os objetivos já definidos em Assunção: apenas adaptou a estrutura institucional do Mercosul às mudanças ocorridas desde sua criação e listou os órgãos encarregados de administrar a união aduaneira em fase de implementação. Podemos considerar, a partir de Ouro Preto, que o Mercosul “nasce” como instituição política internacional. Entretanto o início da fase para a consolidação de uma união aduaneira mostrava alguns problemas da ordem das disparidades entre as economias dos países-membros.

A harmonização estava comprometida, porque Uruguai e Paraguai destoavam muito das economias brasileira e argentina. Além do que a Argentina não via como uma boa opção estratégica a união aduaneira, por esta entrar em conflito com certos objetivos de curto prazo da sua política econômica. O Brasil, em 1994, implantava o Plano Real, cujo cerne consistia na estabilização da moeda brasileira por meio da paridade com o dólar. Um plano econômico de fundamental importância ao Mercosul, já que Brasil e Argentina poderiam agora realizar suas trocas comerciais de forma mais igual e menos desvantajosa para uma das partes.

Para que o Mercosul iniciasse essa nova fase em 1995, teve que percorrer um caminho de grande esforço político, econômico e diplomático.

O avanço das negociações exigiu, além da indispensável vontade política das partes, altas doses de pragmatismo, flexibilidade e realismo. Com base nisso os encontros mantidos ao longo de 1994 – numa das poucas etapas em que os principais países da região atravessavam um período comum de estabilidade e crescimento - permitiram criar as condições mínimas e os marcos básicos para a implantação, a partir de janeiro de 1995, dos dois níveis de integração e relacionamento definidos: os espaços de livre-comércio e a política externa comum (CAMPBELL; ROZEMBERG; SVARZMAN 2000, p. 130-131).

A política externa comum materializou-se fundamentalmente na adoção da tarifa externa comum, com uma proteção nominal média em torno de 11%, um nível máximo tarifário de 20% e o compromisso de implementar um conjunto de políticas comuns como salvaguardas extrablocos, mecanismos antidumping, negociações externas, etc.

Após a fase experimental (transição), os países-membros começaram a enfrentar condições externas e internas diferentes daquelas que possibilitaram a obtenção dos consensos básicos de Ouro Preto. A crise da economia mexicana de 1994 gerou um clima de incerteza no mercado internacional, principalmente a desconfiança com relação ao conjunto dos mercados emergentes. As economias brasileira e argentina enfrentaram relativamente bem a crise mexicana e o Mercosul não sofreu maiores abalos.

As problemáticas econômicas diferentes e a paulatina redução dos pontos de coincidência nas agendas de política econômica dos dois países causaram crescentes incompatibilidades no terreno comercial. Dessa forma, a convivência no primeiro ano da etapa da implementação de uma união aduaneira mostrou-se difícil, sobretudo porque a vontade política de fortalecer e consolidar a política comercial comum tornou-se secundária. Os países perpetraram medidas que indicavam um recuo com relação ao objetivo de se

aprofundar a união aduaneira, afetando até o próprio funcionamento do Mercosul como área de livre comércio.

Embora existissem dificuldades o balanço final de 1995 é positivo. A literatura especializada no assunto destaca os pontos positivos do Mercosul como o aumento do comércio intra-regional e o incremento de negócios e investimentos, mesmo num cenário de crise recessiva, começavam a se canalizar para a região (CAMPBELL; ROZEMBERG; SVARZMAN, 2000). Onuki ressalta:

Os resultados do fluxo comercial na primeira metade da década de 1990 foram animadores e deram incentivos para a continuidade da integração. De acordo com os dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MIDC), 1997, a corrente de comércio (exportações mais importações) entre o Brasil e os parceiros do Mercosul sofreu um aumento de mais de 300%, desde a assinatura do Tratado de Assunção (ONUUKI, 2006, p. 307-308).

Depois de apresentarmos o processo de formação do Mercosul, destacando o período transitório, pretendemos relacioná-lo à inserção do Brasil na economia internacional na década de 1990.

O cenário internacional do início dos anos 1990 foi propício aos movimentos de integração econômica regional. Também revelou o momento de tentativa de uma guinada no desempenho econômico de países em desenvolvimento, entre os quais Argentina, Brasil e México, que investiram na formação de blocos econômicos regionais como sendo uma das principais estratégias de inserção à economia internacional.

O Mercosul pode ser considerado um dos pilares centrais das diferentes estratégias de política internacional intimamente ligado aos interesses da política externa brasileira. O Mercosul caminha de forma conjunta à nova inserção econômica do Brasil no contexto da globalização. “Com o avanço do MERCOSUL, a diferença entre mercados interno e externo ficou ainda menor” (POCHMANN, 2003, p.191). O Bloco pode ser considerado um dos pontos fortes da estratégia maior da política externa brasileira. O Brasil sempre se preocupou com o “tabuleiro multilateral” tentando conduzir sua política externa de forma mais autônoma e diversificada que outros países latino-americanos como o México, que atrelou seu futuro aos EUA após entrada em vigor do Nafta. O Brasil diferentemente do México tentou uma solução regional na qual seria o líder e o principal condutor das negociações do Mercosul. Almejando, com a economia regional mais fortalecida, a obtenção de vantagens em negociações com outros países e blocos econômicos como EUA e União Européia.

No caso do Brasil podemos observar mudanças significativas no destino de suas exportações. Como ressalta Carneiro (2002), o peso das exportações para países desenvolvidos diminuiu em contrapartida houve um significativo aumento para os países e regiões mais pobres e para os outros países em desenvolvimento, principalmente os países do Mercosul e do restante da América Latina. Em 1990, 4,2% das exportações brasileiras eram destinadas a países do Mercosul, em 2000, essa cifra passou a 14%.<sup>42</sup>

A consolidação do Mercosul pode ser vista como meio de “preparo” para o país competir na economia globalizada, dialogando com o maior poder de barganha com outros blocos econômicos regionais, a saber, NAFTA e União Européia<sup>43</sup>. É importante ressaltar que o Brasil não calçou suas estratégias de inserção na economia somente no Mercosul. Políticas de estabilização, privatização e desregulação econômica também fazem parte destas estratégias. O Mercosul seria a chave mestra de uma estratégia maior. Campbell, Rozemberg e Svarzman esclarecem uma das principais pretensões brasileiras no Mercosul:

Por fim, o projeto de união aduaneira/mercado comum – e o crescente compromisso de negociar acordos comerciais com terceiros de forma conjunta – permitiria a configuração de um verdadeiro bloco regional, questão de suma importância para a pretensão brasileira de assumir um papel de maior relevo no concerto regional e internacional (CAMPBELL; ROZEMBERG; SVARZMAN, 2000 p. 112).

Mesmo caminhando junto ao processo de formação e solidificação do Mercosul, a inserção na economia internacional brasileira aumentou nossa dependência externa como ressalta Bernal-Meza:

A análise sobre os dez anos do Mercosul é feita em um contexto no qual predomina a percepção que de estamos vivendo uma crise do modelo de desenvolvimento e inserção internacional dos países membros, fundamentalmente como consequência da fracassada aplicação de políticas neoliberais de abertura e desregulamentação, que provocaram sérias crises econômicas e sociais internas (BERNAL-MEZA, 2002, p.9).

Podemos dizer também, que no início da década de 2000, a rejeição brasileira à ALCA e a ênfase dada ao Mercosul foram elementos que possibilitaram ao Brasil a execução de uma política externa relativamente independente, embora em termos de crescimento econômico e de vulnerabilidade externa da economia esta estratégia não tenha sido bem sucedida. Essas questões serão debatidas com maior constância no próximo capítulo.

---

<sup>42</sup> Fonte: MDCI (Intercambio comercial brasileiro por blocos e países) in Carneiro, 2002, p. 333 - Tabela 85.

<sup>43</sup> No terceiro capítulo, analisaremos, mais detidamente, a atuação da política externa brasileira no processo de construção do Mercosul e a relevância deste para a execução das estratégias brasileiras de inserção na economia internacional.

## ***2.4 O Caminho Percorrido até o Nafta***

Pretendemos agora elaborar um estudo sobre a trajetória da economia mexicana até o início do “*Tratado de Libre Comercio de América del Norte*” (TLCAN) ou em inglês: “*North America Free Trade Agreement*”(Nafta). Mostraremos quais foram os ajustes feitos na economia mexicana durante o governo Salinas de Gortari para que o país se enquadrasse às exigências norte-americanas para ser aceito no acordo, assim como os efeitos positivos e negativos deste processo. Buscaremos também, ressaltar as motivações que levaram o México a assinar o Nafta e destacar, em linhas gerais, os interesses dos EUA no tratado. Ao final discutiremos sucintamente acerca da crise Mexicana de 1994/1995 resultante do ajuste econômico neoliberal intensificado no início dos anos 1990. Assim, nosso propósito não é analisar o período posterior a entrada em vigor do Nafta, mas sim fazer uma análise das estratégias de inserção na economia internacional do período anterior.

O Nafta foi assinado por Canadá, EUA e México em 17 de dezembro de 1992, tendo sido aprovado em novembro de 1993, entrou em vigor em dezembro de 1994. “O acordo propõe-se a formar uma área de livre comércio, ao longo de um período de 15 anos, a começar em janeiro de 1994, mediante progressiva eliminação das barreiras não tarifárias e das tarifas de importação entres os três países” (RICUPERO E AMARAL, 1993, p. 91).

De acordo com Hernandez e Mattar (2002), o Nafta resultou de um incremento das relações econômicas do país com o exterior e afirmou sua estratégia de inserção com políticas orientadas ao mercado. Além da eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias, o Tratado compreende mecanismos de salvaguarda, disposições sobre o comércio de serviços, proteção à propriedade intelectual e compras governamentais. Normas ambientais trabalhistas de Direitos Humanos também forma incluídas, entretanto sua aplicação não foi claramente efetivada.

Para que o México fosse aceito no Acordo, um ajuste na economia tornou-se necessário, pois a distância econômica, tecnológica e financeira com os EUA e o Canadá era enorme e precisaria ser amenizada. Dessa forma, podemos dizer que uma das características do Tratado é a assimetria existente entre os três países-membros.

A assimetria entre as economias, em particular, entre as dos Estados Unidos e Canadá, por um lado, e a mexicana por outro, ainda que se tenha traduzido em reciprocidade relativa no momento dos compromissos, propôs e continua propondo exigências maiúsculas em termos de eficiência produtiva e de efetividade nos mercados (GREEN, 1993, p. 62).

As reformas implementadas pelo Governo Gortari fazem parte de um processo de mudança da orientação da política econômica iniciada no governo anterior. Este viés no modelo econômico, consequência direta da crise de 1982, e a intensificação das medidas neoliberais, em grande parte originárias do Consenso de Washington tiveram papel fundamental para a entrada do México no Nafta.

Para Rubio (1994) a crise econômica de 1982, enfraqueceu a legitimidade do antigo modelo econômico nacional desenvolvimentista e criou condições políticas para uma alteração substantiva nas medidas políticas de liberalização e desregulamentação que ofereceram maior liberdade de importar. Tais medidas foram fundamentais para a instauração de uma nova coalizão entre empresas, sindicatos e consumidores que era favorável ao Nafta. Este autor realiza um estudo sobre o apoio e oposição ao Nafta no México. A partir da análise deste estudo podemos perceber quais eram as motivações que levaram o governo Gortari a se tornar membro do Nafta. Posteriormente, retornaremos com as discussões acerca do processo de liberalização da economia mexicana destacando seus efeitos políticos, econômicos e sociais positivos e negativos. O Nafta era visto como um processo garantidor e um componente político da reforma neoliberal.

O Nafta foi concebido como o instrumento político que não só consolidaria a nova coalizão interna, mas também asseguraria a transformação da economia. Tanto o apoio como a oposição ao NAFTA provinham menos de considerações quanto ao provável impacto do acordo sobre determinadas indústrias, do que da expectativa de que uma economia de mercado, com acesso assegurado à economia norte-americana, mudaria por completo o contexto mexicano. Para os defensores do processo, a mudança fortaleceria seus interesses e suas posições políticas; os opositores temiam o contrário (RUBIO, 1994, p. 87).

As empresas, os sindicatos dos setores modernos da economia, grande parte da classe média e outros grupos, esperavam que uma reestruturação econômica bem sucedida com o advento do Nafta poderia elevar suas rendas, aumentar a oferta de emprego, modernizar as indústrias, etc. O governo Salinas de Gortari acreditava que o Tratado consolidaria as reformas econômicas do período e poderia solucionar problemas de ordem externa, como um revés na Balança Comercial com os EUA e atrairia investimentos estrangeiros.

Castañeda e Heredia (1993) ressaltam que o Governo Mexicano, e diversos setores da economia viam a adesão ao Nafta como inevitável. Os opositores ao Tratado não compartilhavam da mesma opinião. Acreditavam que um acordo de livre comércio com os EUA e o Canadá aniquilaria a indústria mexicana e canadense. Poucos seriam beneficiados e

muitos seriam prejudicados. Até a soberania Estatal seria reduzida. A esquerda, cujo principal representante era o PRD (Partido da Revolução Democrática), opunha-se ao Nafta. Com muitos argumentos de caráter ideológico, sustentava que o passado conturbado do México com os EUA e o fato de se estar tratando com a economia mais forte do mundo impossibilitaria o acordo. Vega-Conovas afirma que o PRD:

Vê o NAFTA como um processo de integração econômica na qual o papel do México é cada vez mais subordinado. O maior temor do PRD é que o México acabe sendo uma colônia, no sentido atual do termo, cujos principais atrativos são a mão-de-obra barata, os recursos primários, a energia, a desregulamentação governamental, a isenção de impostos e a estabilidade política (VEGA-CANOVAS, 1994, p. 101).

Todavia, a oposição não conseguiu impedir que o México aderisse ao Tratado de Livre-Comércio. O caráter político e a política mexicana tiveram grande peso, além dos argumentos relativos aos ganhos econômicos que o Nafta poderia trazer. A força do sistema presidencial mexicano garantiu o desejo do presidente Salinas de Gortari, que pôde proceder com a reforma neoliberal, gozando de amplo apoio político (RUBIO, 1994).

O Nafta é resultado de um processo de aproximação da política externa e das economias norte-americana e mexicana a que se intensificou nos anos 1980, principalmente após a crise da dívida externa e após o terremoto que abalou a Cidade do México. Como mostramos nos capítulos anteriores, a política econômica neoliberal iniciou-se no governo de La Madrid (1983-1988) e foi ampliada e solidificou-se sob administração de Salinas de Gortari (1988/1994).

O México ingressou no GATT (General Agreement Tariffs and Trade) em 1986, dando início a uma liberalização maior em seu regime de comércio exterior, impulsionando as reformas comerciais no sentido de eliminar barreiras e tarifas de importação. Foram abolidas as exigências de licença de importação para mais de duas mil categorias de produtos. Com isso o governo pretendia aumentar suas exportações de produtos que não o petróleo<sup>44</sup>. Nesse sentido, as reformas apresentaram resultados expressivos. As exportações de produtos manufaturados cresceram, contribuindo para uma relação comercial mais próxima com os EUA.

[...] no México, considera-se a liberalização do comércio exterior um dos principais fatores do importante processo de reestruturação por que passa a economia do país. O México, uma economia dependente do petróleo, tornou-se exportador líquido de produtos manufaturados, considerados elemento

---

<sup>44</sup> Nossas considerações tomam por base o texto de Vega-Canovas (1994).

básico à recuperação e à manutenção do crescimento econômico (VEGA-CANOVAS, 1994, p. 96).

Outro fator importante advindo com o avanço do comércio bilateral México-EUA foi o crescimento expressivo da indústria *maquiladora* na segunda metade dos anos 1980, que teve seu auge de expansão nos anos 1990, sobretudo após o início do Nafta em 1994. A indústria *maquiladora*, concentrada ao Norte do México teve em papel fundamental no processo que culminou no Nafta. Muitas empresas norte-americanas transferiram seus processos produtivos e instalaram-se no México, que contava com leis mais brandas para crimes ambientais e, além disso, contava com uma mão-de-obra bem mais barata que a norte-americana. As *maquiladoras* contribuíram enormemente para que o México diminuísse sua dependência das exportações de petróleo, já que essas empresas fizeram aumentar a produção e a importação de produtos manufaturados. Nos primeiros anos de vigência do Nafta, as *maquiladoras* respondiam por cerca de 40% das exportações mexicanas.

Outro aspecto relevante observado com as indústrias *maquiladoras* e que tem papel fundamental no Nafta até hoje é aumento da produtividade, mesmo com uma certa redução das salários reais no país. Com a modernização e reestruturação dos processos produtivos as indústrias mexicanas adquiriram mais competitividade no comercio internacional decorrente da maior produtividade. Todavia, houve uma queda dos salários reais pagos aos trabalhadores mexicanos. É evidente a diferença salarial entre os EUA e o México, como releva a seguir, além de indicar as vantagens econômicas. O gráfico representa o aumento da produtividade.

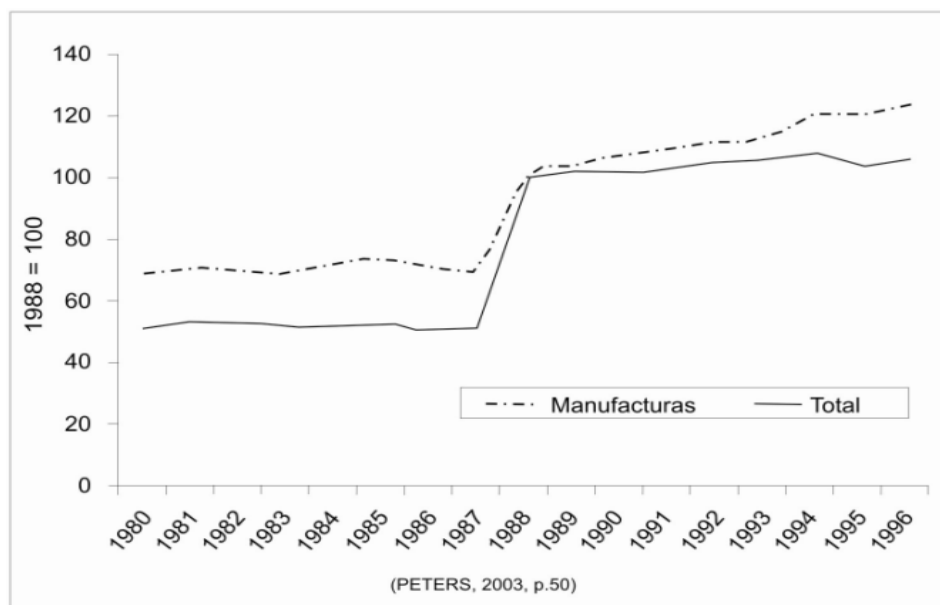
**Tabela 2**

**ESTADOS UNIDOS — MÉXICO  
VANTAGENS ECONÔMICAS E DIFERENÇA SALARIAL**

	1980	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Custo do trabalho por hora</b>											
<b>Estados</b>											
Unidos	7,27	9,54	10,48	10,83	11,18	11,46	11,74	12,07	12,37	12,77	13,17
México	2,16	1,56	1,42	1,64	1,90	2,27	2,54	2,60	2,10	2,18	2,69
Diferença de custos	5,11	7,98	9,06	9,19	9,28	9,19	9,20	9,47	10,27	10,59	10,48
<b>Indústria Maquiladora</b>											
Trabalhadores	119.546	211.968	429.725	446.436	467.352	505.698	542.074	583.044	648.263	753.708	898.786
Poupança Total/hora	610.880	1.691.505	3.893.309	4.102.747	4.337.027	4.647.365	4.987.081	5.521.427	6.654.710	7.978.432	9.416.264
Poupança Total/Trabalhador	9.872,87	14.528,84	16.570,21	16.752,39	16.484,93	16.646,67	16.836,09	17.879,67	19.388,16	20.340,22	19.189,41
Horas trabalhadas no total (milhares)	230.971	385.921	785.942	813.805	830.201	916.016	992.001	1.100.806	1.224.362	1.448.253	1.646.249
<b>Poupança total (milhares)</b>											
	1.180.262	3.079.650	7.120.635	7.478.868	7.704.265	8.418.187	9.126.409	10.424.633	12.568.624	15.330.590	17.247.170

Elaboração de Ana Esther Cecaña, com base em informação das seguintes fontes: INEGI, Industria maquiladora de exportación. Estadísticas, México. Várias edições. Bureau of Labor Statistic, Handbook of labor statistics. US Department of Labor, Washington, D.C. Várias edições. (CECEÑA, 2000, p. 147)

**Gráfico 3. Produtividade do Trabalho no México**



Como mencionamos, as *maquiladoras* contribuíram para a elevação das exportações mexicanas que, entretanto estavam concentradas em um pequeno número de empresas, e regiões. “*El sector manufacturero, desde la década de los noventa, concentra alrededor del 85 por ciento del total exportado por la economía y cerca de 300 empresas concentran alrededor del 60 por ciento de las exportaciones manufactureras*” (PETERS, 2003, p. 50).

Então, podemos perceber que o avanço das relações comerciais com EUA, iniciada no Governo de La Madrid teve implicações importantes para que o governo Gortari assumisse de vez o processo de liberalização econômica, tornando o México uma das economias mais abertas do mundo. Entre 1990 e 2000 as exportações mexicanas saltaram de US\$ 45 bilhões para US\$ 165 bilhões, o que representava um terço do PIB. O Brasil, no mesmo período, apresentou números mais modestos: suas exportações passaram de US\$ 32 bilhões para US\$ 58 bilhões, perfazendo somente cerca de 2% do PIB brasileiro. Os produtos industrializados ganharam mais espaço na pauta das exportações, chegando a representar 90% destas, conseqüência da expansão das *maquiladoras* que obtiveram um aumento de 340% nas suas exportações, respondendo por 40% do total das exportações mexicanas<sup>45</sup>. Segundo dados da Cepal (2000), as exportações de bens e serviços também se elevaram. Eram 2,5% das exportações em 1990 e chegaram a 15,7% no ano 2000. O maior destino das exportações mexicanas era (e ainda o é) os Estado Unidos, demonstrando que economia do país estava cada vez mais amarrada a economia norte-americana. As exportações para o vizinho do norte chegaram a 90% do total.

EUA e Canadá firmaram um acordo de livre-comércio que entrou em vigor em 1989. Logo após ser assinado esse acordo, México e EUA começaram as negociações que visaram progredir a mesma direção.

Para o México, de sua parte, as oportunidades que representavam as novas circunstâncias não eram menores que os desafios e as dificuldades para poder aproveitá-las. Responder à mudança e aproveitar as vantagens que se vislumbravam no horizonte teria de implicar profundas transformações, muitas delas realizadas em tempo muito curto e em condições que exigiam uma manipulação muito delicada das variáveis macroeconômicas, com todas as suas implicações políticas e sociais, para evitar que os movimentos bruscos, de tirar o país da situação crítica dos últimos anos, o submergissem de maneira mais profunda (GREEN, 1993, p. 62).

---

<sup>45</sup> Dados obtidos em Hakim (2002, p. 96-97), e em Cano (2000, p. 447-448).

Para os EUA, a economia e o território mexicano constituem uma peça fundamental para a sua reconstrução hegemônica e seu reposicionamento estratégico no panorama mundial. (CECEÑA, 2000).

A entrada no México no GATT (1986) e sua aceitação na Organização de Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1992 indicavam que a nova estratégia de política econômica tinha como ponto de referencia o mercado mundial e orientava-se por uma industrialização baseada nas exportações e como podemos perceber por meio dos dados apresentados anteriormente, na ênfase dada ao comércio exterior ligando sua economia a dos EUA, o que facilitou sua entrada no Nafta.

Essa nova estratégia, voltada à industrialização direcionada às exportações foi uma resposta às limitações e à crise do Estado desenvolvimentista e tem como referência o mercado mundial, em que as exportações, por meio de um aumento da produtividade total dos fatores de produção, teriam um impacto positivo no crescimento da economia como um todo (PETERS, 2003). O aumento do investimento estrangeiro também fez parte dessa nova estratégia. Os principais investidores, EUA e Canadá, viam o México como plataforma de exportação, e então, elevaram seus investimentos no país.

A abertura comercial e financeira realizada a partir de 1987, junto com o aumento substancial dos fluxos de investimentos estrangeiros diretos orientados, sobretudo à manufatura de exportação e à *maquila* estimularam uma reconfiguração da geografia econômica e humana do México, com rápida e intensa aparição de núcleos industriais exportadores no norte e no centro-norte do país, os quais aumentam sua participação com atividades produtivas complexas e de relativa sofisticação tecnológica. O valor total do investimento estrangeiro direto aumentou, no fim do século, para um nível superior aos US\$ 120 bilhões. Em 1993 era de cerca de US\$ 20 bilhões (CORDERA CAMPOS; LOMELÍ VANEGAS, 2005, p. 65).

Não obstante, essa nova estratégia enfrentava problemas que se estenderam até os dias atuais. As *maquiladoras*, mesmo com uma relativa evolução da sofisticação tecnológica, não puderam produzir, nem exportar bens com maior valor agregado. Ao passo que suas exportações cresciam consideravelmente, eram responsáveis ao mesmo tempo pelo aumento das importações mexicanas no período de maior expansão do setor, início da década de 1990 até os primeiros anos de vigência do Nafta. Importavam 98% dos seus insumos e menos de 20% do faturamento exportado agregava valor nacional (CANO, 2000). Para por em prática esse novo modelo de industrialização voltado às exportações, o México realizou, com o Governo Gortari, uma estratégia de liberalização amparada em políticas neoliberais. No final

dos anos 1980 até a entrada em vigor do Nafta, o México percorreu um sinuoso caminho, cujas prioridades econômicas serão por nós elencadas.<sup>46</sup>

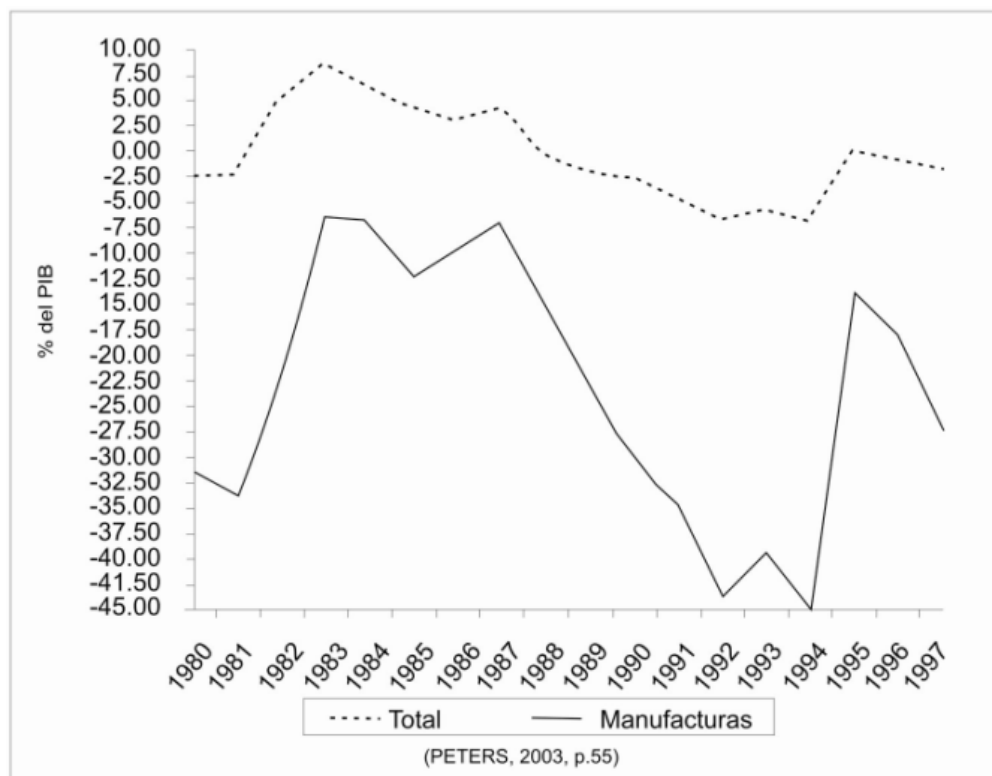
Destacamos em primeiro lugar o controle da inflação dos déficits públicos e da atração por investimentos estrangeiros. Em segundo lugar, a eliminação do protecionismo em diversos setores. Com o intuito de permitir uma maior importação de insumos e bens de capital por parte do setor privado manufatureira, um dos pilares que alavancaria as exportações. Em terceiro lugar relacionado com a primeira prioridade, observamos os esforços na execução de um Estado minimalista, diferente daquele existente no período nacional desenvolvimentista. Por último, destacamos a atração dos investimentos estrangeiros tornando-se a principal fonte de financiamento para esta estratégia de liberalização ante a impossibilidade de um novo endividamento externo e deixando o serviço da dívida externa a cargo da renda petroléira. Além dessas, outras medidas foram tomadas como a adoção de uma política cambial voltada ao combate da inflação.

Podemos considerar que a estratégia de liberalização apresentou resultados positivos como a queda da inflação, a diminuição do déficit público, o aumento dos investimentos estrangeiros e uma maior produtividade do setor manufatureiro. Contudo, a estratégia econômica neoliberal do México apresentava falhas e limitações, consequência de seus problemas estruturais. O PIB e o PIB per capita no período 1988-1997 foi relativamente baixo se comparado a períodos de crescimento anteriores. O crescimento foi de 2,6% e 1,1% respectivamente. Como já mencionado, houve uma concentração da produção industrial na mão de um pequeno número de empresas e regiões do país. Outro grave problema do período foi o déficit na balança comercial com os EUA, uma das causas da grave crise financeira de 1994. O gráfico a seguir é ilustrativo.

---

<sup>46</sup> Para discutirmos as estratégias de liberalização do governo Gortari utilizamos largamente o texto de Peters (2003)

**Gráfico 4. Balança Comercial Manufatureira e Conta Corrente - México**



No âmbito social, os problemas não foram resolvidos. O desemprego aumentou, fazendo crescer o emprego informal, os salários reais diminuíram, a pobreza acentuou-se e a distribuição de renda piorou. Em 2000, 38,7 % da renda estava concentrada nas mãos dos 10% mais ricos, enquanto 60% da população mais pobre participavam com 25,1% do total. Entre 1984 e 1999, os 10% mais ricos aumentaram sua participação em 3,2 pontos percentuais, ao passo que os 60% mais pobres diminuíram sua participação em 2,4 pontos. A pobreza, em 2000, afetava 45,9% dos lares e 53,7% das pessoas (CORDERA CAMPOS E LOMELÍ VANEGAS, 2005). Peters resume acerca das implicações econômicas e sociais da estratégia de liberalização do Governo Gortari:

*Las tendencias anteriores indican que, no obstante el éxito de la estrategia de la liberalización en sus propios términos, particularmente en torno al control de la inflación y del déficit fiscal, así como a la atracción de inversión extranjera, esta estrategia genera condiciones económicas insustentables y con profundas repercusiones en la sociedad mexicana.[...] Mientras que un sector de la economía ha sido exitoso en su integración al mercado mundial bajo los parámetros de la estrategia de la liberalización, la mayor parte de la economía y sociedad mexicana, donde alrededor del 40*

*por ciento de la población se encuentra bajo la línea de pobreza, no se ha incorporado a este proceso (PETERS, 2003, p. 55-56).*

Por isso, podemos dizer que as contradições e limitações das estratégias de liberalização estão vinculadas ao processo de industrialização voltada às exportações. Simultaneamente ao processo de abertura econômica, caminhou o processo de abertura financeira. Estes dois processos foram complementares e suas dificuldades e falhas levaram o México a uma crise cambial, ao final de 1994, que teve proporções globais. Muitos autores a consideram a maior crise econômico-financeira da história mexicana.

O rápido e intenso processo de abertura financeira compreendeu, além da completa convertibilidade da conta de capitais, uma liberalização do sistema financeiro doméstico. Os elementos que permitiram o desencadeamento da crise foram a apreciação cambial e a elevação dos déficits em transações correntes. “O estopim da crise foi a redução do diferencial de taxas de juros decorrente do aumento da taxa americana em 1994, sem o correspondente aumento da taxa no México” (CARNEIRO, 2002, p. 259). Acrescente-se aí o aumento do clima de incerteza gerado pelo assassinato de Colosio, candidato a presidência pelo PRI, que contribuiu para o agravamento da crise. A política econômica do governo não respondeu de forma adequada. Manteve o peso mexicano valorizado, permitindo uma pequena desvalorização cambial. Essa situação não se sustentou e em pouco tempo os ataques especulativos a moeda mexicana obrigaram o governo a deixá-la flutuar, ocasionando uma vertiginosa desvalorização.

A crise mexicana possui, assim, os ingredientes de uma crise clássica de balanço de pagamentos, tais como déficit em transações correntes crescente, apreciação cambial e o recurso a capitais de curto prazo. Se essa é a sua manifestação, as raízes mais profundas estão na adoção de políticas consentâneas com a integração na economia global, vale dizer, a convertibilidade plena da conta de capital e a liberalização do sistema financeiro doméstico (CARNEIRO, 2002, p. 260).

Destarte, o início do Nafta coincidiu com a crise econômico-financeira do México. A crise mostrou que uma inserção à economia internacional aos moldes do Consenso de Washington implicava riscos e incertezas que atingiram a maior parte dos países latino-americanos. Não pretendemos discutir as conseqüências da crise, mas sabemos que o México seguiu com a mesma estratégia de liberalização, e sua estratégia de política externa continuou sendo de total alinhamento com os EUA para alívio daqueles que eram favoráveis ao Nafta, entre eles o presidente Salinas de Gortari.

Para esses, o Nafta seria mais que um conjunto de regras destinado a normatizar transações comerciais por meio de eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias, contando com um estrito mecanismo de solução de controvérsias. O Tratado visava consolidar as relações comerciais do México com os EUA, contribuindo para o estreitamento das relações no âmbito da política externa. “Mais ainda, no que diz respeito a relação comercial entre o México e os EUA, o Nafta veio tornar *de jure* uma intensidade que existia *de facto*” (GREEN, 1993, p. 63).

## **Capítulo 3**

### **O Novo Modelo de Inserção na Economia Internacional e a Política Externa de Brasil e México (década de 1990)**

Neste terceiro capítulo elaboraremos, num primeiro momento, um estudo acerca das políticas macroeconômicas do Brasil e do México nos anos 1990, identificando as estratégias de inserção na economia internacional e observando qual o papel do Mercosul e do Nafta na execução dessas estratégias. Sendo assim, torna-se crucial, num segundo momento, compreender as modificações na natureza da política externa, consequência da liberalização política e abertura econômica. Para tal, se faz necessário uma análise mais detida no sentido de avaliarmos a importância que o Mercosul e o Nafta tiveram sobre a formulação da política externa do Brasil e do México, respectivamente.

Aspiramos, assim, elaborar nosso estudo levando em conta os aspectos capitais da teoria da economia política das relações internacionais, cujo expoente é Gilpin (2002). “Na política externa, os objetivos, os recursos e os instrumentos econômicos foram sempre um elemento significativo nas disputas entre grupos políticos” (GILPIN, 2002, p. 20), ou ainda em se tratando da nova ordem mundial<sup>47</sup> do início dos anos 1990, pode-se dizer que os fatores econômicos vão ter um efeito profundo e talvez mesmo decisivo sobre a natureza dessa nova ordem mundial e das relações internacionais (GILPIN, 1999). Isto vai implicar em mudanças na política externa da maioria dos países do globo, e, Brasil e México, que estão entre as quinze maiores economias do mundo não ficaram de fora.

Dessa forma, acreditamos que o Mercosul e o Nafta, podem demonstrar as mudanças sentidas na formulação da política externa do Brasil e do México, pois de certa forma, representaram em maior ou menor grau a defesa de interesses nacionais nos dois blocos

---

<sup>47</sup> A nova ordem mundial advém do fim da Guerra Fria, com o colapso do Comunismo e a vitória da ideologia do mercado o que culminou no que se convencionou chamar de Globalização ou Mundialização do Capital, termo empregado por Chesnais (1996). Para ele o termo globalização carece de nitidez conceitual, ou seja, é um termo vago. A expressão mundialização do capital é a que melhor corresponde a substância do termo inglês globalização. “A mundialização é o resultado de dois movimentos conjuntos estreitamente ligados, mas distintos. O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan” (CHESNAIS, 1996, p.34).

econômicos regionais em questão, no contexto da globalização ou da nova ordem mundial, sobretudo na última década do século XX.

Essa modificação na natureza da política externa, sobretudo, no que diz respeito aos blocos regionais supracitados, demanda um estudo mais detalhado, e é de fundamental importância para uma análise comparativa das estratégias de inserção na economia internacional, nosso objetivo central. Pretendemos, portanto, focar nossa análise nas medidas de política econômica e política externa do Brasil e do México nos anos 1990, para distinguirmos quais foram as estratégias em si, qual o papel do Nafta e do Mercosul nessas estratégias.

### ***3.1 O ponto de partida do Neoliberalismo brasileiro***

No segundo semestre de 1989 foram realizadas as primeiras eleições democráticas diretas depois de mais de duas décadas de regime militar ditatorial. Dois candidatos chegaram ao 2º turno. Um deles, Fernando Collor de Mello, de um partido até então desconhecido, o PRN (Partido da Reconstrução Nacional). Descendente de uma de família rica pertencente a uma das oligarquias nordestinas, e seu pai havia sido Senador por Alagoas. O outro candidato era Luis Inácio Lula da Silva, ex- presidente brasileiro (2003-2010), ex-líder dos metalúrgicos do ABC, oriundo de família pobre de retirantes nordestinos que vieram a São Paulo. Collor de Mello era liberal e conservador. Lula da Silva era o candidato da esquerda e representava o PT (Partido dos Trabalhadores). Com o apoio da elite nacional, da burguesia industrial e da maior emissora de TV brasileira, a Rede Globo<sup>48</sup>, Collor foi o vencedor das eleições de 1989. Em 1990 ele assumia a presidência, quando seu país “completava” a mais longa transição de um regime autoritário para uma Democracia, na América Latina.

Em seu discurso, Collor, apresentava-se como o salvador do empresariado nacional, dos trabalhadores e dizia-se comprometido com o povo em geral. Aproveitou o momento frágil tanto político quando econômico e social por que passava o país. Uma vez no governo, Collor implantou seu plano econômico que marcou definitivamente a trajetória de desenvolvimento do Brasil. O plano ia além da política de estabilização. “Surgiu a proposta de um projeto de longo prazo, que articulava o combate à inflação com a implementação de

---

<sup>48</sup> O pai de Fernando Collor fora sócio de Roberto Marinho, que na época era o dono da TV Globo.

reformas estruturais na economia no estado e na relação do país com o resto do mundo, com características nitidamente liberais” (FILGUEIRAS, 2000, p.84).

A situação econômica financeira do país, após o fracasso do Plano Verão (de janeiro de 1989), fazia com que agentes e analistas da economia nacional acreditassem que somente medidas radicais seriam capazes de restabelecer a legitimidade da riqueza e dos patrimônios acumulados e afastar o grave problema da hiperinflação (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002). No entanto, o presidente Collor, com argumento de que havia sido eleito democraticamente, decretou e conduziu um plano de estabilização de forma autoritária e que parecia mais drástico e radical do que todas as previsões pudessem supor.

O Plano Collor<sup>49</sup>, lançado em março de 1990, constituiu-se de uma reforma monetária<sup>50</sup>, um ajuste fiscal, uma política econômica associada a medidas de liberalização do comércio exterior e uma nova política cambial. Uma medida inédita foi adotada. De início, a totalidade dos ativos financeiros do país foi bloqueada. A liquidez da economia sofreu forte redução. Os titulares de contas puderam sacar no máximo 50 mil cruzeiros e o restante fora bloqueado pelo Banco Central por dezoito meses.

Ainda que temporariamente, o confisco da riqueza e os bloqueios dos depósitos de poupança, medidas de extrema arbitrariedade, não traduziam as posições e o ideário dos aliados de Fernando Collor. A Reforma Monetária foi duramente criticada pela oposição e até por líderes direitistas, mesmo assim, estes últimos não retiraram apoio para sua aprovação no Congresso Nacional. O ajuste fiscal tinha como objetivo fundamental a obtenção do superávit operacional e foi conduzido por meio de medidas tributárias como indexação, redução do prazo de recolhimento dos impostos, etc.

Na política cambial, o governo substituiu a indexação automática e diária da taxa de câmbio à inflação interna pelo “câmbio livre”. A característica fundamental da nova política residia na eliminação da indexação automática e na introdução do risco de flutuação dos valores em dólar da moeda nacional. Tratava-se de uma flutuação “suja”, influenciada pelo Banco Central. A consequência imediata foi a perda de importância da referência à moeda

---

<sup>49</sup> Ressaltamos que apresentaremos de forma abreviada o projeto de reforma econômica do Governo Collor, evidenciando suas principais características. Uma análise mais abrangente encontra-se em Belluzzo e Almeida (2002).

<sup>50</sup> O Padrão monetário voltou a ser denominado Cruzeiro, substituindo o Cruzado Novo, a moeda vigente desde janeiro de 1989. “A troca de padrão monetário serviu para impor condições à conversão de ativos e haveres denominados na moeda antiga na moeda nova. Foi um “truque” legal para, de fato, bloquear a disponibilidade financeira acumulada em quase-moedas. A reforma somente autorizou a conversão automática e ao par (não houve cancelamento de zeros por ocasião da Reforma Monetária) para um único ativo: o papel-moeda em poder do público” (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002, p. 287).

estrangeira como padrão de avaliação de rendimentos e riqueza na economia, reduzindo a “dolarização” da economia (BELLUZZO, ALMEIDA, 2002).

De início, o Plano Collor sinalizava para uma melhora da economia brasileira. A relativa estabilidade do câmbio no mercado livre, a redução do déficit público somado a abertura das importações contribuíram para a queda da taxa de inflação que prevalecia antes do plano. Porém essas mesmas medidas se voltaram contra a estabilidade da economia. Já nos últimos meses de 1990, a pressão pela reindexação intensificou-se entre os agentes devido à percepção de insucesso do plano e já havia uma ameaça de retorno a alta inflação.

De acordo com Belluzzo e Almeida (2002), a adoção de uma Reforma econômica de tal complexidade trouxe inúmeros problemas à população e ao sistema produtivo. Uma das conseqüências foi o elevado retrocesso da produção e das vendas em tão curto espaço de tempo, em razão da paralisação dos negócios. A produção industrial declinou, em abril de 1990, nada menos que 29% em relação ao mesmo período do ano anterior; o comércio varejista em São Paulo recuou 39% já em março, e 22% em abril do mesmo ano.

Até dezembro de 1990, o Governo optou por confiar nos resultados de sua política econômica, mas quando isso se revelou impraticável, um novo Plano fora articulado. No começo de 1991 o quadro macroeconômico era preocupante. A inflação ameaçava escapar ao controle e, assim, em janeiro de 1991 era anunciado o Plano Collor II. O novo plano veio acompanhado de medidas de nível estrutural, entretanto sua proposta principal era deter a crise em direção a superinflação. Esse plano também não obteve êxito e ao final daquele ano ocorreu uma nova aceleração inflacionária.

A política industrial e de comércio exterior do Governo Collor privilegiou a liberalização das importações. A principal medida foi a expressiva redução da tarifa de importação, como havia feito o México no Governo de La Madrid em 1986. As indústrias brasileiras, repentinamente foram inseridas à competição internacional. Muitas não suportaram a concorrência e faliram. O país foi inundado por produtos industrializados importados, favorecidos pela taxa cambial e pela baixa tarifa de importação. Empresas multinacionais, atraídas pelas vantagens econômicas do plano Collor, instalaram-se no Brasil. As montadoras multinacionais de veículos instalaram-se rapidamente. A abertura comercial brasileira começava amparada no capital estrangeiro e no capital financeiro. Podemos dizer que as abriam-se as portas às estratégias de inserção brasileira na economia internacional calcadas numa política econômica neoliberal.

O excessivo liberalismo deste governo encerra, portanto, um componente de legitimação política que, no mínimo prejudicou a organização e o andamento das suas políticas. A propósito, é curioso observar que a equipe econômica que iniciou o governo Collor – a começar pela ministra Zélia Cardoso de Mello – nunca se notabilizou pela defesa dos princípios da doutrina econômica liberal e, no entanto, sob seu comando assistiu-se em 1990 à mais ampla liberalização econômica já empreendida no Brasil (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002, p. 293-294)

Os resultados da reforma econômica do Governo Collor não agradaram nem o povo, nem a burguesia capitalista industrial, nem a elite nacional. O povo sentia-se traído, principalmente a classe média, os industriais viram a concorrência estrangeira aumentar e a elite estava temerosa, quanto às novas medidas que o novo presidente poderia tomar. A imprensa, leia-se Rede Globo, não o apoiava mais e denúncias de corrupção envolvendo o presidente e o tesoureiro de sua campanha em 1989, Paulo César Farias, contribuíam para aumentar a crise política. No segundo semestre de 1992 sua queda já era prevista. Em dois de outubro foi afastado temporariamente da presidência da República, em decorrência da abertura do processo de *impeachment* pela Câmara dos deputados. Em 29 de dezembro, data da votação do processo de *impeachment* no Senado, renunciou ao cargo de presidente.

O vice-presidente Itamar Franco assume o governo no mesmo ano. De perfil anti-liberal, Itamar poderia ameaçar o projeto neoliberal no Brasil. O grande empresariado e a burguesia encontravam-se num dilema. Não encontravam um sucessor para Itamar. A esquerda tinha Lula, e Maluf poderia ser seu concorrente. Mas nenhum deles era desejado. Porém os rumos começaram a mudar quando o senador do PSDB, Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi nomeado em maio de 1993, como ministro da Fazenda, trazendo consigo um novo plano econômico que, posteriormente, seria o carro chefe de sua campanha presidencial.

É interessante observamos a advertência feita por Velasco e Cruz (2007), acerca do que ele qualifica como “episódio tão intrigante” na política brasileira recente que foi a maneira “tranqüila” como se resolveu a crise do governo Collor. Episódio que está estreitamente ligado ao novo modelo de desenvolvimento que viria se consolidar com FHC.

No início do movimento pelo *impeachment*, não foram poucos os que previam o agravamento da crise econômica se as mobilizações ganhassem vulto, enquanto outros descartavam essa possibilidade porque não viam como prosperar uma campanha pela saída de um presidente cujo programa de longo prazo contava com tão forte apoio nas elites econômicas, no país e fora dele. O engano foi não ter percebido a tempo que o movimento pela derrubada de Collor não punha em questão as reformas econômicas: o consenso formou-se em torno do tema da “ética na política” e da probidade no trato com a coisa

pública: a abertura comercial, a liberalização financeira, as privatizações e outros itens de seu programa foram mantidos zelosamente fora da pauta de discussão. Assentimento silencioso – não surpreende, portanto que as reformas liberalizantes continuassem presentes como pontos prioritários na agenda dos governos que lhe sucederam (VELASCO E CRUZ, 2007, p. 84).

Sendo assim, em seu novo plano econômico, FHC optou pelo projeto de modernização liberal, aceitando como certa as relações de poder e dependência internacionais próprias da globalização financeira. Um intelectual respeitado, sociólogo, era o candidato perfeito da elite conservadora. O plano desenvolvido pela equipe econômica do governo e liderado por FHC fora chamado de Plano Real, um minucioso mecanismo concebido para desindexar a economia brasileira por meio de uma fase transitória e utilizando a âncora cambial. Então em 1º de julho de 1994, no Governo Itamar Franco, entra em cena a nova moeda brasileira, o Real. A nova moeda serial atrelada ao dólar.

A partir dessa data, decola a candidatura de FHC. O plano atingiu seu objetivo inicial, conteve a inflação e funcionou trampolim político a FHC. Para Filgueiras (2000), podemos identificar claramente que o tempo econômico do plano real foi subordinado ao tempo político-eleitoral brasileiro em função da eleição presidencial. A inflação fora abatida de forma abrupta apenas três meses antes da eleição. O plano Real é o ponto de partida para uma inserção internacional aos moldes da administração neoliberal.

Pode ser entendido como um plano contemporâneo na medida em que implementou todos os princípios da doutrina neoliberal que sustentavam o processo de globalização em voga. Mais ainda, como já foi dito em momento anterior, a política adotada a partir de então, levou esses princípios ao limite ao abraçar as recomendações do Consenso de Washington (OLIVEIRA, 2005, p. 83)

Desse modo, o Brasil entra definitivamente no processo da globalização econômico-financeira amparado na política econômica do mercado. A partir de agora vamos nos ater ao Plano Real, eixo central da política econômica brasileira a partir de 1994.

### ***3.2 O Plano Real***

O Plano Real foi implantado durante o Governo de Itamar Franco. O Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi o principal articulador do plano, que em sua essência seguiu o método básico utilizado para finalizar a maioria das grandes inflações do século XX: recuperação da confiança na moeda nacional, por meio da garantia de seu valor

externo. A “âncora”, termo utilizado para a estabilização da taxa de câmbio nominal, foi garantida através do financiamento em moeda estrangeira e por um montante de reservas capaz de desestimular a especulação contra a paridade escolhida (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002). Vamos entender melhor o plano.

Constituído por etapas “[...] que representaram três fases distintas, e sucessivas, ao longo do tempo: o ajuste fiscal, a criação da Unidade de Referência de Valor (URV) e a instituição de uma nova moeda (o Real)” (FILGUEIRAS, 2003, p. 101).

Podemos considerar que o Plano Real distinguiu-se dos planos econômicos de estabilização precedentes, pois a implementação de uma nova moeda visando a contenção da inflação, não se valeu do congelamento de preços e salários. Assim a primeira fase do plano foi muito importante. O ajuste fiscal ocorreu entre 07 de dezembro de 1993 e 28 de fevereiro de 1994. Tal ajuste pode ser visto como um aprofundamento do PAI (Plano de Ação Imediata) anunciado em junho de 1993 e tinha como foco a austeridade nos gastos públicos, prevendo um corte de US\$ 6 bilhões em todas as esferas do poder (OLIVEIRA; PIRES; SANTOS, 2006).

As principais medidas do ajuste fiscal consistiam em: (1) aumento geral dos impostos em 5%, (2) 15% do arrecadado com todos os impostos iria para o recém-criado Fundo Social de Emergência (FSE) e (3) seria feito um corte nos investimentos, no pessoal e nos orçamentos das empresas estatais. O FSE, entretanto, teve verbas destinadas a outras finalidades que não da esfera social e caracterizou-se como um regulador dos gastos públicos, tendo sido substituído posteriormente pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Outras medidas como a renegociação da dívida que os Estados e os municípios possuíam com a União e a proibição da emissão de novos títulos públicos, evitaram a criação de novas dívidas.

A Segunda Fase do Plano Real foi marcada pela indexação monetária. Em 1º de março de 1994, foi criado um novo índice de inflação responsável pela indexação brasileira até 1º de julho quando seria adotada a nova moeda. A Unidade Real de Valor (URV) deveria proporcionar aos agentes econômicos uma fase de transição para que a estabilização dos preços obtivesse êxito. A URV era vinculada ao dólar e cumpriu com seu papel. Restaurou a função de unidade de conta da moeda, que havia sido destruída com a inflação e serviu para o comércio determinar seus preços, efetuar contratos e determinar salários, provocando assim, uma indexação generalizada da economia (OLIVEIRA; PIRES; SANTOS, 2006). A URV foi

muito mais que um indexador, foi o embrião da nova moeda que contribuiu para que a colocação da nova moeda não causasse maiores transtornos a economia do país.

Do ponto de vista operacional, a URV teve papel crucial na transição da velha para a nova moeda, retirando o caráter abrupto dessa passagem - como ocorreu em Planos anteriores, com a utilização do congelamento de preços e salários - e transformando-a num processo no qual a nova moeda, antes de existir como meio de pagamento, já existia como unidade de conta (FILGUEIRAS, 2003, p.104-105).

Desse modo, a URV caracterizou uma fase de transição entre o Cruzado Real e o Real, possibilitando o alinhamento dos preços relativos evitando a contaminação inflacionária da moeda subsequente. A fase final do Plano teve início em 1º de julho de 1994, com a introdução da nova moeda, que consistiu na transformação da URV em Real, quando ela então valia CR\$ 27500,00, cuja conversão foi feita na proporção de 1 URV = R\$ 1.

A estratégia de “âncora cambial” foi adotada, ou seja, o valor interno da moeda era determinado pelo seu valor externo, utilizando como referência a moeda estrangeira de reserva de valores que, no caso brasileiro, era o dólar. Daí a importância de se manter uma reserva significativa de moeda estrangeira na economia nacional. Desde então a taxa de câmbio passou a ser um importante indexador da economia brasileira.

Cabe assinalar, que o Plano Real já contava com experiências de estabilização anteriores, até então bem sucedidas, como no caso do México e do Plano Cavallo, na Argentina, ambas apoiadas nas diretrizes do FMI, cuja base era a “âncora cambial” que atrelava a moeda daqueles países ao dólar. (OLIVEIRA; PIRES; SANTOS, 2006). Entretanto a diferença na política cambial brasileira residia no fato de a nova moeda (o Real) não ter sido atrelada ao dólar, ou seja, um regime de taxa fixa. A equipe econômica do governo FHC escolheu um regime cambial com taxas semi-fixas, também conhecido como regime de flutuação por bandas cambiais. A flutuação dos valores em dólar da moeda nacional residia em uma faixa cambial influenciada pelo Banco Central, que determinava o valor mínimo e o máximo dessa faixa (flutuação suja).

O governo brasileiro determinou que a política monetária fosse pautada pela austeridade, onde foram impostos rígidos limites para a emissão da nova moeda. “O limite fixado em lei foi o seguinte: entre julho de 1994 e 31 de março de 1995, o Banco Central somente poderia emitir o equivalente a US\$ 9,5 bilhões, com uma variação máxima para cima ou para baixo, de 20%” (OLIVEIRA, PIRES, SANTOS, 2006). Outra medida adotada foi a

manutenção da taxa de juros elevadas para evitar um aumento brusco do consumo interno, o que se refletiria na elevação da inflação.

No início do Plano, o governo brasileiro permitiu a sobrevalorização do Real em relação ao dólar, que contribuiu para a deterioração das contas externas não só pelo aumento acentuado das importações, como também pelas elevadas taxas de juros que atraíram o capital especulativo, os investimentos de *portfólio* de curto prazo, que financiavam os déficits no Balanço de Pagamentos. Devemos recordar que, sem a disponibilidade de capitais externos, a combinação de uma acentuada valorização cambial com uma maior abertura as importações não seria possível. E, nos primeiros anos da década de 1990, predominou um quadro de ampla liquidez internacional para os países latino-americanos

A abertura econômica associada a uma moeda forte foram elementos fundamentais para que a inflação baixasse a níveis mínimos. FHC ganhou a confiança da maior parte da população e pôde continuar a promover as reformas liberalizantes que contribuiriam para uma estratégia de política comercial voltada ao mercado internacional.

A “agenda das reformas” seria levada a cabo por Fernando Henrique Cardoso, à frente da presidência da República. A aliança formada em torno de sua candidatura, entre o PSDB e os setores conservadores, garantiu ao seu governo a maioria de dois terços no Congresso, o que lhe permitiria alterar a Constituição de 1988, de acordo com o modelo preconizado pelos organismos financeiros internacionais. A estrutura legal do país foi modificada para facilitar a privatização, a reforma previdenciária, a abertura comercial, a desregulamentação de importantes setores da economia, o fim dos monopólios públicos, etc.(OLIVEIRA; PIRES; SANTOS, 2006, p. 119).

Vejamos agora, algumas conseqüências do Plano Real, as quais foram de suma importância para a execução do novo modelo brasileiro de inserção à economia internacional.

Os resultados imediatos da adoção do Plano Real foram positivos, no que diz respeito à taxa de inflação. A inflação caiu de 46,6% em junho de 1994, para 3,34% em agosto do mesmo ano. A tabela a seguir mostra essa queda da taxa da inflação, tomando por base a variação do IGP-DI.

**Tabela 3. Variação mensal do Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna (IGP-DI) 1994 – 1998 (%)**

MESES	ANOS				
	1994	1995	1996	1997	1998
JAN	42,20	1,36	1,79	1,58	0,88
FEV	42,40	1,15	0,76	0,42	0,02
MAR	44,80	1,81	0,22	1,16	0,23
ABR	42,50	2,30	0,70	0,59	-0,13
MAI	41,00	0,40	1,68	0,30	0,23
JUN	46,60	2,62	1,22	0,70	0,28
JUL	24,70	2,24	1,09	0,09	-3,38
AGO	3,34	1,29	0,00	-0,04	-0,17
SET	1,55	-1,08	0,13	0,59	-0,02
OUT	2,55	0,23	0,22	0,34	-0,03
NOV	2,47	1,33	0,28	0,83	-0,18
DEZ	0,57	0,27	0,88	0,69	0,98

Fonte: Conjuntura Econômica - FGV

(FILGUEIRAS, 2003, p. 120)

O combate inercial da inflação por meio da transição do Cruzado Real para o Real via URV, foi um dos principais responsáveis pelo sucesso obtido no combate à inflação. Além disso, no primeiro ano de vigência do Plano, a economia cresceu, sobretudo, o setor industrial. O nível de investimento também aumentou, passando de 16,3% do PIB, em 1994, para 18% em 1995 (BAER, 1996). Porém, a estratégia de estabilização econômica baseada na “âncora” cambial, apresentava falhas, e deixou a economia fragilizada e vulnerável aos desequilíbrios externos. Apresentou problemas em curto prazo, e em longo prazo pôde-se observar que a economia brasileira ainda sofria com seu problema de ordem estrutural, o que refletiu na crise cambial de 1999.

Como já mencionamos, houve uma deterioração nas contas externas com a abertura comercial e a valorização da moeda frente ao dólar a taxa de importação cresceu em um ritmo

maior que a taxa de exportação. A tabela a seguir mostra muito bem essa situação.

**Tabela 4. Dados econômicos - Brasil**

Dados mensais para 1994-95

	<i>Inflação mensal</i>	<i>Taxa de câmbio*</i>	<i>Taxa mensal de juros</i>	<i>Exportações (Bil. US\$)</i>	<i>Importações (Bil. US\$)</i>	<i>Bal. comercial (Bil. US\$)</i>
<i>1994</i>						
Janeiro	42,2	0,14	43,2	2,7	1,8	0,9
Fevereiro	42,4	0,20	41,5	2,8	2,0	0,8
Março	44,8	0,28	47,0	3,4	2,2	1,2
Abril	42,5	0,40	45,1	3,6	2,2	1,4
Maior	41,0	0,58	48,1	3,9	2,4	1,5
Junho	46,6	0,83	48,4	3,7	2,5	1,2
Julho	24,7	0,93	6,7	3,7	2,6	1,1
Agosto	3,3	0,90	4,2	4,3	2,7	1,6
Setembro	1,5	0,87	3,8	4,2	2,8	1,4
Outubro	2,6	0,84	3,6	3,9	3,1	0,8
Novembro	2,5	0,84	4,1	3,7	4,3	-0,6
Dezembro	0,6	0,85	3,8	3,8	4,6	-0,8
<i>1995</i>						
Janeiro	1,4	0,85	3,4	3,0	3,3	-0,3
Fevereiro	1,2	0,84	3,2	2,9	4,0	-1,1
Março	1,8	0,89	4,3	3,8	4,7	-0,9
Abril	2,3	0,91	4,3	3,4	3,9	-0,5
Maior	0,4	0,91	4,2	4,2	4,9	-0,7
Junho	2,6	0,92	4,0	4,1	4,9	-0,8
Julho	2,2	0,93	4,0	4,0	4,0	0,0
Agosto	1,2	0,94	3,8	4,5	4,2	0,4
Setembro	1,1	0,96	3,3	4,2	3,7	0,5
Outubro	0,2	0,96	3,1	4,4	4,1	0,3
Novembro	1,3	0,96	2,9	—	—	—

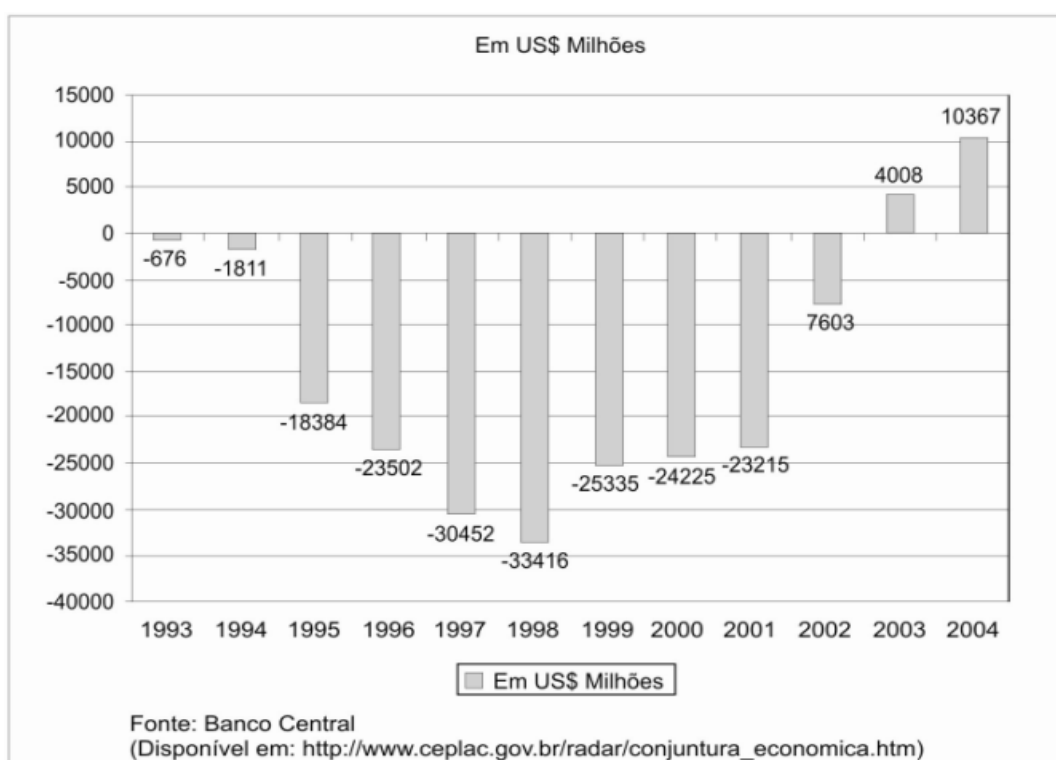
Fonte: *Conjuntura Econômica e Jornal do Brasil*, 15/jun./1995, p. 12. (BAER, 1996, p. 383)

Segundo Batista Júnior (2002), nas circunstâncias da época, alguma valorização cambial e alguma abertura às exportações eram aceitáveis, contudo o governo brasileiro abusou desses instrumentos, levando a um grave desequilíbrio externo. Em linhas gerais, o que se fez foi substituir a inflação por uma tendência ao desequilíbrio externo.

A balança de serviços também teve sua situação agravada, já que mesmo antes do início do Plano apresentavas saldos negativos. Isso ocorreu devido ao aumento do número de viagens internacionais feitas pelos brasileiros, da remessa de lucros e dividendos para o exterior e do pagamento de juros, fruto também da valorização do Real.

Acrescente-se aos resultados negativos da balança comercial, a deterioração das transações correntes, que a partir de 1995, apresentou déficits significativos, recuperando-se um pouco, somente após 1998, em virtude da política de redução do nível de atividades e posteriormente da desvalorização da moeda (CARNEIRO, 2002). O gráfico a seguir é ilustrativo:

**Gráfico 5. Saldo em Transações Correntes - Brasil**



Para combater o desequilíbrio externo, a equipe econômica de FHC adotou medidas recessivas dentre elas a elevação da taxa de juros visando à retração da atividade econômica e das importações. Para Batista Júnior (2002), se o Brasil tivesse crescido mais do que cresceu no período 1995-1997, registrando taxas de expansão próximas do seu potencial, o déficit em conta corrente teria aumentado substancialmente. Foi justamente para evitar esse cenário que o Banco Central freou o aumento do crédito e da demanda interna. Com a política de juros altos, o capital estrangeiro seria atraído, o que contribuiria para o fechamento dos déficits nas contas externas.

Com isso, a economia brasileira ficou presa a uma armadilha, pois se de um lado, o processo inflacionário fora controlado, de outro, o país apresentava baixa geração de empregos, baixo crescimento econômico, e a alta vulnerabilidade às oscilações da economia mundial persistia (CORSI, 1999). Batista Júnior explica e resume:

Quais são as implicações práticas desses desequilíbrios externos que a economia brasileira vem acumulando depois do Plano Real? A mais importante é, provavelmente, a já referida restrição ao crescimento e à geração de empregos. [...] Toda vez que a economia cresce ou ameaça crescer, num ritmo compatível com a geração adequada de empregos, isto é, taxas anuais da ordem de 6% a 7%, logo começam a surgir desequilíbrios alarmantes na balança comercial e no balanço de pagamentos em conta corrente. Os mercados financeiros externos e internos acendem sinais de advertência, o governo se assusta e o Banco Central refreia o crescimento com medidas de aperto monetário ou creditício (BATISTA JÚNIOR, 2002, p.125)

O impacto do Plano Real sobre o produto interno não correspondeu às expectativas. Autores mais críticos intitulam a década de 1990 como a segunda “Década Perdida”. “A combinação entre câmbio valorizado e juros altos, mantida a ferro e fogo, lançou a economia brasileira numa trajetória de crescimento medíocre” (BELLUZZO; ALMEIDA, p. 377). Vejamos os números na tabela a seguir.

***Tabela 5. Produto Interno Bruto (%) - Taxa Trimestral – Brasil***

ANOS	TRIMESTRES			
	1º	2º	3º	4º
1991	-6,05	7,92	2,12	1,04
1992	5,80	-2,22	-4,12	0,25
1993	2,97	5,10	4,93	4,65
1994	4,11	2,58	5,86	9,85
1995	9,54	5,86	0,32	-1,30
1996	-2,02	1,70	6,26	5,01
1997	4,73	4,91	2,82	1,84
1998	0,71	1,35	0,29	-2,14

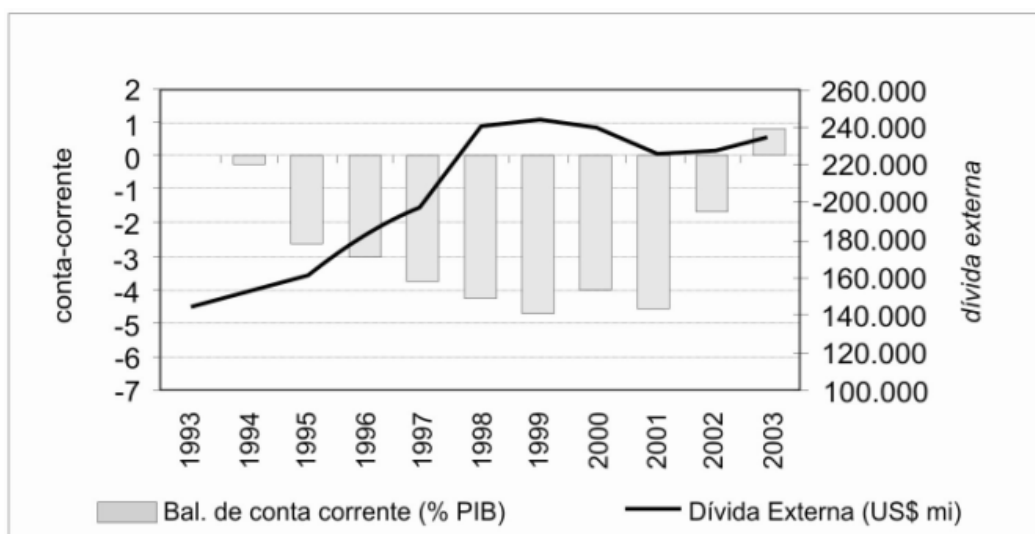
Fonte: IBGE

(FILGUEIRAS, 2003, p. 119)

Observamos que as conseqüências do Plano Real revelam que a economia brasileira se encontrava num impasse. De acordo com Carneiro (2002), somente seria possível manter a estabilidade da moeda à custa do crescimento econômico. A primeira restrição que existe quanto a este último está no plano do valor externo da moeda, o qual poderia ser uma restrição ao crescimento, pois a correção de um possível excesso de crescimento do déficit no balanço de transações correntes por meio da correção do valor externo da moeda poderia levar ao aumento tanto da inflação quanto da dívida pública. Isto implica reconhecer que a política econômica de manutenção da estabilidade deverá ter como um de seus elementos principais o caráter restritivo, o que de fato ocorreu.

Houve o aumento da dívida pública, tanto interna quanto externa. A dívida doméstica cresceu, em cinco anos, 20% do PIB, passou da ordem de 30%, em 1994, para 50% do PIB em 1999. Com relação à dívida externa, o crescimento foi bastante rápido e significativo, como podemos perceber pelo gráfico adiante:

**Gráfico 6. Conta Corrente e Dívida Externa – Brasil**



Fonte: Banco Mundial e IPEA Data

(OLIVEIRA, 2005, p. 86)

Segundo Belluzzo e Almeida (2002), o rápido crescimento na acumulação de reservas do governo federal, interrompido temporariamente devido às sucessivas crises dos mercados emergentes e as taxas de juros reais que se elevaram consideravelmente após essas crises, gerou um crescimento acelerado da dívida pública. Mesmo havendo um aumento da receita de

impostos – subiu de cerca de 22% da carga tributária bruta, em 1994, para um nível superior a 30% do PIB em 1998 – e a execução de um amplo programa de privatizações, os resultados negativos da dívida pública e do desequilíbrio fiscal permaneciam.

Devemos chamar a atenção para o programa de privatizações do governo brasileiro, um componente importante das estratégias de inserção na economia mundial, especialmente no governo FHC. As áreas mais significativas foram siderurgia, mineração, telefonia, setor elétrico (geração e distribuição), petroquímica, ferrovias e setor financeiro. De 1991 a 1998, tais privatizações geraram receita de US\$68,6 bilhões entre empresas federais (US\$46,2 bilhões) e estaduais (US\$22,4 bilhões) e mais um montante de US\$16,5 bilhões em dívidas transferidas ao setor privado. Isso demonstra que grande parte do investimento estrangeiro direto (IED), sobretudo de 1994 a 1998, destinou-se à compra de empresas estatais brasileiras. O processo de desnacionalização foi vital para o crescimento do IED no país nesse período.

Ao menos no discurso do governo, as justificativas para as privatizações baseavam-se na necessidade de se angariarem recursos para abater a dívida pública e, em paralelo, atribuir maior eficiência às empresas e uma ampliação na quantidade e qualidade dos serviços por elas prestados. Esta melhoria seria garantida pelos contratos de privatização e pela constituição de agências reguladoras independentes que equilibrariam os interesses dos produtores, consumidores e do próprio governo (OLIVEIRA, 2005). Pelos dados apresentados anteriormente, percebemos que a dívida pública e o desequilíbrio fiscal prosseguiram como se o programa de privatização não estivesse em andamento. Já em relação à melhoria generalizada e consistente dos serviços públicos privatizados fica difícil se fazer uma avaliação, pois devemos analisar setor por setor, destacando as empresas que produzem mercadorias das que prestam serviço público. Os mais simpatizantes às privatizações tendem a exaltar o salto de quantidade e qualidade dado por estas empresas, no entanto nós preferimos observar tal situação com mais cautela. Além do que, não podemos afirmar que as agências reguladoras estão sendo capazes de agir com equilíbrio e independência.

Junto ao programa de estabilização econômica, em 1997, estava o projeto político que visava a aprovação da emenda que permitiria à reeleição de presidente. Depois de aprovada, a campanha eleitoral para a reeleição de Fernando Henrique Cardoso fora conduzida em um cenário de crescente deterioração do quadro externo e aprofundamento dos desequilíbrios internos, cujas conseqüências a política econômica ainda reuniu forcas para neutralizar em

prol da reeleição do presidente. Em 1999, FHC assume seu segundo mandato, tornando-se o primeiro presidente reeleito do Brasil.

Os últimos anos da década de 1990 revelaram que o Plano Real e as estratégias de inserção à economia internacional amparada nas políticas neoliberais não foram capazes de modificar as tendências básicas que prevaleceram na economia brasileira durante a década perdida e em seus primeiros anos de vigência, com exceção para o controle da inflação. Dessa forma, como já mencionado, a trajetória do crescimento econômico foi declinante. Em consonância com Belluzo e Almeida (2002), indicamos que a qualidade do crescimento industrial também se deteriorou. O crescimento industrial apoiou-se num único segmento: o de bens duráveis; as privatizações e a retração no investimento público levaram a queda no gasto com a nova construção de infra-estrutura, afetando áreas estratégicas como transportes e energia. Isso, igualmente, comprometeu a indústria de bens de capital, que no começo do Plano Real esboçou um papel de liderança, para depois sucumbir devido a fatores adversos. Seus níveis de produção passaram a oscilar abaixo da média de crescimento.

Enquanto foi possível contar com a abundância do financiamento externo, com a abertura comercial e financeira, com a combinação das políticas de câmbio (valorizado) e juros elevados, formou-se a impressão de estabilidade, no período em que permaneceram as condições favoráveis desse modelo de inserção econômica. Porém, no fundo, as causas da instabilidade macroeconômica, que vinham desde a crise da dívida, não foram superadas, e se manifestaram com ímpeto quando os mercados globalizados acenderam o sinal de alerta. Inclui-se ainda a insatisfação social em absorver uma carga tributária crescente para sustentar um modelo de baixo crescimento econômico e desemprego elevado, causador de desequilíbrio fiscal e vulnerabilidade levaram à crise monetária e, por conseguinte, à crise do Real. “Por fim, o acúmulo de desequilíbrios - o déficit externo transformado em fragilidade financeira interna do setor público - e a precariedade da “inserção emergente” lançam periodicamente a economia na crise monetária, agora acompanhada de ameaça recessiva” (BELLUZO; ALMEIDA, 2002, p. 386).

A crise do Real já havia se iniciado em 1998, quando o déficit externo já era considerado excessivo, 4,4% do PIB. O déficit público trazia um crescimento exorbitante, decorrente da conta dos juros altos pagos pelo setor público federal para sustentar a estabilidade da moeda e a continuidade da política econômica. Para agravar a situação, desde a crise asiática de 1997 e, principalmente depois do colapso da Rússia de 1998, foi sendo

reduzido o volume de capitais e financiamento destinado aos países em desenvolvimento. O Brasil dependia desse financiamento externo e a situação de vulnerabilidade externa contribuiu para o agravamento da situação macroeconômica. O país precisou recorrer ao FMI em dezembro de 1998, firmando um acordo que destinaria recursos – de imediato foi liberada a primeira parcela de cerca de US\$9,3 bilhões de um total de US\$41,5 bilhões – com o intuito de garantir a estabilidade do Real. Tal acordo serviu para amortecer a crise e dar uma sobrevida ao Real.

O tempo decorrido para um desfecho anunciado e os ajustes defensivos desenvolvidos por bancos e investidores diante da perspectiva de um colapso da moeda permitiram que o contágio da crise fosse amortecido. A crise cambial brasileira não deixou de ter repercussões sobre outras economias, mas os impactos se deram por meio do comércio exterior, tão mais profundos quanto maior o ganho de competitividade das exportações brasileiras e da retração das importações derivadas da desvalorização do real. A longa preparação para o desenlace impediu a transmissão da crise através dos canais financeiros, como tem sido característico dos processos de contágio no período recente (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002).

Mesmo assim, as expectativas do mercado e sua confiança em relação à capacidade do país para sustentar o Real sobrevalorizado se deterioravam. Isto implicou na continuação da fuga de capitais do país. De acordo com Filgueiras (2003), as taxas de juros elevadas começaram a perder efeito como linha de resistência aos ataques sofridos pelo Real, após a crise da Rússia. Além disso, aumentaram as desconfianças dos especuladores depois de um novo déficit recorde na conta de transações correntes e com a constatação da ineficiência das medidas fiscais adotadas em resposta à crise da Ásia, que se fez sentir no acréscimo da dívida e do déficit público e na queda na arrecadação dos tributos.

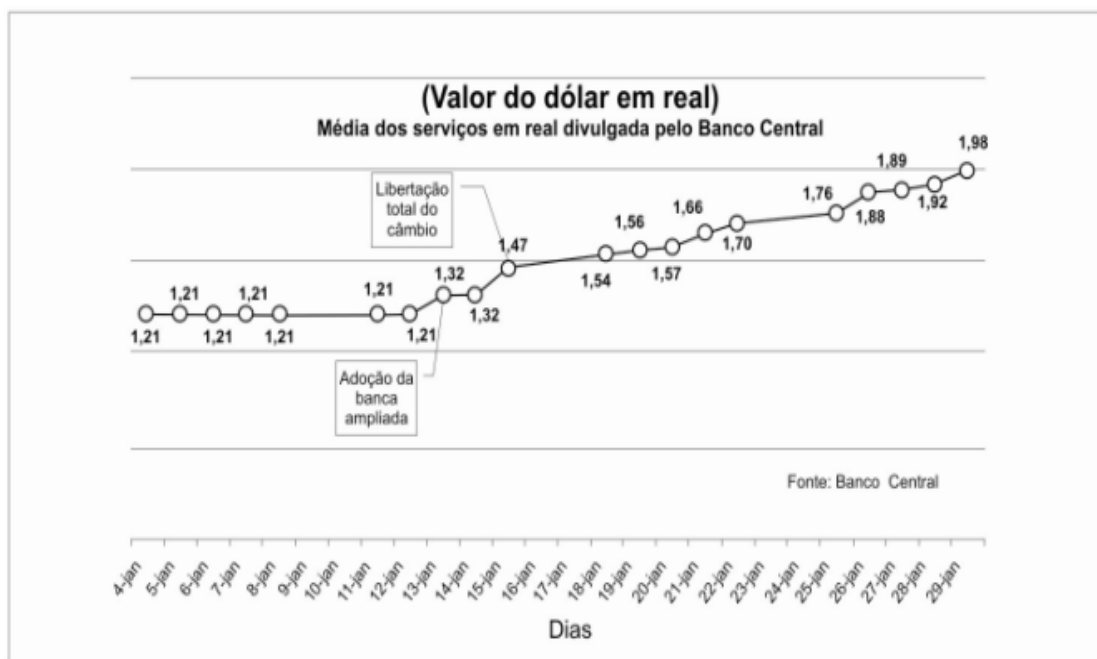
O quadro político, em 1998, também não era dos mais favoráveis para se tomar medidas contra a crise monetária. Havia dificuldades políticas como a antecipação do debate sucessório pela própria base aliada, que travou a articulação no Congresso para a proposta do governo de taxar os aposentados do setor público e esta saiu derrotada. Ao mesmo tempo, houve reação mais forte de alguns segmentos da sociedade civil contra a recessão, os juros elevados e o desemprego. Assim, o momento era adverso para se implantar medidas duras e impopulares demandadas pelo FMI e pelo capital financeiro internacional.

Já em janeiro de 1999, primeiro mês do segundo mandato presidencial de FHC, a iminência de um estrangulamento cambial tornou-se mais forte com o aumento das remessas de capitais ao exterior – no dia 12 de janeiro saiu mais de US\$1 bilhão e na semana anterior saíram US\$883 milhões – e com a dificuldade dos estados federativos em pagar suas dívidas

com a União, como se viu na moratória da dívida estadual decretada pelo governador Itamar Franco, ironicamente o antecessor de FHC, cujo governo arquitetou e implementou o Plano Real. Em paralelo aos problemas do governo em encaminhar à votação medidas referentes ao ajuste fiscal, havia aumentado a desconfiança do capital financeiro de que o governo não cumpriria as metas de déficit público ajustadas com o FMI.

Em virtude da situação, no dia 13 de janeiro, o governo afrouxou a banda cambial ampliando-a para uma cotação de R\$1,32 (em relação a US\$1). O Real desvalorizou 8,2%. Mas como estava em curso um novo ataque especulativo contra a moeda, a cotação ultrapassou os limites anteriormente citados. Dois dias depois, sem parâmetro para fixar a nova banda cambial o governo “radicalizou” e mudou sua política cambial, deixando o cambio flutuar livremente. A cotação do dólar disparou ao final de janeiro fechou o mês valendo R\$1,98, como revela o gráfico a seguir:

**Gráfico 7. Evolução do câmbio – Janeiro 1999**



(FILGUEIRAS, 2003, p. 188)

A crise final que inviabilizou a âncora cambial já era prevista por economistas de diferentes tendências teóricas e políticas. Filgueiras, com uma visão crítica, sintetiza o momento delicado do Plano Real e da política econômica brasileira na ocasião:

Assim, o Plano Real, calcado na âncora cambial, soçobrou – depois de quatro anos e meio de reformas liberais, de sucessivas tentativas de ajuste fiscal e de um processo de privatização do patrimônio público que rendeu, para a União, quase US\$ 50 bilhões; e não foi por falta de aviso. A necessidade de correção do caminho que conduziu o país em direção à crise cambial, insistentemente reivindicada por economistas de distintas tendências, principalmente após as crises do México, da Ásia e da Rússia, foi rechaçada sistematicamente – a partir de uma crença que “apostava” na iminência de um salto de competitividade da economia brasileira, que iria pôr ordem na balança comercial do país (FILGUEIRAS, 2003, p. 189).

Em linhas gerais, após o fim da âncora cambial, nos dois últimos anos da década de 1990 ainda persistiu o crescente endividamento externo e interno do país e insistiu-se em mais uma tentativa de ajuste fiscal, que viabilizasse o pagamento dos juros e a remuneração do capital financeiro internacional. O governo continuou com suas estratégias de inserção na economia internacional apoiada nas reformas de cunho neoliberal.

Enfatizamos que o plano e a concretização da política econômica do governo de FHC foram marcados pela necessidade de se realizar reformas estruturais preconizadas por FMI e Banco Mundial, visando à garantia de estabilidade e viabilidade de um desenvolvimento auto-sustentado no longo prazo. A necessidade de se realizar reformas estruturais, como as preconizadas pelas intuições de Washington podem ser encontradas em um dos parágrafos da Exposição dos Motivos da Medida Provisória do Plano Real:

Embora suficiente para imprimir confiabilidade ao REAL, o equilíbrio fiscal obtido, para ser duradouro, requer mudanças adicionais no arcabouço administrativo e financeiro do Estado brasileiro, envolvendo alterações da Constituição no que respeita a organização federativa, sistema tributário, elaboração do orçamento, funcionalismo, previdência social e intervenção no domínio econômico [...] O fim da revisão, sem a apreciação dos pontos mencionados, deixa para o Presidente e o Congresso a serem eleitos o desafio de viabilizar as reformas necessárias. Não se recusará ao Governo de Vossa Excelência, entretanto, o crédito de haver contribuído decisivamente para difundir na sociedade brasileira a consciência de que o equilíbrio fiscal duradouro é condição fundamental para que a estabilização da economia frutifique em desenvolvimento sustentado a longo prazo (BRASIL, Exposição de Motivos Interministerial nº. 205 de 30 de junho de 1994).

Além do mais, podemos considerar que o Plano Real foi de suma importância para que Brasil continuasse e intensificasse suas estratégias de política econômica amparadas em medidas neoliberais. Mesmo não fixando a paridade cambial em lei, como fez a Argentina, o plano valeu-se do modelo do Consenso de Washington.

Praticamente todos os planos de estabilização adotados na América Latina nos últimos anos sofreram influência das recomendações do Consenso de Washington. No Brasil e na

maioria dos países onde foram adotados, esses planos apresentaram um roteiro semelhante, guardadas as particularidades das economias nacionais: combate à inflação, através da dolarização da economia e valorização das moedas nacionais, associado a uma grande ênfase na necessidade do “ajuste fiscal”. Concomitantemente à realização de reformas do Estado, sobrevieram, sobretudo, privatizações e mudanças na seguridade social, desregulamentação dos mercados e liberalização (internacionalização) comercial e financeira. Como explicam Belluzzo e Almeida:

Tal estratégia de desenvolvimento, em geral associada às recomendações do Consenso de Washington e adotada pelos governos da América Latina, está apoiada em quatro supostos: a) a estabilidade de preços cria condições para o cálculo econômico de longo prazo, estimulando o investimento privado; b) a abertura comercial (e a valorização cambial) impõe disciplina competitiva aos produtos domésticos, forçando-os a realizar ganhos substanciais de produtividade, c) as privatizações e o investimento estrangeiro removeriam gargalos de oferta na indústria e na infra-estrutura, reduzindo custos e melhorando a eficiência; d) a liberalização cambial, associada à previsibilidade quanto à evolução da taxa real de câmbio, atrairia poupança externa em escala suficiente para complementar o esforço de investimento doméstico e financiar o déficit em conta corrente (BELLUZO; ALMEIDA, 2002, p. 373-374).

O plano de estabilização fez parte de um projeto maior de liberalização da economia que já se iniciara no Governo Collor, como fora visto anteriormente. Este projeto de desenvolvimento liberal previa a convergência relativamente rápida das estruturas produtivas e da produtividade da economia brasileira em direção dos padrões competitivos e modernos das economias avançadas.

Entretanto, o modelo de integração da economia brasileira ao mercado global, cujo pilar central foi o Plano Real, não cumpriu com a promessa de pelo menos abrandar os problemas estruturais econômicos e sociais do país. Ressalvamos que o combate à inflação obteve êxito, porém à custa de um crescimento econômico pífio e de uma política econômica que chegou ao final da década apresentando resultados decepcionantes. Mais uma vez, o povo (as pessoas das camadas mais pobres da população) foi o maior prejudicado, pois a maioria das mazelas sociais, entre as quais, situação de extrema pobreza e indigência, fome, falta de saneamento básico, alto índice de desemprego, violência e criminalidade, não foram amenizadas.

### 3.3 A abertura indiscriminada mexicana

No período seguinte às reformas de estabilização dos anos 1980, o povo mexicano presenciou a consolidação da política neoliberal em seu país no governo de Salinas de Gortari (1988-1994). O processo de globalização econômico-financeira do início dos anos 1990 foi marcado por ajustes estruturais profundos e mudanças na política econômica.

Morera Camacho (2002) divide em três o processo das reformas do capital financeiro em seu país. O primeiro período vai do início dos anos 1960 até a crise da dívida de 1982, cuja principal característica é o alto nível de crescimento apoiado em um projeto nacional de desenvolvimento. O segundo está situado entre 1983 e o “*crac*” da bolsa mexicana em 1987, é marcado pelo início de uma reorganização condicionado por violentas mudanças ocorridas na economia mundial. O terceiro período é subdividido em outros dois. O primeiro vai de 1988 até 1989, caracterizado pelo plano de estabilização econômica que utilizou o câmbio com propósitos antiinflacionários. Sobre o segundo subperíodo, o que nos mais interessa, sintetiza:

*El segundo abarca de 1990 a la crisis de diciembre de 1994, lapso en el que las reformas económico-financieras y la renegociación de la deuda externa tienen como propósito crear las nuevas condiciones de concentración y centralización del capital y de reinserción en la economía mundial. En este subperíodo también se definen los rasgos específicos del modelo económico salinista y su extrema vulnerabilidad frente a un escenario mundial signado por la internacionalización, la concurrencia y el inestable predominio financiero (MORERA CAMACHO, 2002, p.180).*

Como podemos entender, a abertura comercial mexicana não diferiu, em sua essência, da abertura comercial brasileira. Mesmo com caminhos distintos na política externa, os dois países realizaram uma inserção à economia internacional amparados em reformas liberalizantes, porém com estratégias diferentes, como salientaremos na conclusão.

O presidente Salinas de Gortari acentuou o processo de privatizações. Empresas públicas importantes foram vendidas à iniciativa privada. A privatização dos bancos foi a mais polêmica, visto que, em maio de 1990, fora reformado o artigo 28 da Constituição para que os serviços bancários e de crédito deixassem de ser áreas exclusivas do Estado. Assim como as privatizações realizadas no Brasil anos depois, as mexicanas não foram benéficas à população, os grupos privados que assumiram as ex-estatais aumentaram o preço das tarifas cobradas à população e a maior parte do dinheiro recebido com as vendas foi remetida ao exterior para o pagamento da dívida.

A abertura indiscriminada iniciada em 1986 seguiu-se no Governo Salinas de Gortari. Apesar da queda da inflação e do aumento do volume das exportações, os resultados macroeconômicos no geral não eram animadores. A nova política implementada produziu taxas de crescimento bem menores das verificadas duas décadas antes e a questão social não dava sinal de melhoras. A saída encontrada foi a integração total com os EUA.

As negociações para a entrada do México no Nafta estavam em curso desde 1990. A assinatura do tratado de livre comércio teria sido a solução para o dilema que encarava a equipe econômica do governo: persistir no crescimento aberto da economia ilhada, que não apresentava os resultados esperados e ameaçava a estabilidade política, e na maior internacionalização” (SILVA JÚNIOR, 2000). Após a decisão de aderir ao Nafta, o México passaria a ser um dos países mais abertos do mundo. Para ser aceito no Nafta o México teve que se adequar, realizando políticas restritivas que privilegiavam o capital financeiro. O México era o favorito dos investidores internacionais que confiavam no vigoroso crescimento econômico advindos das reformas econômicas do governo Gortari. O país atrelava, cada vez mais, seu futuro aos EUA, tornando-se mais dependente e vulnerável às flutuações da economia norte-americana.

*El abandono del mercado interno como fuente de crecimiento y el sesgo hacia la exportación, junto con el crecimiento de las actividades de la maquila, implican un nexo más estrecho con la economía de Estados Unidos, el cual fue consolidado con el TLC, pero no creado por este. La implicación más importante es de este vínculo más cercano es que la economía mexicana es más vulnerable a las fluctuaciones de la economía norteamericana (SALAS, 2003, p. 58).*

As exportações mexicanas cresciam rapidamente a indústria via sua produção aumentar, no entanto os ajustes impostos pela nova política econômica, acompanhados de novas tecnologias de produção faziam diminuir a oferta de emprego. As maquiladoras se multiplicavam, em contrapartida, a destruição de segmentos industriais defasados tecnologicamente era inevitável.

A prosperidade econômica não era uniforme. O norte do país crescia com a instalação das maquiladoras, mas outras regiões não eram beneficiadas. Nos estados meridionais a situação era preocupante. A enorme desigualdade social, própria do capitalismo global, encontrava terreno fértil no México. O capital financeiro inundava o país, e de um lado, os bancos e a grande burguesia industrial eram os grandes beneficiados deste processo, do outro, grande parte da população era explorada e vivia em condições precárias.

A revolta popular não demorou a estourar. Em primeiro de janeiro 1994, o Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN) levantou-se em armas em Chiapas. A maioria da população era indígena em um dos estados mais pobres do país, que se rebelou contra o descaso do governo mexicano. O subcomandante Marcos liderou a revolta que foi abafada pelas tropas do exército mexicano. Porém a luta não terminou e o EZLN ainda resiste na luta contra o descaso das autoridades políticas, a pobreza e as feridas abertas por essa nova forma de acumulação do capital.

Retomando a discussão sobre a questão financeira mexicana, destacamos que o México tornara-se, em um breve espaço de tempo, dependente do ingresso de capitais estrangeiros. A situação econômica não ia bem e a crise monetária estava prestes a emergir. O peso mexicano estava valorizado contribuindo para uma queda na produção voltada ao mercado interno e sua desvalorização poderia causar a perda de confiança dos investidores internacionais, bem como a queda nos investimentos. Era o que previa a equipe econômica do governo na época.

As dificuldades políticas, sociais e econômicas (financeiras) aumentaram e quando a impossibilidade em cobrir os déficits, em torno de 28 bilhões de dólares em corrente, tornou inevitável a desvalorização do peso e a crise do México de 1994 veio a tona. Simultaneamente, ocorreu o afundamento do peso, do mercado de títulos e da bolsa. A abertura comercial mexicana recebia um violento golpe e a inserção internacional em moldes neoliberais era posta a prova.

No mesmo ano da crise entrou em vigor Nafta. Depois de feitas as adequações, o país fora aprovado em novembro de 1993. Em primeiro de dezembro de 1994, o tratado de livre comércio, envolvendo o Canadá, os EUA e o México, entrou em vigor. O país já estava sob a presidência de Ernesto Zedillo, o candidato indicado por Gortari. Segundo Hernandez e Máttar (2002), o Nafta foi o ponto máximo do processo de reforma das relações econômicas do país com o exterior e assegurou a estratégia de execução de políticas orientadas para o mercado.

### ***3.4 Efeitos econômicos e integração regional México – Estados Unidos***

A adesão do México ao Nafta foi, sem dúvida, um passo adiante e decisivo da estratégia de liberalização e desregulação econômica iniciado em meados dos anos 1980. Seguindo grande parte das medidas recomendadas por FMI, Banco Mundial e posteriormente o Consenso de Washington, buscava-se um novo projeto de recuperação e crescimento econômico amparado nas exportações. Para Ruiz Nápoles e Moreno-Brid (2006) é indiscutível que o ingresso do país no Nafta representa o colorário da política neoliberal e a tentativa do governo mexicano de assegurar sua continuidade por meio de um compromisso formal com o governo norte-americano.

Dito isto, buscaremos neste momento apresentar alguns resultados macroeconômicos dessa nova estratégia de desenvolvimento baseada nas exportações e na integração econômica com os EUA, e seus efeitos em relação a alguns indicadores como balança comercial, investimento externo direto (IED), emprego, entre outros.

Acreditamos que a idéia geral norteadora dessa nova estratégia mexicana era a de induzir o crescimento econômico por meio do incremento das exportações manufatureiras. Isso também valeria para se justificar o “abandono” do protecionismo existente na etapa anterior, já que este apresentava um viés contrário às exportações. Internamente, essa política foi caracterizada como um ajuste estrutural, no sentido de que um processo acelerado de industrialização poderia ser alcançado mediante a liberalização comercial e financeira. Previasse que pelo aumento da demanda final agregada, fruto da elevação das exportações, a produção interna cresceria e conseqüentemente a oferta de emprego. Porém, já adiantamos que essas expectativas não se concretizaram.

A abertura financeira seria importante para atrair investimentos oriundos do exterior e assim financiar a nova cadeia produtiva voltada às vendas de manufaturas ao exterior. No México, ao final da década de 1980, os investimentos estrangeiros eram fortemente regulados e não representavam nem uma grande porcentagem de investimentos em produção instalada, nem um fluxo de divisas relevante na balança de pagamentos. Assim, o governo do presidente Salinas de Gortari aproveitou o momento do auge da liquidez da economia mundial, com os “capitais emergentes”, e intensificou a liberalização comercial e financeira do país. Em decorrência dessa política, observamos um aumento substancial do IED e da produção manufatureira para exportação. Vamos analisar mais detidamente as implicações e os

resultados dessa nova estratégia de inserção à economia internacional do México. Os dados referentes às exportações e ao PIB serão divididos em quatro períodos da história econômica recente do México.

Na primeira etapa, de 1978 a 1982, quando a economia era relativamente protegida, as exportações cresceram energicamente com uma média anual de 36,8%; decorrente da exportação petroléira que estava no auge. O PIB, medido a preços constantes de mercado, cresceu razoavelmente, com exceção para o ano da crise da dívida em 1982, fechando com uma média anual de 3,3%. Invariavelmente, o pivô do crescimento econômico do México foi o petróleo.

No segundo período, entre 1983 e 1988, marcado por uma abertura econômica gradual, a taxa de crescimento das exportações, excluindo-se as da indústria maquiladora, apresentou um péssimo resultado: média anual de crescimento de 0,8%. O que evidencia a forte queda das exportações petroléiras. As maquiladoras majoraram em 24,5% suas exportações e, dessa maneira, as exportações totais (manufaturas, maquiladoras, petroléiras e outras não-manufaturas) no período subiram 5,2% na média anual. Resultado fraco que faz jus ao maior período da Década Perdida. O PIB apresentou resultado pior, refletindo a estagnação econômica do período, tendo apenas 0,2% de crescimento médio anual.

O terceiro momento vai de 1989 a 1993, quando se intensifica o processo de abertura comercial e de capitais. As exportações totais registraram ascensão de 11,1% na média anual, com destaque para as exportações de manufaturas e das maquiladoras que somadas atingiram mais de 27% de crescimento médio. O PIB deu sinais de ligeira melhora, com aumento anual médio de 3,8%.

O quarto e último período, de 1994 a 2000, coincide com a era do governo do presidente Ernesto Zedillo e com os seis primeiros anos do acordo comercial celebrado entre México, EUA e Canadá. A taxa média de elevação das exportações totais foi de 18,3%, conseqüência do crescimento da demanda norte-americana e da possibilidade de exportações aos vizinhos do norte com o advento do Nafta. O PIB praticamente manteve a média anual de crescimento modesto do período anterior registrando taxa de 3,6%. Novamente as maquiladoras apresentaram um retrospecto positivo com acréscimo de 20,3% na média anual. Isso demonstra que as maquiladoras podem ser consideradas como fator determinante para o crescimento das exportações ao longo dos últimos vinte anos do século XX, especialmente após o início do Nafta.

Outro ponto relevante foi a mudança significativa na estrutura das exportações mexicanas nessa época. As exportações que dependiam em grande medida do petróleo e seus derivados, por volta de 58% das exportações totais entre 1978 e 1982, passaram a somente 17% entre 1994 a 2000. Por sua vez, as exportações de manufaturas (incluem-se as maquiladoras), no período anteriormente citado, passaram respectivamente de aproximadamente 26% para 76% do total de bens e produtos vendidos ao exterior.

É inegável que grande parte dessa evolução do setor exportador reside no fato da adesão do México ao Nafta, ter gerado um aumento expressivo da demanda das exportações de manufaturados por parte dos EUA, incentivando a expansão do setor de maquiladoras, o qual se encontrava mais articulado e integrado às empresas e ao comércio exterior norte-americano. As exportações mexicanas representavam 12% do PIB na média anual entre 1978 e 1982 e atingiram 29% no período 1994-2000<sup>51</sup>.

Embora as exportações tenham revelado um desempenho satisfatório e animador, não contribuíram em grande medida para que outros problemas estruturais da economia mexicana fossem, pelo menos, abrandados. Elevadas taxas de desemprego, aumento da vulnerabilidade econômica financeira frente a choques externos, déficits na balança de pagamentos, desempenho irregular da balança comercial, entre outros que focaremos a partir de então.

O volume de comércio exterior do México teve um crescimento significativo nos anos 1990, ainda mais no período que abarca o Nafta. As maquiladoras são as principais responsáveis pelo intercâmbio de bens e mercadorias com os parceiros Canadá e EUA. Somente de 1994 a 2000 as exportações a esses países quase triplicaram, passando de US\$53 bilhões à US\$151 bilhões. Por outro lado, as importações também sofreram forte incremento, sobretudo aquelas provenientes dos vizinhos do norte. No mesmo período subiram de US\$58,6 para US\$131 bilhões.

A balança comercial no comércio com Nafta foi superavitária, mas a balança comercial total (Nafta mais resto do mundo) teve desempenho negativo, alcançando o superávit somente em 1995 e 1996. Tal retrospecto explica o aumento da dependência do comércio exterior mexicano com o mercado norte-americano. Mais de 80% do intercâmbio comercial externo (exportações e importações) era realizado com os EUA nos seis primeiros anos de vigência do Nafta. Portanto, se levarmos em conta esses resultados, não deixa de

---

<sup>51</sup> Os dados elencados por nós, nesse subitem do trabalho, foram obtidos em Ruiz Nápoles e Moreno-Brid (2006).

surpreender que aproximadamente 15% do comércio exterior mexicano, que é realizado fora do bloco, provoque um déficit de divisas tão importante que compense os ganhos com o Nafta. (RUIZ NÁPOLES; MORENO-BRID, 2006). Segundo Soria (2007), pelos dados do comércio exterior apresentados de 1995 a 2002, o México obteve superávit com seus sócios do Nafta, porém apresentou déficit com o resto do mundo, em vista das importações de bens intermediários e de capital não oriundos do Canadá e dos EUA, que levou o México a um déficit na balança comercial total de 1997 a 2002. Daremos maior atenção a esse assunto mais adiante quando tratarmos da integração econômica do México com os EUA.

Assim como as exportações ascenderam intensamente com o advento do Nafta, não restam dúvidas que as importações seguiram o mesmo caminho. A estratégia de desenvolvimento amparada nas exportações não previa uma elevação tão expressiva importações, e uma das razões que explicam esse fato pode ser a redução do grau de conexão entre o setor exportador e os setores econômicos internos. Esse baixo nível de encadeamento se avivou ainda mais com o processo de abertura econômica, que do mesmo modo, colaborou para o incremento das importações. Muitos ramos produtivos internos haviam perdido espaço (mercado) para o setor importador já ao final da década de 1980 e início da seguinte, e posteriormente, com o Nafta, o setor exportador apresentou, claramente, uma tendência a substituir os insumos nacionais por importados que tinham preços mais atraentes.

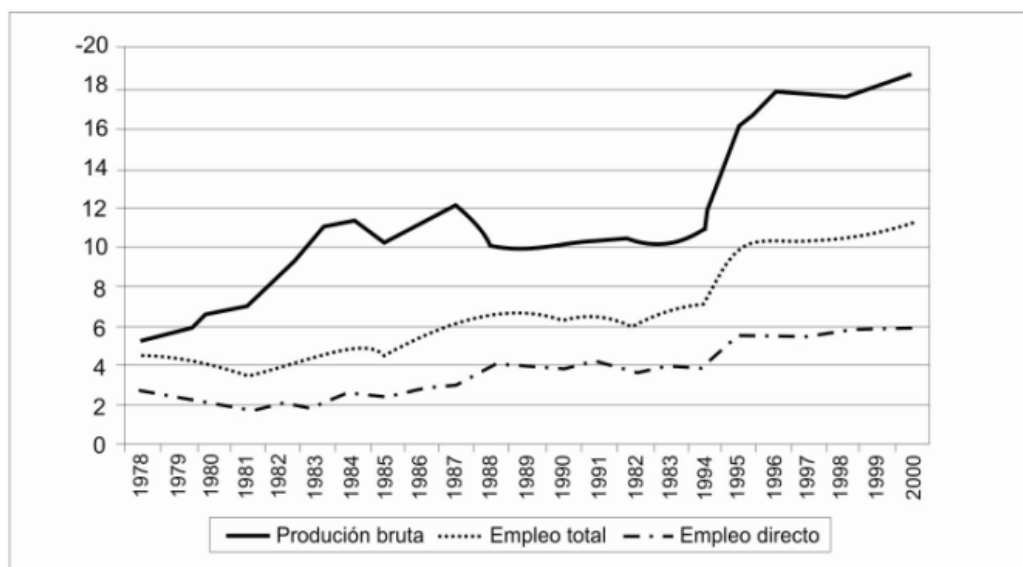
O principal entrave reside na pouca atração que tem a indústria maquiladora sobre a nacional, um mal de origem que não foi superado. Como já é sabido as maquiladoras respondem por grande parte das exportações mexicanas, sobretudo para os EUA, no entanto importam grande quantidade de produtos e insumos, agregando resultados relevantes para o comércio exterior do México, mas com incidência limitada sobre o emprego, a produção e o bem estar da população trabalhadora que recebem salários inferiores aos pagos na indústria manufatureira do país (LÓPEZ VILLAFANE, 2000).

Aliás, os baixos salários recebidos pelos trabalhadores do setor exportador estão fortemente ligados a um problema estrutural e permanente da economia mexicana: o emprego. A baixa remuneração paga tanto na indústria, como nos setores exportadores, particularmente nas maquiladoras, e nos outros setores da economia fez com que muitos mexicanos procurassem melhores oportunidades no exterior, sendo que a grande maioria migra ilegalmente para os EUA e mesmo trabalhando de forma clandestina tem rendimentos muito maiores aos que teriam no México. Isso explica em parte o aumento do fluxo de

imigrantes mexicanos que cruzam a fronteira com os EUA em busca de melhores oportunidades, mesmo após o Nafta ter entrado em vigor. Tanto o governo mexicano quanto o norte-americano previam um recuo deste fluxo migratório com o advento do Nafta, porém essa questão está longe ser resolvida. A estratégia liberalizante dos governos de Salinas de Gortari e, em seguida, de Ernesto Zedillo previam o aumento na oferta de empregos nos anos 1990, entusiasmados com a celebração do Nafta, mas contraditoriamente, no curto prazo, os números referentes ao desemprego eram preocupantes.

Um proeminente estudo elaborado por Ruiz Nápoles e Moreno-Brid (2006) estabeleceu uma relação entre a produção e o nível de geração de empregos do setor exportador no México<sup>52</sup>. Os resultados encontrados revelam que a produção cresceu bem mais que o número de postos de trabalho criados. De 1978 a 1982, a produção do setor exportador equivalia a cerca de 6% de toda a produção da economia mexicana e o emprego respondia por 4,1% do total. Entre 1994 e 2000, a produção atingiu aproximadamente 17% e o emprego pouco mais de 10%, ou seja, o número de empregos necessários ou previstos pelo setor externo foi insuficiente. O gráfico a seguir elucidava tal situação e expõe uma mudança mais brusca ocorrida entre o período da abertura econômica e o do Nafta.

**Gráfico 8. Produção e emprego gerado por exportações - México**



Fonte: Elaboração própria de Ruiz Nápoles e Moreno-Brid (2006, p. 28)

<sup>52</sup> Tendo como base a análise insumo-produto (por meio de uma equação) os autores obtiveram o valor bruto da produção necessário para se conseguir o nível real de exportações em cada ano e calcularam a porcentagem deste valor sobre o total durante o período 1978-2000. O mesmo foi feito com os dados relativos ao emprego.

Mesmo com o crescimento da oferta de emprego no setor manufatureiro exportador, especialmente nas maquiladoras, ainda há uma enorme porcentagem em geração de empregos correspondente ao mercado interno. O setor exportador, somado às maquiladoras, era responsável por volta de 6,5% dos empregos gerados entre 1983 e 1988, enquanto o mercado interno ficava com aproximadamente 93,5%. Entre 1994 e 2000 o primeiro passou a cerca de 13% dos empregos gerados e o segundo a 87%. Isso mostra que o desempenho do setor exportador e das maquilas não foi suficiente para atenuar os problemas relativos ao emprego no México. A expectativa e a necessidade eram a de que se originasse um número muito maior de postos de trabalho.

Um dos motivos que explica esse fraco desempenho é a modernização das maquiladoras e do setor exportador em geral. Com o processo de robotização das linhas de produção a mão-de-obra é substituída pelas máquinas e computadores. Outro fator que contribui para a insuficiente oferta de postos, também no setor interno da economia, é a incorporação, cada vez maior, de insumos importados na produção do setor manufatureiro exportador e nas maquiladoras. Desse modo, grande parte dos benefícios da expansão do comércio exterior é transferida a outros países. Em resumo sublinhamos:

*Finalmente, la comparación entre periodos nos permite afirmar que la apertura económica hasta 1993 tuvo resultados regulares en cuanto a generación de producción y empleo por la vía de las exportaciones, que aquéllos han sido notablemente mejores en la etapa de vigencia del TLCAN [Nafta], pero insuficientes para mantener un crecimiento autosostenido y para abatir el problema del desempleo en México (RUIZ NÁPOLES; MORENO-BRID, 2006, p.32).*

Em seguida, pretendemos realizar uma breve análise da dinâmica da integração econômica, entre México e EUA, principal parceiro comercial mexicano.

### ***3.4.1 Integração econômica regional: a importância do Nafta e dos EUA***

Os EUA sempre estiveram presentes na vida econômica, social e política do México. A proximidade geográfica colaborou para isso, o que não significa que as relações entre ambos tenha sido harmoniosa ao longo da história. Em âmbito econômico e político muitas vezes imperou a discórdia e o afastamento. Após a Segunda Guerra Mundial as relações começaram a melhorar. Por volta da década de 1970, já eram mais amistosas e ficaram mais próximas em meados da década de 1980. O auge do estreitamento das relações de entre os

dois países veio com a adesão do México ao Nafta, em 1994. Pretendemos destacar a importância desse processo de aproximação atual, culminando num projeto de integração econômica que faz parte de um longo processo histórico de relações complexas e difíceis. Enfatizaremos a relevância que os EUA tiveram no processo de inserção econômica internacional mexicano calcado na estratégia liberal de desenvolvimento através das exportações.

Confiamos que os EUA foram cruciais para que o México promovesse tal estratégia, e o Nafta pode ser descrito com um instrumento que veio referendar e institucionalizar um caminho que já havia começado a ser percorrido ativamente há um bom tempo atrás. Para visualizarmos melhor como tudo isso ocorreu torna-se imprescindível analisar as causas e conseqüências dessa singular relação bilateral. O Canadá tem sua relevância no Nafta, mas para o México os EUA representam muito mais. Segundo López Villafañe (2000), não devemos nos ater somente aos interesses que cada país tem nessa relação bi ou trilateral, mas sim incluir as possíveis vantagens que uma integração dessa natureza acarretaria. Assim, podemos compreender as distintas razões que levaram mexicanos e norte-americanos à conclusão que fortalecer a integração era fator primordial para enfrentar a competência proveniente de outros blocos econômicos mundiais e fortalecer seu poderio regional.

Os grupos dominantes nos setores políticos e econômicos de ambos os países traziam diferentes razões e interesses que, ao mesmo tempo, convergiam e pressionavam por uma aliança econômica e política mais profunda. Ao longo deste trabalho ressaltamos que a abertura econômica, iniciada no governo do presidente Miguel de La Madrid e estendida e acentuada nos governos de Salinas de Gortari e de Ernesto Zedillo, sofreu forte influência do pacto de interesses formado por distintos setores dominantes do México. Na esfera política, a ameaça imposta por grupos de esquerda, liderada pelo partido FDN colocou em cheque a hegemonia do PRI, mesmo antes das eleições de 1988. Quando Salinas de Gortari foi eleito naquele ano, um clima de insegurança política e social se instaurou decorrente das acusações de fraude nas eleições. Assim, o governo do novo presidente buscou estreitar os laços econômicos e políticos com os EUA não só para continuar com o projeto de desenvolvimento liberalizante, mas igualmente visava amenizar a crise política do começo de sua gestão. O governo norte-americano de George Bush (1989-1993) também estava pressionado pela crise econômica que o país atravessava. A aproximação com o governo mexicano para a celebração

de um acordo comercial de grande envergadura poderia amenizar a situação e, ao mesmo tempo, reafirmar o poderio econômico do país frente a outras potências mundiais.

O grande empresariado nacional e as multinacionais já instaladas no país apostavam num acordo que lhes desse a oportunidade de entrar no mercado norte-americano, buscando resolver boa parte das dificuldades domésticas decorrentes de quase uma década de estagnação econômica. A indústria maquiladora, que já possuía forte ligação com o mercado norte-americano era a mais interessada e também uma grande apoiadora do projeto de estreitamento das relações que culminariam no Nafta. Do mesmo modo, as empresas americanas mostravam-se bem dispostas com a possibilidade de se abrir um mercado maior para exportações, além da oportunidade de investir em produção e/ou transferir suas plantas produtivas para o México, com o intuito de angariar menos custo de produção, visto que a concorrência com produtos asiáticos vinha sendo prejudicial.

Portanto, com objetivos ambiciosos, EUA e México formalizaram uma aliança comercial, financeira e industrial que devido a enorme assimetria entre ambos teve os padrões do projeto de integração econômica estabelecido pelo primeiro. Outro ponto fundamental que ajuda na compreensão da dinâmica da integração entre esses países é a reestruturação econômica dos EUA, que também caracterizou as transformações da economia mundial, especialmente após o fim da Guerra Fria. Dentre os vários elementos dessa reestruturação, destacamos o ressurgimento do poderio financeiro norte-americano, baseado na hegemonia global do dólar. A transformação no setor de serviços também contou com os EUA como um dos principais líderes, participando ativamente nos avanços dos setores financeiro, de informática, de telecomunicações, dentre outros. E, finalmente, a reestruturação do setor industrial manufatureiro marcado pelas transferências das plantas industriais dos países centrais aos países em desenvolvimento, buscando menor custo de produção, mão-de-obra qualificada e bem mais barata e altas taxas de lucro. Nesse aspecto, o México tornou-se o melhor parceiro comercial dos EUA, tendo a indústria maquiladora papel crucial no processo de integração sacramentado no Nafta. Mais adiante voltaremos a falar do papel desempenhado pelas maquiladoras neste processo.

O México requeria maior investimento estrangeiro para poder perpetrar sua estratégia de desenvolvimento baseada nas exportações e para esse fim escolheu realizar a abertura econômica e financeira, objetivando “modernizar” e tornar mais “competitivas” suas empresas nacionais. A idéia era a obtenção de uma maior internacionalização dos negócios do

país, favorecidos pelos efeitos secundários dessa política liberalizante. De fato o México tornou-se um dos países mais abertos do mundo e seu engajamento junto à economia dos EUA foi determinante para que isso ocorresse. Mesmo antes das tratativas que originaram o Nafta, ambos os países já apresentavam clara tendência de integração de suas economias.

*El camino que se adoptó en esos años fue el de acelerar esta tendencia, y hoy la economía mexicana, más que globalizada, es una pieza compleja de los engranajes que hacen girar las aspas de la economía norteamericana. Las tendencias y números que existen cuando uno quiere analizar y medir el impacto de esta integración después de casi dos décadas de apertura y de seis años de operación del TLCAN nos señalan lo anterior (LÓPEZ VILLAFANE, 2000, p. 75).*

Algumas conseqüências dessa relação México – EUA merecem destaque, como a enorme mudança no setor exportador mexicano e o seu novo modelo de interação com o comércio exterior norte-americano. O México passou a concentrar intensamente suas vendas de produtos para os EUA, sobretudo os manufaturados produzidos pelas maquiladoras.

O México dava os primeiros passos visando uma maior aproximação com os EUA, nos primeiros anos após a crise da dívida de 1982. O país iniciou o caminho das reformas durante a década de 1980, e operou mudanças estratégicas em seu modelo de política econômica em um curto espaço de tempo, aproximadamente entre 1985-1990. Os dois principais elementos que justificam essas mudanças são: primeiro, o modelo de negociação da dívida logo após o choque de 1982 e, já a partir de 1983, depois de contornado o risco de crise financeira sistêmica que a pressão norte-americana pela adoção do pacote de reformas se faz sentir com maior intensidade; e segundo, a depressão do preço do petróleo e de outras *commodities* que se verificou em meados da década (VELASCO E CRUZ, 2007). É nesse contexto que o México começa a delinear seu novo modelo de inserção na economia internacional, caracterizado pela abertura econômica e pelo processo de integração econômica com os EUA, como sublinha Velasco e Cruz:

O México, outra economia tradicionalmente voltada “para dentro”, inicia seu movimento de extroversão em 1986, sob efeito das primeiras medidas de “ajuste estrutural” adotadas pelo governo de Real Madrid ainda no quadro da “crise da dívida”. É a partir dessa época que se propagam as indústrias “maquiladoras”, abrindo o caminho que levaria ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta, sigla em inglês), de 1993-1994. Nesse meio tempo, o grau de abertura externa da economia mexicana passaria dos 25,7% (1985) a cerca de 62% [...] (VELASCO E CRUZ, 2007, p. 62).

Os números relativos ao comércio exterior, nos anos 1990, são reveladores: as exportações mexicanas ao mercado norte-americano somavam 68% do total das exportações

em 1990 e passaram a 88% em 1999. Um expressivo aumento que, entretanto, influenciou na queda das saídas para outras regiões. No mesmo período diminuíram de 14% do total para 4% à União Européia, de 7% para 1% à Ásia, de 3% para 1% ao restante do mundo. Em relação à América Latina a taxa se manteve em 9%, revelando um comércio ainda incipiente.

Não resta dúvida de que o Nafta foi o grande responsável pelo expressivo incremento do intercâmbio comercial entre os dois países supracitados, e que, da mesma forma, colaborou para que o México se tornasse ainda mais dependente econômica e financeiramente dos EUA. O que agravou sua situação de vulnerabilidade externa frente aos choques e crises econômicas e mundiais. A globalização da economia mexicana pode ser vista, na realidade, como o seu atrelamento a economia ianque. Além da dependência comercial há igualmente a dependência financeira, pois a grande maioria do investimento externo direto vem dos EUA, expondo mais um ponto crítico da estratégia liberalizante mexicana. Conforme afirma Heredia (1997), a dependência financeira externa do México contribui tanto na incapacidade de sua economia em gerar as divisas necessárias para financiar o crescimento como na insuficiente mobilidade do capital invertido no país. A vulnerabilidade financeira frente ao exterior tem influído negativamente sobre as margens de manobra na política econômica e, ao mesmo tempo, sobre a capacidade de negociação do governo mexicano frente ao exterior.

Essa dependência econômica do México com os EUA reafirma a mudança estrutural ocorrida no comércio desenvolvido entre ambos nos anos 1990 e que segue ainda hoje, sendo caracterizado como intra-industrial: o intercâmbio comercial é praticado, preferentemente, entre bens correspondentes ao mesmo ramo econômico e industrial. Os bens e produtos mais negociados na década de 1990 foram máquinas, equipamentos de transporte, manufaturas em geral e combustíveis. Lembramos que as importações mexicanas também se elevaram amplamente, sobretudo aquelas de origem norte-americana. Como já assinalamos, o setor das maquiladoras é um dos principais importadores de insumos e outros produtos. O comércio exterior realizado entre as duas economias transformou-se, praticamente, em uma produção integrada externa em diversos setores econômicos (LÓPEZ VILLAFANE, 2000).

Grande parte do setor exportador e das maquiladoras se concentra na região centro-norte do país, onde também encontramos os Estados mais ricos do país, cuja localização é mais próxima à fronteira com os EUA. Porém a questão regional no México é bem mais complexa que sua geografia. A assimetria existente entre as 32 unidades federativas é muito anterior ao Nafta e entrou na pauta política do processo de elaboração e celebração do acordo.

O governo de Salinas de Gortari sofreu grande pressão popular no início dos anos 1990, em especial nos estados mais pobres, culminando na revolta de Chiapas, liderada pelo Comandante Marcos do EZLN (Exército Zapatista de Libertação Nacional). Com isso, as promessas políticas presumiam reverter ou pelo menos atenuar as assimetrias regionais do México com a chegada do Nafta. Contudo, isso não aconteceu, pelo contrário, nos primeiros anos de vigência do tratado foi agravado o padrão de desigualdade existente entre os diferentes Estados e municípios. As políticas econômicas do presidente anteriormente citado e de seu sucessor Ernesto Zedillo não cumpriram nem parte das promessas de redução das assimetrias regionais, consideradas um grave problema estrutural sócio-econômico.

*La adopción del TLCAN como propuesta de reactivación de la economía mexicana no consideró un mejoramiento específico de los desequilibrios regionales internos por medio de estrategias de compensaciones, sino un planteamiento de que la nueva dinámica de actividades económicas exportadoras y mayores inversiones foráneas podría beneficiar las regiones que el modelo de economía protegida había marginado del desarrollo (GASCA ZAMORA, 2006, p. 195).*

Os estados que mais exportam estão localizados no Norte, além do Distrito Federal, sendo que 70% das saídas são provenientes de apenas 12 entidades federativas. Outro fator que expõe o acirramento das assimetrias regionais é a taxa de investimento externo direto (IED) captado pelos estados e municípios. O Distrito Federal sozinho recebeu quase 60% do IED entre 1994 e 2003, com uma média anual de US\$7,5 bilhões. Alguns dos distintos fatores que explicam a concentração de IED em determinadas regiões são: condição fronteiriça, mão-de-obra barata e especializada, especialização produtiva e melhor infra-estrutura, maior facilidade no acesso a eixos centrais de transporte e portos e encadeamentos intersetoriais. Segundo Gasca Zamora (2006), este processo de agudização das desigualdades regionais fomentado pelo Nafta caracterizou-se pela consolidação do núcleo dinâmico da economia mexicana composto pela Cidade do México e sua região metropolitana, o centro-oeste e a faixa norte do país.

O IED, além de ser um dos pilares centrais da estratégia liberalizante do começo da década de 1990, já vinha em expansão há alguns anos, com a retomada da liquidez mundial e da predisposição para investimentos nos países em desenvolvimento. O Nafta acelerou o processo de crescimento do IED na economia mexicana. Com a abertura comercial, com uma maior desregulação financeira e com o atrelamento à economia norte-americana, o México tornou-se umas das economias emergentes mais atrativas para se investir e produzir bens e

produtos. Mesmo depois da grave crise financeira de 1994/1995, registrou aumentos anuais no montante de IED. Pelo que foi exposto até o momento não é difícil imaginar que o grosso do IED que entra no país provém dos EUA, com a maior parte direcionada aos investimentos no setor exportador e nas maquiladoras que, entre 1994 e 2000, receberam aproximadamente 70% do total de IED. O setor de comércio e serviços recebeu cerca de 16% e 14% foram para outros setores. Os seguintes setores intensivos em mão-de-obra como agricultura, indústria de base, médias e pequenas empresas, que formaram a base do desenvolvimento de várias economias do leste asiático por um longo período e que poderiam ser igualmente a base para um crescimento menos lento do México, não foram incorporados aos benefícios do Nafta. O crescimento rápido e enérgico do comércio exterior, do fluxo de investimentos estrangeiros e da abertura econômica dos anos 1990 não foi suficiente para superar os graves problemas e resultados econômicos e sociais da Década Perdida.

Além disso, o poderio econômico de setor exportador mexicano se concentrou em um grupo restrito de empresas e setores que detém maior acesso ao financiamento estrangeiro e goza de melhores benefícios desde que se iniciou a nova estratégia de inserção econômica do país. Não mais que cinquenta grandes empresas, entre maquiladoras e multinacionais, alcançaram metade das exportações mexicanas nos seis primeiros anos do Nafta (LÓPEZ VILLAFANE, 2000).

Por fim, assinalamos que boa parte da riqueza e dos investimentos originários do IED não permanece no país. Com leis menos rígidas decorrente da estratégia de liberalização financeira, boa parte dos lucros, sobretudo das maquiladoras e das multinacionais são remetidos e aos EUA e outros países desenvolvidos. Sem contar grande volume de capital especulativo de curto prazo e do grande volume de divisas que o governo mexicano utilizou para saldar as dívidas doméstica e externa, que majoraram nas últimas duas décadas do século XX. Por conseguinte, a estratégia de abertura comercial e financeira que visava atrair maior volume IED para colaborar no incremento da produção, da oferta de empregos e, conseqüentemente, no desenvolvimento econômico, decepcionou.

A questão do emprego e a interação do mercado de trabalho entre México e EUA com a vigência do Nafta também é complexa e pertinente. Tradicionalmente o mercado de trabalho mexicano envia mão-de-obra, mesmo que de forma ilegal, para diversas regiões do vizinho do norte. Como já mencionado, o Nafta e a política econômica mexicana na década de 1990 não implicou na geração suficiente de empregos e nem elevou o nível dos salários. Assim, o fluxo

migratório rumo aos EUA não enfraqueceu. Por sua vez, os baixos salários pagos aos trabalhadores das indústrias manufatureiras e maquiladoras atraem investimentos na produção e na instalação de empresas norte-americanas em solo mexicano. Prestemos atenção nos dados que revelam a disparidade salarial existente entre os trabalhadores do setor industrial manufatureiro de ambos os países e, ao mesmo tempo, o quanto foi a queda no salário real dos mexicanos no mesmo setor. Em 1980 o salário dos mexicanos equivalia a 22% do que era pago aos norte-americanos nas mesmas funções. Depois de vinte anos correspondiam a apenas 9,6%. A remuneração média na indústria manufatureira dos EUA, em 2000, foi de US\$18,74 por hora, enquanto na do México, incluindo as maquiladoras, foi de US\$1,51. Ademais, os salários nas maquiladoras são 16% menores que os que se pagam na indústria manufatureira do país. Essa enorme diferença reflete na expressiva queda do salário real pago ao proletariado mexicano, cuja perda foi de 60% somente entre 1994 e 1997<sup>53</sup>.

Dessa forma, os trabalhadores mexicanos não são contemplados com os benefícios do Nafta. Mesmo com o crescimento substantivo das exportações, da produção e da produtividade industrial de manufaturas, com a forte ligação com a economia ianque, permanecem os baixos salários e a oferta de postos de trabalhos é insuficiente. Logo, a quantidade de pessoas que pretendem atravessar a fronteira norte do país rumo aos EUA tende a aumentar, pois lá, ainda que em trabalhos menos qualificados, tem oportunidade de receber salários bem maiores e ainda alcançar uma melhor qualidade de vida.

A migração líquida, sobretudo para os Estados Unidos, chega ou ultrapassa os 400.000 mexicanos ao ano, o dobro do que se registrava em 1980, e as remessas dos trabalhadores do exterior chegarão este ano aos 15 bilhões de dólares, cifra superior às rendas das exportações do petróleo e à média de investimento estrangeiro direto (CORDERA CAMPOS; LOMELÍ VANEGAS, 2005, p. 72).

Ante o apresentado até o momento acerca da política econômica mexicana nos anos 1990 e da dinâmica da integração com os EUA chegamos algumas conclusões prévias.

O México, a partir de meados dos anos 1980, fez um enorme esforço de uma mudança estrutural em sua economia dedicada a redefinir as estratégias de sua inserção internacional, com o intuito de “globalizar” o país. O eixo central dessa transformação econômica, baseada em políticas neoliberais, foi estabelecido por meio da grandeza de suas vendas externas. Para que isso ocorresse, a estratégia mexicana foi a de atrelamento à economia norte-americana e posteriormente na integração das economias dando origem ao Nafta. O maior acordo

---

<sup>53</sup> Dados obtidos em López Villafañe (2000, p. 102-103)

comercial da América do Norte surgiu, praticamente, como consequência natural da confluência de interesses econômicos e políticos de ambas as economias e, sobretudo, dessa nova estratégia de desenvolvimento mexicano que apostou na abertura comercial e financeira para o incremento de seu comércio exterior e para resolver os graves problemas estruturais da economia que haviam de agravado após a crise da dívida de 1982.

De fato, as exportações mexicanas ascenderam a patamares nunca antes registrados e o país superou a grande dependência da exportação do petróleo do final da década de 1970 e início da década seguinte. A indústria manufatureira e as maquiladoras foram as principais responsáveis pela mudança estrutural ocorrida no setor exportador mexicano. Além dos ganhos em produção e do aumento no volume de bens e produtos comercializados com o exterior, também estimularam a ampliação do IED no país.

Os primeiros anos do Nafta, mesmo tendo o México passado por uma grave crise financeira de ordem cambial, apresentaram resultados positivos e davam sinais de que a economia ia superar as graves dificuldades da Década Perdida. Contudo, os pontos negativos dessa nova estratégia de desenvolvimento e o entrelaçamento com os EUA, não surtiram os efeitos econômicos esperados pelo governo e pela população no decorrer dos anos 1990. Entre os principais problemas apontamos: o agravamento da vulnerabilidade externa da economia mexicana que está ligado ao aumento da dependência do comércio exterior com os EUA e a falta de diversificação de destinos para suas exportações; o baixo nível de integração do setor exportador com o setor interno, ampliando fortemente a quantidade das importações de bens e insumos, conseqüentemente, contribuindo para a obtenção de resultados negativos na balança comercial; e as assimetrias regionais se acentuaram. Com relação às desigualdades regionais, assinalamos que poucos estados e municípios concentraram a grande maioria dos benefícios do Nafta, enquanto outros, principalmente os localizados ao sul-sudeste do país, não foram capazes de, pelo menos, amenizar suas dificuldades econômicas e sociais.

Esses fatores somados aos problemas estruturais da macroeconomia – aumento da dívida pública interna e da dívida externa, fragilidade fiscal, entre outros – ditaram o crescimento lento da economia, mesmo depois da vigência do Nafta. E mais uma vez quem saiu prejudicado foi o povo mexicano, que chegou ao final do século XX ainda suportando os mesmos entraves econômicos e sociais da década perdida, entre os quais: desemprego elevado, baixos salários, má distribuição de renda, criminalidade alta, etc.

### ***3.5 Política externa brasileira e inserção internacional: autonomia pela integração e a questão da ALCA***

No capítulo anterior nosso enfoque concentrou-se no processo de formação do Mercosul e do Nafta. A partir de agora pretendemos analisar qual foi a relação desses blocos econômicos regionais com a condução e formulação da política externa do Brasil e do México, sobretudo nos anos 1990. Primeiramente vamos elucidar o caso brasileiro, para em seguida discorrermos sobre o caso mexicano e finalizarmos este capítulo.

A reformulação da política externa pode ser concebida como um processo que agrega em si, e por parte de seus formuladores, uma busca de consensos mínimos junto à sociedade e, igualmente, procura redefinir a articulação entre o padrão de inserção internacional e as orientações do modelo de desenvolvimento econômico. Nesse contexto, o paradigma histórico da política externa brasileira é identificado por quatro conceitos centrais: a independência, o universalismo, a autonomia e a diversificação (MELLO, 2000)

Na fase final do governo Collor de Mello, já se introduzia a idéia de que o Brasil é um “*global trader*”, adotando-se o conceito de diversificação das parcerias comerciais internacionais. No governo Itamar Franco identificou-se o ressurgimento do próprio conceito de universalismo da política externa brasileira, evidenciando a idéia de que o país deveria manter abertas suas opções internacionais, inserindo o conceito de “*global player*”, relativo a dimensão política da pretendida atuação global. Já no governo FHC, foi redefinido o conceito de autonomia da atuação internacional do país, substituindo-se a idéia de distância pela de participação ou integração, como destacam Vigevani, Oliveira e Cintra na hipótese principal do artigo que versa sobre a política externa brasileira nesse período:

A hipótese central é a de que um determinado tipo de adequação teve início no governo Collor de Mello, continuou com hesitações no governo Itamar Franco e foi aprofundado durante os dois mandatos de FHC. Ao longo dos oito anos de governo buscou-se substituir a agenda reativa da política externa brasileira, dominada pela lógica da *autonomia pela distância*, que prevaleceu na maior parte do período da Guerra Fria, por uma agenda internacional proativa determinada pela lógica da *autonomia pela integração* (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 31-32).

Dos quatro conceitos fundamentais acima citados, somente o a da independência não foi reintroduzido como novo marco da política externa nos anos 1990. Segundo Mello (2000), a política externa brasileira nesse período foi marcada por continuidade e transformação.

Nosso foco se voltará para os elementos de transformação, sobretudo no que diz respeito ao regionalismo, que embora contenha traços de continuidade e reafirmação das diretrizes tradicionais, constitui uma nova dimensão da política externa brasileira, principalmente para o objetivo de autonomia das relações externas do país. Mello enfatiza:

Nesses marcos, o Mercosul e a integração sul-americana constituíram elementos centrais de reafirmação de uma estratégia autonomista, em contraposição à ALCA, sob liderança e hegemonia dos Estados Unidos. Nos anos 90, é na política regional que o objetivo do universalismo se expressou primordialmente: foi nesta área que o Brasil encontrou seu principal espaço de reafirmação da autonomia, na resistência à integração hemisférica, no Mercosul e nas novas iniciativas na América do Sul (MELLO, 2000, p. 21).

Vamos entender melhor como esse processo de reformulação do quadro referencial da política externa brasileira ocorreu e qual foi sua relevância para a estratégia de inserção internacional do Brasil tanto na esfera econômica quanto na política.

Resumidamente, podemos dizer que é consenso na literatura que o paradigma da política externa brasileira, gestado na década de 1960 e estruturado nos anos 1970, concretizou-se e manteve sua hegemonia como marco conceitual da atuação diplomática até o final dos anos 1980. Entretanto, nessa era de continuidades, mudanças significativas se realizaram, sobretudo após a recessão econômica mundial e a crise da dívida de 1982, num contexto de variações internacionais e domésticas que incidiram sobre a política externa, e assim, novos condicionamentos foram impostos a atuação internacional do Brasil.

A política externa foi fortemente afetada pelo reflexo do agravamento da crise política e econômica que marcou os anos 1980 no país, restringindo a margem de manobra das relações internacionais do país. Com o aumento da vulnerabilidade externa, o Brasil teve o poder de negociação internacional enfraquecido e viu aumentar a pressão dos países desenvolvidos para que se realizasse uma abertura econômica ao exterior – comércio e investimentos – e uma redução expressiva do papel do Estado na economia. Isto quer dizer, pressão por uma nova estratégia de desenvolvimento.

Foi no governo do presidente José Sarney (1985-1990) que se iniciaram as primeiras reformas no comércio exterior brasileiro. Foram eliminadas diversas medidas de restrições às importações e observou-se uma maior aproximação com a Argentina, abrindo o processo de integração econômica com o país vizinho que culminaria no Mercosul. Para Mello (2000), tal processo de estreitamento das relações com Argentina pode ser visto como o espaço mais dinâmico da política externa do governo Sarney que procurava marcar decisivamente a

superação do conflito e dar um passo fundamental em busca de uma nova estratégia de inserção internacional.

Em linhas gerais, ao final do governo Sarney, era evidente que as relações externas do país necessitavam de redefinições, mormente no que correspondia à política econômica internacional. Conforme ressalta Lima (1994), a necessidade de mudança ou pelo menos do ajustamento nas diretrizes da atuação internacional era reconhecida no âmbito do próprio Ministério das Relações Exteriores. A corporação diplomática brasileira apostava na manutenção de algumas premissas do paradigma universalista como na ênfase atribuída à necessidade de diversificação das parcerias internacionais, particularmente com os países desenvolvidos. A prioridade conferida ao processo de integração econômica com a Argentina e os países da Bacia do Prata foi a única e relevante atualização dos padrões do universalismo, e tinha como objetivo enfrentar um cenário global bastante desfavorável à inserção internacional latino-americana.

Apesar da necessidade de se promover uma reformulação da atuação internacional do Brasil no governo Sarney, somente a partir de 1990, o projeto de política externa do governo Collor iria assinalar uma ruptura abrupta no quadro referencial conceitual da política externa vigente nas décadas anteriores. Para analisar a política externa do governo Collor serão distinguidas duas fases, baseando-se na interpretação proposta por Mello (2000).

A primeira fase do governo Collor é marcada pelo retorno do modelo de aliança com os EUA, que, no entanto, teve seus limites defrontados na implementação das novas diretrizes traçadas. O pilar central da política externa consistia na melhoria das relações bilaterais com aquele país, buscando em Washington um aliado para a nova estratégia de inserção internacional brasileira, voltada especialmente para os centros dinâmicos da economia mundial. Tal estratégia caminhava em conjunto com a política econômica de liberalização do governo Collor, que contemplava a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias e das proibições ao sistema de licença de importações.

Contudo tal estratégia de política externa amparada em uma maior aproximação com os EUA foi afetada pelos graves problemas domésticos brasileiros inviabilizando as transformações almejadas para a melhoria da atuação internacional do Brasil. Do amplo conjunto de reformas econômicas previstos como abertura comercial, liberalização de investimentos, privatização de empresas estatais e renegociação da dívida, somente as decisões relativas ao comércio exterior foram efetivamente executadas (MELLO, 2000).

Assim, não prosperou o projeto inicial de política externa do governo Collor que ansiava a rápida recuperação da credibilidade do país e o expressivo apoio norte-americano para sua consecução. Nesse momento de crescentes dificuldades políticas e econômicas no cenário interno, diminuiu o envolvimento do presidente Collor na coordenação de assuntos internacionais, abrindo espaço para uma atuação mais independente do Itamaraty na condução da política externa. Em 1992, após a reforma ministerial de abril, Celso Lafer assume como ministro das Relações Exteriores e sua gestão instaurou, nitidamente, uma nova fase da política externa do governo Collor.

A segunda fase do Governo Collor caracterizou pela guinada da política externa brasileira. A gênese da política regionalista da década de 1990, calcada na efetivação do projeto integração econômica do Cone-Sul, converteu-se na principal iniciativa propositiva da política externa do governo Collor. O Itamaraty, com uma atuação mais autônoma, foi extremamente relevante no sentido de promover a continuidade do processo de integração regional que vinha desde o governo Sarney, na tentativa de abrir um campo na política externa nacional que fosse independente de seu eixo central nas relações com os EUA.

O contexto da época balizado pelo Fim da Guerra Fria, ou seja, pelo fim da relação Bipolar das superpotências, estimulou a maioria dos países, quais sejam desenvolvidos ou em desenvolvimento, a buscarem uma nova forma de adaptação e atuação internacional. Nesse ínterim, a formação de blocos econômicos regionais, como no caso o Mercosul, representaram uma tentativa de proteger os países das incertezas políticas derivadas do sistema internacional que começava a se delinear e abria perspectivas aos países – como o Brasil – com menor poder, de garantirem uma atuação mais autônoma e de maior influência nesse sistema (ONUKI, 2006).

A estratégia regionalista da política externa, tanto no governo brasileiro do presidente Collor como no argentino do presidente Carlos Menem, estava vinculada ao novo modelo de desenvolvimento liberalizante. A aceleração do processo de integração econômica que resultaria no Mercosul foi proposta de forma conjunta pelos presidentes acima citados, durante as rápidas negociações que conduziram à assinatura da Ata de Buenos Aires, em 1990. Priorizar-se-ia a formação de uma área de livre-comércio com o intuito de que, posteriormente, se chegasse a uma união aduaneira e até a um possível mercado comum, dependendo do êxito que se obtivesse. De acordo com Batista (1994) e Mello (2000), a decisão de aprofundar o Mercosul para uma união aduaneira teria duas motivações: a primeira

entendia que o Brasil pretendia utilizar o Mercosul como instrumento adicional do alinhamento brasileiro ao modelo neoliberal, recomendado por organismos financeiros internacionais; a segunda, sob a ótica dos diplomatas brasileiros, visava constituir um bloco regional para fomentar a atuação conjunta dos países membros do bloco em negociações externas, fortalecendo seu poder de barganha, especialmente nas negociações com os EUA.

Para o Brasil, o Mercosul aparecia como parte de um projeto mais amplo de liberalização econômica e fator de barganha em um mundo de polaridades indefinidas, em uma época em que o sistema internacional ainda buscava acomodar as potências que surgiam após o desaparecimento da União Soviética. O bloco poderia garantir a autonomia e a inserção internacional do Brasil à medida que também garantia sua liderança regional e ampliava sua capacidade de negociação em diversos fóruns multilaterais (ONU, 2006, p. 317).

O novo quadro de referência da política externa brasileira começava a se estruturar no governo Collor e se firmou ao longo dos anos 1990. Era formado por três idéias essenciais estreitamente interligadas, que definiam a posição brasileira acerca da integração sub-regional e hemisférica: “a auto-denominação do Brasil como *“global trader”*, a concepção do Mercosul como plataforma de inserção competitiva no plano mundial, e a proclamação de que o Mercosul era prioritário mas não excludente” (MELLO, 2006, p. 112).

A idéia do país como *“global trader”* demonstra os interesses comerciais globais do Brasil. O país almejava diversificar sua pauta de exportações tanto em produtos como em mercados. Portanto é no plano das relações comerciais que se reportava a defesa de uma política universalista, sem os alinhamentos ideológicos da Guerra Fria. Foi no governo Itamar Franco, quando FHC fora o chanceler, que o termo *“global trader”* solidificou-se como um dos conceitos principais da política externa brasileira, tendo sido ampliado para abranger também o Mercosul. Posteriormente seria incluído o termo *“global player”* para designar a esfera política da atuação internacional do país.

A concepção do Mercosul como plataforma de inserção competitiva no plano mundial buscava compatibilizar a nova prioridade conferida ao Mercosul referente a inserção competitiva brasileira na economia internacional. A idéia de competitividade não iria além do governo Collor no discurso diplomático brasileiro, porém a nova acepção estratégica e mais abrangente conferida ao Mercosul seria mantida e ampliada, sobretudo no governo FHC.

Dessa segunda idéia central do novo quadro de referência da política externa derivava o entendimento de que o bloco sub-regional constituía um objetivo prioritário, mas não excludente da política externa brasileira. Isso demonstrava que o Brasil mantinha aberta a

possibilidade de vincular-se a outros projetos de integração econômica, mesmo priorizando o aprofundamento e a consolidação do Mercosul.

O governo Itamar Franco foi marcado pela reduzida participação presidencial na condução da política externa, o que abriu espaço para uma atuação mais expressiva da diplomacia brasileira<sup>54</sup>. Foi em seu governo que a política externa assumiu um caráter “universalista”, proposto pelo então chanceler Fernando Henrique Cardoso (FHC). Dessa política e das diretrizes da política externa originárias do governo anterior, o país iria intensificar seu projeto de integração regional e fundamentar sua resistência à integração hemisférica liderada pelos EUA nos dois mandatos seguintes do presidente FHC.

Acreditamos que o governo FHC, desde seu início, procurou redefinir o conceito de autonomia da atuação internacional do Brasil apoiado em quatro eixos norteadores já adotados nos governos Collor e Itamar Franco: o regionalismo como estratégia crucial para a reafirmação da autonomia da política externa brasileira, o processo de integração econômica regional do Mercosul, as novas iniciativas de integração na América do Sul e a resistência à integração continental proposta pelos EUA. Ademais, as novas estratégias e diretrizes da política externa brasileira, de Collor a FHC, contribuíram para a consolidação da nova estratégia de desenvolvimento econômico amparada nas políticas liberalizantes recomendadas no Consenso de Washington e pelos organismos financeiros internacionais como o FMI e o Banco Mundial. Nesse contexto Vigevani, Oliveira e Cintra nos explicam:

O universalismo já fazia parte da política externa brasileira. Sua atualização, pelo revigoramento da expressão *global trader*, significava a diversificação das relações externas, agregando a elas a vertente regionalista. O que vimos na gestão FHC foi a consolidação de uma política já praticada nos governos Collor de Mello e Itamar Franco, pela qual o Mercosul seria prioritário na agenda brasileira por constituir uma proposta inédita na América do Sul e, ao mesmo tempo, ter caráter de regionalismo aberto, sem exclusão de outros parceiros. Abandonou-se a idéia de desenvolvimento que prevaleceu de 1985 a 1989, na fase de construção dos acordos entre Argentina e Brasil, quando o papel do mercado interno ampliado teve forte significado (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 35).

A questão da resistência brasileira à integração econômica de todos os países da América, exceto Cuba, estava intimamente relacionada aos outros eixos centrais da política externa brasileira e aos seus novos alicerces, entre os quais, a autonomia com relação aos EUA, sobretudo no plano das relações hemisféricas e a centralidade da integração sub-

---

<sup>54</sup> Para uma análise mais detida da política externa brasileira no governo Itamar Franco consultar Fonseca Jr. e Castro (1994).

regional como plataforma de inserção internacional independente. Destacamos que o uso do termo autonomia no discurso diplomático brasileiro permaneceu inicialmente limitado na primeira metade da década de 1990, tendo sido abarcado pelo conceito mais amplo e menos conflituoso do universalismo. Todavia, ao longo da gestão FHC o conceito de autonomia tornou-se primordial e teve seu alcance ampliado quando o Ministro Lampreia declarou que a “a autonomia pela integração”<sup>55</sup> seria a marca principal da política externa do governo FHC (MELLO, 2000).

Advertimos que a reafirmação da autonomia com relação aos EUA não visava o enfrentamento direto com aquele país, que sempre foi considerado um importante parceiro estratégico tanto em âmbito econômico como político. Porém, mais um novo fundamento da política externa brasileira, que consistia na avaliação global das tendências de reordenamento do sistema internacional, influenciou na busca pelo universalismo, conseqüentemente nas condições de “*global trader*” e “*global player*” o que matizou a possibilidade de estreitamento das relações bilaterais com Washington.

Dessa maneira, acreditamos que o processo de integração econômica regional no Mercosul assumiu papel bastante relevante na formulação da política externa brasileira no pós Guerra Fria, sendo consolidado no governo FHC como base de sustentação nas estratégias de negociação comercial e de inserção na economia mundial (MARIANO; VIGEVANI, 2006). Segundo Lampreia (1999) e Mello (2000), o Mercosul pode ser visto como o melhor exemplo para ilustrar o conceito de autonomia pela integração, embora a regionalização implique em certa renúncia de soberania, eleva-se a capacidade brasileira de atuar na formulação de normas e regimes internacionais, particularmente com relação às negociações da ALCA.

As complexas relações entre Brasil e EUA em torno da proposta de integração econômica hemisférica nos anos 1990, que implicou na paralisação das negociações da ALCA no início da década seguinte, tornou-se questão-chave dessa política brasileira de autonomia pela integração. Vamos entender melhor como isso ocorreu.

Desde que o presidente norte-americano George Bush lançou o projeto “Iniciativa para as Américas”<sup>56</sup>, em 1990, o fortalecimento da integração econômica com a Argentina já era

---

<sup>55</sup> Lampreia (1999)

<sup>56</sup> A Iniciativa para as Américas, também conhecida como Plano Bush, propunha a criação de uma área de livre comércio que abarcasse todos os países do continente americano, com exceção a Cuba, como objetivo de longo prazo. A idéia central da proposta norte-americana previa reavivar as relações hemisféricas e incentivar as reformas econômicas em curso nas economias latino-americanas. Posteriormente, a Iniciativa para as Américas iria se converter no projeto da ALCA.

perpetrado pelo Brasil, que também buscava alterar a natureza unilateral da proposta norte-americana e, futuramente, garantir o posicionamento em conjunto dos países-membros do Mercosul, a fim de evitar que o bloco viesse a ser diluído com uma possível formação da área de livre comércio continental. A tática brasileira, desde então, consistia em prorrogar ao máximo o início efetivo tanto das negociações substantivas, quanto dos prazos para a liberalização do comércio exterior.

No governo Itamar Franco, a proposta de uma política externa universalista iria estabelecer oficialmente os embasamentos para a resistência brasileira à integração hemisférica, apresentando como uma das diretrizes a coordenação conjunta dos países do Mercosul frente à possibilidade dos avanços na formação da integração econômica hemisférica ou ainda mesmo nas perspectivas de ampliação do Nafta. Esse padrão de atuação foi mantido durante o governo FHC: todos os sinais de avanço da proposta norte-americana de integração econômica continental repercutiam no acirramento do compromisso brasileiro com o Mercosul, e até no avanço de propostas de integração econômica regional como a Iniciativa Amazônica e a ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana)<sup>57</sup>.

Em dezembro de 1994, dando prosseguimento ao projeto Iniciativa para as Américas, foi convocada a Cúpula de Miami, também chamada Cúpula das Américas. O discurso do governo norte-americano em Miami ratificava a finalidade do aprofundamento da convergência dos valores democráticos do continente, em vista da integração econômica que se daria aos moldes do Nafta. Podemos entender a Cúpula de Miami como a investida mais incisiva dos EUA no que concerne ao projeto de integração econômica hemisférica

Ressalvamos que, concomitantemente à Cúpula de Miami, intensas negociações ocorriam na VII Reunião do Conselho Comum do Mercosul, que encerrou o período de transição do bloco e estabeleceu a entrada em vigor da união aduaneira à partir de janeiro de 1995. Além disso, o Protocolo de Ouro Preto institucionalizou e conferiu personalidade jurídica internacional ao Mercosul. Isso evidencia o comprometimento brasileiro em sua proposta regionalista de política externa de autonomia pela integração e a sua autonomia frente aos EUA no plano das relações hemisféricas.

---

<sup>57</sup> De acordo com Mello (2000), o lançamento da chamada Iniciativa Amazônica, em 1992, visava a negociação de acordos de complementação econômica com Bolívia, Equador, Colômbia, Venezuela, Peru, Suriname e Guiana, países-membros do Tratado de Cooperação Amazônica, firmado em 1978. O projeto da ALCSA já era uma proposta mais abrangente que absorveria a Iniciativa Amazônica e, num prazo de dez anos, congregaria os países do Mercosul, do Grupo Andino e o Chile, por meio de uma rede de acordos de livre comércio.

O Brasil não aceitou o formato pelo qual os EUA pretendiam, inicialmente, conduzir o processo, centralizando “[...]a redação das propostas preliminares sem que o conjunto dos países fosse informado sobre os diversos posicionamentos” (MELLO, 2000, p. 145). Por isso, a estratégia da política externa brasileira foi a de multilateralizar as posições latino-americanas e garantir a continuidade de seus processos de integração econômica regional, impedindo o formato bilateral ou sub-regional de negociação desejado pelo governo norte-americano. No entanto, ao final da Cúpula de Miami, o país aceitou a proposta inicial, que previa a concepção da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), na qual as negociações deveriam estar concluídas em no máximo dez anos, ou seja, até o ano de 2005. De acordo com Lima (1999), as possíveis motivações para a aceitação brasileira do lançamento das negociações da ALCA são: avaliação feita pelo corpo diplomático do alto risco de isolamento na região e a percepção de que o país teria condições de adiar ao máximo o efetivo início do processo de liberalização econômica.

Posteriormente à realização da Cúpula de Miami, o processo de negociação para a consolidação da ALCA caracterizou-se pelas difíceis negociações entre Brasil e EUA, devido aos interesses díspares nas esferas política e econômica, que norteavam a formulação da política externa e da política econômica de ambos os países. Com efeito, a política brasileira de autonomia pela integração pode ter sido o maior entrave para a implementação da ALCA no decorrer da década de 1990 e nos primeiros anos da década seguinte, como assinala Moniz Bandeira:

O objetivo político prioritário, na proposta de integração do espaço econômico da América do Sul, evidenciou-se ainda mais quando Fernando Henrique Cardoso declarou que o “Mercosul é mais que um mercado, o Mercosul é, para o Brasil, um destino” – disse o presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2001, acrescentando que a Alca era “uma opção”, à qual poderia aderir ou não. [...] Com efeito, a diplomacia brasileira tornou a integração da América do Sul, a afirmação de sua identidade própria, a condição prévia para qualquer esforço de integração hemisférica, como os Estados Unidos estavam a propor com o projeto da Alca (MONIZ BANDEIRA, 2006, p. 280-281)<sup>58</sup>.

A primeira reunião do processo negociador da ALCA ocorreu em Denver – USA, em 1995, primeiro ano do mandato presidencial de FHC, quando houve uma abrupta elevação dos déficits da balança comercial brasileira – decorrente, sobretudo, da taxa de câmbio sobrevalorizada do Plano Real – que contribuiu como mais um fator conjuntural decisivo da

---

<sup>58</sup> Declarações obtidas pelo autor no Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso, na Reunião da Cúpula do Mercosul, na ocasião da Reunião do Conselho do Mercado Comum, Assunção, 22 jun. 2001.

posição de cautela defendida pelo governo frente à perspectiva de uma nova instância negociadora de liberalização econômica, a ALCA.

Na reunião de Denver, os EUA, com apoio dos parceiros do Nafta e do Chile, visavam assumir a condução das negociações e previam um formato centrado no Nafta, no qual os demais países tratariam de sua adesão individualmente. Entretanto, a decisão final da reunião acatou a proposta do Mercosul, que fora apoiada pelos membros do Pacto Andino, pela qual a zona econômica continental seria formada pelo modelo de “*building blocks*”, baseado na convergência dos acordos sub-regionais já existentes.

Este primeiro revés imposto às estratégias norte-americanas implicava num aumento da esfera de influência da estratégia brasileira com relação aos outros países latino-americanos, resultando na prorrogação dos prazos para as decisões e para a efetiva implantação da ALCA. Além do que, garantia o fortalecimento do Mercosul nos termos da integração econômica hemisférica. As reuniões seguintes foram pautadas pela mesma tônica: um relativo embate entre EUA e Mercosul, liderado pelo Brasil. E era na área comercial que se encontravam os maiores entraves, pois tanto o governo brasileiro quanto o norte-americano tinham disposição limitada a ceder, o que tornava mais rígido o processo negociador.

Para os EUA, a zona econômica hemisférica era vista como a oportunidade de consolidação de alguns temas primordiais para a expansão de sua influência comercial no continente, focada na abertura comercial de bens não-agrícolas, nos investimentos, nos serviços e na propriedade intelectual. Já para o Brasil, a ALCA representava o desafio de construir um posicionamento que refletisse a complexidade da estrutura econômica e social do país, buscando negociar maior acesso aos mercados internacionais, especialmente de produtos agrícolas, sem se comprometer em acordos que levem a uma gradual especialização produtiva nesse setor. O que poderia afetar negativamente o crescimento de outros setores que geram produtos com maior valor agregado (MARIANO; VIGEVANI, 2006).

Já ao final da década de 1990, observavam-se alguns avanços no processo negociador da ALCA e o Mercosul passava por sérias dificuldades<sup>59</sup>. Nesse período complicado, em que alguns setores da sociedade brasileira chegaram a contestar a validade e a relevância do bloco econômico sub-regional, a política externa brasileira não esmoreceu no exercício da estratégia

---

<sup>59</sup> Podemos dizer que a crise enfrentada pelo Mercosul foi, em grande medida, reflexo da crise cambial brasileira de 1998/1999. Com a desvalorização do Real naquele período, os outros parceiros comerciais do Brasil no Bloco se sentiram prejudicados, principalmente a Argentina que ainda mantinha sua moeda atrelada ao dólar, e assim, com o Real desvalorizado o comércio realizado entre estes dois países seria afetado. O Brasil teria vantagens nas exportações à Argentina e a tendência era que as importações brasileiras oriundas do país vizinho diminuíssem.

regionalista e liderou o posicionamento contrário à integração hemisférica nos padrões norte-americanos. Mesmo após a crise cambial brasileira de 1998/1999 e as problemáticas por que passava o Mercosul, uma postura firme com relação à ALCA foi adotada de forma conjunta. Liderados pelo Brasil, o Bloco assumia posição unificada e propunha um cenário com características bem diferentes das que previam os norte-americanos. Tal processo contribuiu para o entrave nas negociações da ALCA ao final da gestão FHC e início do governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva.

O Brasil, não sem dificuldades, atraiu o resto do Mercosul para um posicionamento contrário a ALCA, nos moldes propostos. O governo norte-americano pretendia tratar temas como liberalização da agricultura, mecanismo *antidumping*, fim dos subsídios aos produtos agrícolas e às *commodities*, como o aço, no âmbito da OMC. E pretendia incluir na agenda de negociações da ALCA, temas como propriedade intelectual, serviços, compras governamentais, aos quais o Brasil era contrário. Já que os temas problemáticos para Washington poderiam ser tratados em âmbito multilateral (OMC), o Brasil sentiu-se no direito de propor que temas que não fossem de seu interesse, também pudessem migrar para o âmbito multilateral de negociações.

O Mercosul, dessa forma, lutou pela redefinição da Agenda da ALCA. Apresentou uma proposta, muito cautelosa, de liberalização do comércio de bens industriais e agrícolas que teria quatro etapas para a diminuição tarifária dos produtos: “em termos de valor de comércio, 20% foram incluídos no grupo que teria liberalização imediata; 3%, em até cinco anos; 16%, em até dez anos; e 61%, em mais de dez anos” (BATISTA JÚNIOR, 2005, p.122). Os EUA não compartilharam dessa proposta do Mercosul e, assim, as negociações da ALCA foram travancadas.

Além das questões comerciais, outros argumentos justificavam a não adesão do Brasil à ALCA. Dentre os principais, Albuquerque (2003) destaca: o argumento do “*global trader*” introduzia a idéia de que o comércio brasileiro era bem equilibrado internacionalmente e uma regionalização maior como a ALCA poderia até ser contraproducente, na medida em que afetaria os interesses e a celebração de acordos em outras regiões; o argumento da superioridade do Mercosul, como exposto ao longo do texto, a integração econômica sub-regional era prioritária e a integração econômica hemisférica era opcional; o argumento da preferência pela União Européia, pois um acordo com aquele bloco seria mais vantajoso ao país por diversas razões, desde o paralelismo entre os modelos de integração até o interesse

em limitar a hegemonia norte-americana, sem contar que um acordo Mercosul-União Européia visava compensar o grande impulso que a ALCA viria conferir às relações intra-hemisféricas capaz de afetar negativamente o equilíbrio, em termos de diversificação, do comércio exterior e dos investimentos brasileiros; e por fim, o argumento do sucateamento, partindo do pressuposto de que a maior competitividade global da economia norte-americana comprometeria o setor de serviços e outros setores produtivos da economia brasileira, culminando em seus sucateamentos, na hipótese de se elevar a competição com os mesmo setores norte-americanos.

Essas questões comerciais, estes argumentos contrários a adesão à ALCA e a consolidação da política externa voltada à integração sub-regional define a posição brasileira em determinadas regras do jogo internacional, referentes ao nível das relações interestatais. Porém se faz necessário estabelecer, ainda que de forma sucinta, a conexão entre o nível de relações interestatais e o jogo de interesses domésticos que contribuíram para a reorientação do quadro referencial da política externa brasileira nos anos 1990. Partiremos da idéia que “[...] a globalização contribuiu para fomentar o componente causal doméstico da formação da política exterior” (LIMA, 2000, p. 296). E que a integração à economia globalizada leva a uma ampliação das conseqüências distributivas da política exterior, contribuindo para sua maior politização e perda de sua especificidade prévia<sup>60</sup> (LIMA, 2000).

Oliveira (2001) sublinha que o Mercosul, que é ainda um processo em desenvolvimento, evidencia a existência de formas de articulações políticas que alguns grupos sociais e econômicos utilizam para defender seus interesses nesse Bloco Regional. Tomando como exemplo o caso do embate entre os governos argentino e brasileiro sobre o livre comércio do açúcar no Mercosul, Oliveira revela as implicações das mudanças internacionais e domésticas para a formação da política externa brasileira:

O exemplo do livre comércio do açúcar no Mercosul é um desses casos típicos e nos possibilita entender como tanto o Estado argentino quanto o brasileiro no sistema internacional contemporâneo e inseridos em um processo de integração regional cooperam entre si e em que medida esta cooperação é influenciada pelo plano doméstico (OLIVEIRA, 2001, p. 157).

---

<sup>60</sup> Segundo a Teoria Realista, a especificidade prévia da Política Externa, pressupõe que esta não apenas elimina qualquer importância causal da política doméstica, como justifica, para a primeira um processo decisório fora da esfera política, no âmbito da esfera tecnoburocrática, ou seja, um processo decisório diferenciado (LIMA, 2000).

Dessa maneira, podemos apontar que as estratégias de política externa adotadas com o Mercosul são marcadas por implicações da política doméstica, no sentido de contemplar os interesses de setores econômicos e sociais no âmbito internacional.

Em resumo, a principal conseqüência da liberalização política e da abertura econômica foi ter modificado a natureza da política externa que, além de representar interesses coletivos no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno (LIMA, 2000, p. 295).

No caso do processo negociador ALCA, as escolhas do governo brasileiro sofreram influência do posicionamento dos atores domésticos e das expectativas construídas em relação aos benefícios setoriais que resultariam em cada negociação. Evidenciando que nas negociações comerciais entre países que envolvem processos de integração econômica, há uma forte inter-relação entre as esferas externa e doméstica e, dessa forma, a efetividade da ação governamental reflete o grau de equivalência entre essas duas esferas (MARIANO, VIGEVANI, 2006).

De acordo com Pinheiro e Lima (1999), além da intensificação da integração econômica sub-regional, o poder de veto que o Brasil conseguiu demonstrar na fase preparatória das negociações da ALCA baseou-se no apoio de uma ampla coalizão política e econômica doméstica, na qual setores empresariais e sindicais convergiram com a posição do governo no sentido de buscar o adiamento da liberalização hemisférica e, posteriormente, numa posição oposicionista em relação às propostas de integração hemisférica.

Por fim, ao final da década de 1990, podemos acreditar que, em linhas gerais, a dinâmica das negociações da ALCA, de certa forma, contribuiu para fortalecer e estreitar os laços políticos e econômicos do Mercosul com o resto da comunidade latino-americana (CAMPBELL, ROZEMBERG, SVARZMAN, 2000). E tornou-se um dos pilares centrais da reorientação da política externa brasileira nesta década, sobretudo no papel atribuído ao Mercosul enquanto plataforma para a inserção internacional com maior grau de autonomia, refletindo na contraposição à ALCA, sob liderança e hegemonia norte-americana.

### ***3.6 Inserção internacional e reestruturação da política externa mexicana***

Após analisarmos a relação entre política externa e as estratégias de inserção à economia internacional do Brasil, sublinhando a relevância do Mercosul nessa relação, chegou a vez de estudarmos o caso mexicano, evidenciando o papel do Nafta. Partiremos da premissa de que a noção de reestruturação da política externa mexicana está profundamente ligada às novas estratégias de inserção na economia internacional fundamentadas nas políticas liberalizantes, que foram concretamente realizadas entre os últimos anos da década de 1980 e a primeira metade do decênio seguinte, período coincidente a administração do presidente Salinas de Gortari (1988-1994). Além da implementação das reformas econômicas neoliberais, esse período foi marcado pela aproximação do México com os EUA em um nível nunca antes visto na história econômica e política mexicana, resultando na formalização do projeto de integração econômica entre ambos os países mais o Canadá.

Em se tratando de política externa, a assinatura do Nafta vislumbrou, segundo Heredia (1997), três expressivas transformações: uma guinada com relação à aproximação com os EUA, a consolidação da mudança referente ao predomínio dos temas econômicos dentro da agenda de política externa e a reorientação da estratégia diplomática em direção a esquemas institucionalizados de cooperação internacional. Nosso enfoque será voltado para as duas primeiras transformações, devido ao nosso objetivo principal que é demonstrar que a nova estratégia de desenvolvimento econômico mexicano está fortemente relacionada a esse processo de reestruturação da política externa nos anos 1990, que pode ter contribuído para o aumento da dependência e da vulnerabilidade financeira e para uma atuação menos autônoma no cenário internacional. Como afirma Heredia:

*Durante buena parte de este siglo, sin embargo, los márgenes de autonomía del Estado mexicano frente al exterior han estado acotados por dos factores principales: la vecindad con Estados Unidos y la vulnerabilidad financiera externa. El primero de estos factores ha tenido efectos decisivos sobre la definición de los ámbitos de competencia del gobierno mexicano en materia internacional, así como sobre los temas centrales de política exterior. A la dependencia financiera externa han contribuido tanto la incapacidad de la economía mexicana para generar las divisas requeridas para financiar el crecimiento como la movilidad del capital invertido no país. La vulnerabilidad financiera frente al exterior ha influido sobre los márgenes de maniobra en política económica, lo mismo que sobre la capacidad de negociación del gobierno mexicano frente al exterior (HEREDIA, 1997, p. 86).*

Essa relação entre política econômica e política externa mexicana é elemento central não só da reorientação da atuação externa do país, como também da estratégia maior de inserção na economia internacional. Porém essa relação entre as duas esferas políticas é mais complexa do que se imagina. Ao longo da história apresentou momentos ora de harmonia ora de tensão. Não cabe aqui uma análise mais detida da evolução histórica dessa relação, mas o importante é saber que grande parte dos estudiosos sobre o tema acredita que os primeiros anos após a crise da dívida de 1982 foram marcados por tensão e dificuldades entre política econômica e política externa.

A situação de crise econômica e debilidade surtiu efeito nas pautas de operação da política externa mexicana, de tal maneira, que começaram a surgir modificações relativas à orientação da mesma. A crise colaborou com a renegação do papel secundário da política externa e propiciou um debate, tanto do aparato governamental quanto da opinião pública, em torno dos custos e benefícios oriundos de uma política externa, que tradicionalmente privilegiava os objetivos políticos ante as metas econômicas (GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, 2006). Encontram-se aí os primeiros sinais da virada da política externa tradicional mexicana, até então fundamentada na manutenção da essência ideológica do nacionalismo revolucionário como fonte de legitimidade e estabilidade interna. Aspectos centrais como a ampliação da margem de dependência com relação aos EUA e reiteração da autonomia, aspirações de igualdade e justiça nas relações internacionais em oposição aos objetivos diretamente relacionados ao desenvolvimento econômico caracterizavam a tradicionalidade da política externa mexicana.

Contudo, ao longo dos governos Miguel de La Madrid (1982-1988) e Salinas de Gortari, essa tradicionalidade sofreu transformações estruturais de grande envergadura como no caso da forte vinculação observada entre política econômica interna e política externa, consequência das necessidades criadas pela crise da dívida externa. Em âmbito externo, os desafios que apareciam referiam-se às alterações do cenário internacional, de um lado, com o fim do regime bipolar e da Guerra Fria, e do outro, com as novas realidades do multilateralismo, no qual os EUA se encaminhavam como potência hegemônica por sua capacidade política, econômica e militar.

Portanto, em meados dos anos 1980, os temas relativos ao comércio exterior e investimento estrangeiro, inseridos no projeto de abertura econômica, introduziram as principais mudanças na política econômica e na política externa do México. A crise do

modelo de substituição de importações das décadas anteriores revelava a necessidade de se repensar as relações comerciais com o exterior e o incentivo às exportações de produtos não petrolíferos, com base em uma inserção mais dinâmica e eficiente da economia mexicana nos fluxos de comércio e investimentos internacionais. As primeiras medidas tomadas pelo governo Miguel de La Madrid nesta direção foram: o afrouxamento do protecionismo comercial, com a redução das taxas de importação em variados setores econômicos; a assinatura de um acordo bilateral com os EUA; e a decisão de dar início às negociações para o ingresso do país no GATT, o que aconteceria posteriormente.

Nesse sentido, devemos considerar que a relação do México com os EUA adquiriu extrema relevância no processo de reconfiguração da política externa mexicana. A estratégia de abertura econômica ao exterior buscava fortalecer as tendências do mercado em direção a uma maior integração com a economia norte-americana. Assim, já no governo Miguel de La Madrid, um relacionamento mais próximo aos EUA assumia espaço preponderante na condução da política externa mexicana. O estreitamento nas relações com o vizinho do norte, nas esferas política e econômica, demonstrava um ambiente de menor rivalidade e enfrentamento entre os dois países, indicando uma importante virada do caráter ideológico nacionalista da política externa mexicana, prevalecente desde os tempos da Revolução. E conforme ressalta Heller (2006), Washington também acusava interesse em melhorar e aprofundar suas relações com o México, como confirma, entre outros feitos, a ajuda financeira oferecida pelo governo norte-americano em virtude da crise econômica dos anos 1980, com um empréstimo de US\$ 12,5 bilhões que fez parte de um pacote de reestruturação da dívida em 1986-1987. A equipe diplomática americana avaliou que a estabilidade econômica e o crescimento mexicano eram essenciais aos interesses americanos de manutenção da hegemonia econômica mundial e ainda em suas relações econômicas e políticas com os países da América Central.

Em linhas gerais, a política externa do governo Miguel de La Madrid se comprometeu em defender seus princípios tradicionais e ainda manteve um determinado grau de autonomia frente às relações com a América Central<sup>61</sup>. Contudo, já se notavam os primeiros passos rumo à mudança estrutural da política econômica e da política externa, objetivando um nível maior de integração com a economia norte-americana. O projeto, ainda embrionário, de vinculação

---

<sup>61</sup> Para uma análise mais detida da condução da política externa mexicana em relação aos países de América Central ver Eschbach (2001).

aos EUA estava se estruturando, e os riscos do agravamento da dependência e da vulnerabilidade externa financeira já eram previstos, assim como a possibilidade de uma atuação menos autônoma do país no panorama internacional, particularmente nas relações com a América Central. Como destaca González y González, em artigo elaborado naquela época e publicado em 2006 num livro que reúne uma coletânea sobre a política externa mexicana no século XX:

*Si como parecen indicar las tendencias recientes, la estrategia económica del gobierno hacia el exterior habrá de darse sobre la base de una mayor integración y complementariedad con la economía norteamericana, México corre el riesgo de perder capacidad de autodeterminación tanto económica como política. Dentro de una situación de creciente integración económica con Estados Unidos, en un contexto de resurgimiento del proyecto norteamericano de reconstitución hegemónica que reduce los niveles de permisibilidad internacional, la gran duda es si la política exterior de México podrá seguir jugando su papel histórico de contrabalanza y de frente de resistencia en la política o no (GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, 2006, p. 285).*

No período que vai de 1988 a 1994, em que Carlos Salinas Gortari governou o México, foi intensificada e concretizada a reestruturação do quadro referencial da política externa mexicana. O projeto maior de inserção internacional ancorado na abertura econômica, na “modernização” do país, na estratégia de incremento das exportações, iria pautar a atuação internacional do país nos anos 1990. Nesse contexto, a busca pela redefinição – com mais clareza e precisão – dos principais fundamentos da política externa, veio reforçar as mudanças iniciadas no governo anterior. A base para essa redefinição estaria no provimento de um comportamento interno mais articulado das novas estratégias de desenvolvimento e crescimento econômico com a dinâmica da economia internacional, através da atuação mais marcante da política externa.

Em decorrência disso, uma das principais características do novo quadro referencial da política externa mexicana foi a mudança realizada nas ações internacionais, ao transitar da diplomacia política para a diplomacia econômica, orientada pela tentativa de maior inserção nos mercados mundiais, nos acordos comerciais bilaterais e nos multilaterais. Essa busca por uma atuação internacional mais expressiva e que visava até um maior poder barganha nas relações econômicas internacionais do país, até se fez pela maior participação do México em regimes multilaterais como na adesão ao GATT e nos acordos comerciais celebrados com a União Européia, o Japão e alguns países da América Latina. No entanto, foi na relação aproximação com os EUA que se solidificaram as bases da reestruturação da política externa nos anos 1990 e que perduram ainda hoje.

O projeto “modernizador” de Salinas de Gortari trazia a política externa para o foco central das estratégias de inserção internacional, identificadas com os lineamentos básicos do neoliberalismo econômico, impulsionado pelo governo norte-americano e estruturado pelas agências financeiras internacionais e pelas diretrizes do Consenso de Washington (CABRA YBARRA, 2006). Ainda que no discurso do governo Salinas de Gortari, acerca das estratégias de inserção internacional balizadas em objetivos que indicavam a preservação e o fortalecimento da soberania, o apoio ao desenvolvimento econômico, político e social e a ascensão da cooperação internacional e da imagem do país ao exterior; a coalizão formada pela elite econômica e política do país reuniu forças em torno do alinhamento com os EUA e, posteriormente, apoiou as negociações que resultariam no Nafta.

Nesse momento, torna-se pertinente evidenciarmos, ainda que brevemente, a conexão existente entre o nível de relações interestatais e o jogo de interesses domésticos que contribuíram para a reorientação do quadro referencial da política externa mexicana nos anos 1990. No caso do México, Rubio (1994) destaca diferentes grupos que apoiavam uma maior aproximação com os EUA e a adoção do Nafta, o que ele chamou de coalizão interna, e os opositores a esse processo. A coalizão interna era formada por diversos setores empresariais, sobretudo o das *maquiladoras*, sindicatos de setores modernos da economia, grande parte da classe média, comunidades camponesas de agricultores comerciais, o PAN (Partido Acción Nacional) e grande parte da direita mexicana, que esperavam uma reestruturação econômica bem sucedida do país com o advento do Nafta. Os opositores previam o contrário. Guiados pela esquerda, representada pelo PRD (Partido da Revolução Democrática), além dos sindicatos da ala esquerda, vários burocratas e seus sindicatos e intelectuais, acreditavam que o Nafta beneficiaria a poucos e prejudicaria a muitos e que o país teria um papel cada vez mais subordinado aos EUA<sup>62</sup>.

O Nafta foi concebido como o instrumento político que não só consolidaria a nova coalizão interna, mas também asseguraria a transformação da economia. Tanto o apoio como a oposição ao NAFTA provinham menos de considerações quanto ao provável impacto do acordo sobre determinadas indústrias, do que da expectativa de que uma economia de mercado, com acesso assegurado à economia norte-americana, mudaria por completo o contexto mexicano. Para os defensores do processo, a mudança fortaleceria seus interesses e suas posições políticas; os opositores temiam o contrário (RUBIO, 1994, p. 87).

---

<sup>62</sup> Ressaltamos que faremos um estudo mais denso, em relação a Brasil e México, a respeito dos setores que apoiavam ou se opunham ao Mercosul e ao Nafta, respectivamente.

Isso mostra como os grupos internos mexicanos apoiaram o Nafta e a aproximação com os EUA também se fez sentir na formulação da política exterior mexicana nos últimos anos do século XX. O México atrelou seu futuro político e econômico à principal potência econômica mundial, seu vizinho do norte, e tornou-se mais vulnerável e dependente, sobretudo no que diz respeito ao comércio exterior, consequência de sua estratégia de inserção à economia internacional que teve o Nafta como um dos pilares centrais.

As negociações relacionadas ao projeto de integração econômica regional, que culminaram no Nafta, embasariam as estratégias de política econômica e de política externa mexicanas. Mesmo correndo o risco de diminuir a margem de autonomia do país frente ao exterior, contradizendo o discurso do governo Salinas de Gortari. O que acreditamos que aconteceu, sobretudo após a entrada em vigor do Nafta, devido, entre outros fatores, ao aumento da dependência econômica do comércio exterior com os EUA e a maior vulnerabilidade financeira externa.

Segundo Abella Armengol (2006), a política externa mexicana, na primeira metade dos anos 1990, foi concebida como parte substantiva de um projeto que se propôs a terminar com o que se considerou “*desviaciones*” da Revolução Mexicana. Foi questionado o papel do Estado, se instrumentalizou uma abertura econômica indiscriminada e se estabeleceram compromissos internacionais, entre os quais o Nafta foi o maior. Nessa perspectiva o projeto “modernizador” de Salinas Gortari, aprofundado pelo governo Ernesto Zedillo, visava a atualização não apenas das bases ideológicas do Estado originário da Revolução Mexicana, como também dos estilos. Os conceitos-chaves da função estatal soberania e nacionalismo, tanto no âmbito interno quanto no externo, não poderiam desaparecer dos discursos de ambos os presidentes, mas teriam que adquirir um novo sentido, a fim de se enquadrarem na nova estratégia de desenvolvimento e de inserção internacional. Soberania nacional iria supor, primeiramente, reforçar a capacidade econômica do país para a obtenção de maiores margens de negociação. Nacionalismo mexicano, herança irrenunciável do movimento revolucionário, cuja reconhecida posição defensiva e amparada nas bases da justiça que caracterizou a política externa do período pós- Segunda Guerra Mundial, já não era funcional ao propósito de alcançar a nomenclatura de país desenvolvido.

A ações dos governos de Salinas de Gortari e Ernesto Zedillo, no que diziam respeito a implementação do novo projeto de política econômica e política externa, se concentraram, indubitavelmente, no aprofundamento das relações com o governo norte-americano. A

transformação basilar do quadro de referência da política externa mexicana foi percebida na mudança do relacionamento México-EUA, que não mais seria pautado pelo estranhamento e confrontação, consequência do novo estilo de nacionalismo mexicano. Deveriam ser esquecidos os rancores do passado em favor de uma aliança capaz de gerar prosperidade econômica e melhoria das condições sociais no futuro. Pelo menos, era esse o discurso do governo e o desejo dos setores civis que apoiavam o Nafta.

*Pieza fundamental del nuevo proyecto era, sin duda, la relación con Estados Unidos. Había que modificar el contenido, el tono, los propósitos del discurso hacia el vecino país del norte. No podía continuar su lógica, sustentándose una posición reivindicativa a ultranza. [...] Por primera vez en la historia del México posrevolucionario se aceptó no sólo como necesaria sino como benéfica la abierta integración con la economía estadounidense. A pesar del énfasis del discurso presidencial en que uno de los objetivos básicos era diversificar las relaciones con el exterior, en la concepción del Ejecutivo quedaba claro que los términos de la competencia internacional situaban a México en el área prioritaria de Estados Unidos (ABELLA ARMENGOL, 2006, p. 324).*

Além da relevância do Nafta para a consecução da nova estratégia de inserção na economia internacional, significou uma transformação radical na tradição diplomática mexicana: em primeiro lugar, reorientando seus esforços para uma aproximação com os EUA, em segundo lugar, privilegiando o comércio exterior como condicionante para a maioria das decisões da vida econômica, política e social do país e, em terceiro lugar, acentuando a subordinação das decisões internas às políticas neoliberais recomendadas por organismos internacionais e pelas condicionantes impostas ao México para sua aceitação na área de livre comércio da América do Norte.

Nessa perspectiva, a assinatura do Nafta pode ser visto como um dos indicadores mais importantes da mudança no quadro referencial da política externa mexicana. Ao institucionalizar suas relações comerciais por meio do Tratado, o governo mexicano redefiniu o curso de sua política econômica voltada ao exterior. Isto é, modificou a “personalidade” do Estado no cenário internacional, porque as modificações na política externa vieram acompanhadas de políticas internas desenhadas para transformar o modelo de desenvolvimento econômico orientado para dentro, o modelo desenvolvimentista, que no governo Salinas de Gortari foi definido como fonte do subdesenvolvimento do país (GÁMEZ VÁZQUEZ, 2006).

A experiência do Nafta na gestão de Ernesto Zedillo (1994-2000) veio concretizar a reorientação da política externa iniciada em meados dos anos 1980 e estruturada no governo

Salinas de Gortari. O comportamento externo do México passou a ser altamente influenciado pela relação de proximidade com os EUA, e confirmou-se a abdicação do confronto com aquele país, efetivando a bilateralidade formal e voluntariamente aceita. Conforme afirma Covarrubias Velasco (2006), o Nafta alterou a percepção mexicana em relação ao vizinho país do norte, que passou a ser visto como “sócio” do México, além de prover um marco jurídico para a resolução de controvérsias entre ambos.

Em pouco mais de uma década, rompeu-se com a tradição externa mexicana acumulada ao longo de décadas de hegemonia priísta (referente ao partido político PRI). O que era rechaço ao imperialismo norte-americano, converteu-se em aproximação pragmática e inexorável; o que era uma economia fechada e calcada no modelo de substituição de importações transformou-se em uma economia aberta, que fez do setor externo a mola propulsora da economia (PFEIFER FILHO, 1999).

Grande parte dos analistas mexicanos, concordam que a abertura econômica e o fim do “antiamericanismo” foram os dois divisores de águas dos governos Salinas de Gortari e Ernesto Zedillo, responsáveis diretos pela redefinição dos conceitos de soberania e nacionalismo, por meio da sobreposição da esfera econômica ante a esfera política. Isso foi evidenciado na atuação da política externa mexicana em sua relação com os países da América Central. Um papel menos ativo e mais cauteloso do México na região, apesar do país apresentar importantes interesses políticos, econômicos e de segurança na América Central, foi pautado pelo alinhamento aos EUA refletindo, claramente, as mudanças no quadro referencial da política externa mexicana nos anos 1990. O país concedeu um apoio discreto aos projetos de integração econômica de alguns países vizinhos do sul, e não foi além dos discursos presidenciais uma maior aproximação com os outros países latino-americanos, especialmente os da América do Sul. Realizaram-se apenas acordos comerciais bilaterais, sem muita expressão, como os celebrados com Brasil e Chile. Acerca do assunto Eschbach sintetiza:

*Estos cambios significan que la política mexicana hacia Centroamérica está en franco retroceso con respecto al activo papel que México jugó durante el decenio de los ochenta. [...] En conjunto, la debilidad mexicana y la experiencia derivada de su política exterior reciente explican los nuevos parámetros para su política regional. En esencia, se trata de dos compromisos paralelos: 1) impedir que Centroamérica provoque conflictos en sus relacionaes bilaterales con Estados Unidos, y 2) seguir la dirección política marcada por los propios países centroamericanos. La constante dependencia de México de la repatriación de capital y flujos financieros y de la inversión de Estados Unidos y de otros países de la Organización para la Cooperación*

*Económica y el Desarrollo (OCDE) en buena medida explican la reticencia a entrar en conflicto con los intereses de Estados Unidos en Centroamérica (ESCHBACH, 2001, p. 226, 230-231).*

Apesar dessa questão da atuação internacional menos ativa do México, o projeto modernizador de Salinas de Gortari parecia caminhar bem. O cenário planejado não poderia ser mais otimista. Em seu quinto ano de governo, o presidente contava com o mais alto nível de popularidade, que segundo pesquisa elaborada pela empresa Indermec/Louis Harris, 74% da população qualificava seu governo como excelente ou bom (ABELLA ARMENGOL, 2006). Todavia, a cadeia de acontecimentos verificadas nos anos de 1994 e 1995, fim de seu governo e começo da gestão Ernesto Zedillo – como o levante armado do Exército Zapatista de Libertação Nacional, expressivo movimento de contestação social, e o estouro da grave crise financeira – veio questionar a imagem exitosa dos cinco primeiros anos do governo Salinas de Gortari.

Por tudo que apresentamos até o momento, podemos considerar que as respostas dadas pela política econômica e pela política externa mexicanas na reestruturação de suas estratégias de inserção internacional nos anos 1990, refletem as profundas mudanças experimentadas pela economia mundial desde os anos 1970 e pela própria dinâmica da econômica mexicana na década de 1980, época de transição do modelo nacional desenvolvimentista para um modelo amparado em políticas liberalizantes. Em matéria de política externa, a aproximação com os EUA em busca da integração econômica foi a escolha que parecia ser necessária e a mais urgente para diminuir a vulnerabilidade externa do país e promover o desenvolvimento econômico, político e social do país, a partir de uma melhor inserção do México no mundo. Entretanto, tal estratégia não surtiu os efeitos desejados. Paradoxalmente a vulnerabilidade externa se elevou, e o Nafta conduziu a economia mexicana a um grau elevado de dependência da economia norte-americana. Nesse contexto, Heredia (1997) entende que houve uma agudização do dilema colocado entre desenvolvimento econômico e autonomia frente ao exterior, resultante do aumento da vulnerabilidade financeira e das mudanças no entorno externo, que limitaram significativamente a autonomia do estado mexicano em matéria econômica.

Com efeito, este mesmo autor expõe duas visões distintas da relação entre política econômica e seus efeitos para uma atuação autônoma do país. Uma acredita que a reorientação da política externa mexicana nos anos 1990 significou a subordinação da defesa de soberania aos objetivos da nova estratégia de política econômica: garantir o acesso das

exportações mexicanas ao mercado norte-americano e promover o ingresso maciço de capitais estrangeiros. A outra, longe de crer nos sacrifícios em termos de soberania, alega que a concentração da política externa e a decisão de estabelecer relações institucionalizadas de cooperação com os EUA, constituíram a única estratégia capaz de contrabalançar e conter a capacidade de influencia do poderoso país vizinho do norte (HEREDIA, 1997).

Valendo-se de algumas conclusões da pesquisadora Abella Armengol, acerca da condução da política externa da gestão Salinas de Gortari, que serviu de base para o governo Ernesto Zedillo, justificamos nossa concordância com a primeira corrente de pensamento anteriormente exposta:

*La política exterior en la administración de Carlos Salinas se transformó porque el proyecto implicó mucho más que un cambio de estilo. Su significado se relaciona con la virtual desaparición del Estado de la Revolución Mexicana. En estos cinco años, la economía mexicana ha sufrido un cambio estructural del cual difícilmente podrá marchar atrás. El propósito de dismantelar el proteccionismo y dar paso a una apertura indiscriminada se cumplió puntualmente. Hoy se depende mucho más del exterior no sólo porque continúan presentes los desequilibrios tradicionales en materia de comercio, inversión y deuda externa, sino porque la capacidad productiva del país está sujeta a lo que dicta el interés de los grandes capitales, principalmente estadounidenses. [...] El presidente se propuso romper con los “mitos” de la Revolución Mexicana y lo hizo; se propuso que México estuviera presente en la mesa de los económicamente poderosos nivel mundial y lo logró; se propuso formalizar la integración de la economía mexicana a la estadounidense y se firmó el TLC. En cambio, el propósito de consolidar una economía y un Estado fuerte para alcanzar la justicia social y fortalecer la soberanía nacional no se cumplió. Hoy México es mucho más vulnerable en su relación con el exterior (ABELLA ARMENGOL, 2006, p. 333-334).*

Sem dúvida que a política externa mexicana, nos anos 1990, merece ser discutida de forma mais exaustiva. Mas pelo que pudemos analisar, entendemos que as estratégias de inserção internacional do México fundamentadas em políticas de caráter neoliberal, tendo o Nafta como um dos pilares centrais, resultaram na reestruturação de seu política externa que ao longo desse período praticou uma atuação externa menos autônoma que nas décadas anteriores. Adiciona-se que, ao final do século XX, os propósitos mais substantivos dessas novas estratégias de política econômica e de política externa, quais sejam, alcançar o crescimento econômico e a justiça social através da reforma do Estado e da “modernização”, não foram cumpridos. Como já explicitado ao longo deste trabalho, os graves problemas estruturais econômicos e sociais não foram atenuados.

## CONCLUSÃO

O objetivo central deste trabalho foi identificar as estratégias de inserção na economia internacional do Brasil e do México nos anos 1990, compreender seus reflexos econômicos e analisar sua relação com os processos de integração econômica regional e com a formulação da política externa de ambos os países. Nesse sentido, para entendermos o processo de inserção brasileira e mexicana à economia internacional, foi necessário elaborar um estudo histórico acerca do período anterior, para entendermos que o estouro da crise da dívida externa dos países latino-americanos, em 1982, marcou o fim de uma etapa histórica e início de uma longa transição. O que também definimos como ruptura do modelo nacional desenvolvimentista, que vigorou pela maior parte do tempo no século XX na maioria dos países latino-americanos, como no caso do Brasil e do México. Tal ruptura fora caracterizada pelo fim desse modelo, em um período no qual a maior parte dos países em desenvolvimento passaram a adotar um padrão de desenvolvimento que incentivava a abertura econômica e a implementação de políticas baseadas no Neoliberalismo.

Foi nesse contexto que analisamos as estratégias de inserção na economia internacional do Brasil e do México nos anos 1990, enfatizando o papel desempenhado por Mercosul e Nafta, considerados por nós como alguns dos pilares centrais dessas estratégias. Constatamos que, embora Brasil e México tenham adotado políticas econômicas originárias do mesmo tronco ideológico: o Neoliberalismo, suas estratégias de inserção na economia internacional foram distintas, demonstrando que existem diferenças marcantes entre as políticas liberalizantes nacionais, refletindo igualmente nas diferentes estratégias de atuação da política externa brasileira e mexicana. Vamos agora evidenciar estas diferenças marcantes das estratégias de inserção na economia internacional de ambos os países.

Primeiramente, nossa primeira observação refere-se às políticas adotadas por Brasil e México após a eclosão da crise da dívida de 1982. O México, já em meados dos anos 1980, com o governo de Miguel de La Madrid, dava os primeiros sinais do exercício de um novo modelo de desenvolvimento econômico em detrimento do modelo nacional desenvolvimentista. Em meio à grave crise econômica, o país já tomava algumas medidas de caráter neoliberal, a fim de conter a crise inflacionária e tinha início uma aproximação com os EUA, buscando a garantia do apoio financeiro. Do mesmo modo, pretendia-se dar seguimento em uma estratégia pautada na celebração de acordos comerciais com aquele país, o que

posteriormente seria essencial para a consecução das estratégias de inserção na economia internacional.

O Brasil, por sua vez, atravessou a década perdida em um momento de transição política. Uma longa ditadura militar que vinha desde 1964 chegava ao fim no ano 1985. As políticas econômicas praticadas nos últimos anos do governo militar e depois pelo governo do primeiro presidente civil da era pós-ditadura militar, Jose Sarney (1985-1990), com vistas a conter a crise da dívida externa ainda eram pautadas por políticas heterodoxas, advindas do modelo nacional desenvolvimentista. Os planos de estabilização, cujo cerne consistia na política de congelamento dos preços para conter a hiperinflação não sinalizavam para uma clara mudança no paradigma do modelo de desenvolvimento econômico.

Portanto, o México iniciou sua transição para o modelo econômico calcado em políticas neoliberais anteriormente ao Brasil, que somente em 1990, com o presidente Collor, daria sinais sólidos da modificação da natureza da política econômica perpetrada.

O viés na política econômica iniciada pelo presidente Miguel de La Madrid foi consolidado no governo de Salinas de Gortari. De meados dos anos 1980 até a primeira metade da década de 1990 o povo mexicano presenciou a consolidação das políticas liberalizantes e viu o país tornar-se um dos países mais abertos do mundo. O projeto de recuperação econômica e de crescimento de Salinas de Gortari era pautado no incremento das exportações manufatureiras e da indústria maquiladora. Desde o início da década de 1980 o México apoiava e incentivava às exportações de produtos não petroleiros e no começo da década seguinte percebia-se que o comércio exterior aparecia como um dos elementos centrais da estratégia de inserção na economia internacional.

Podemos dizer que o Brasil deu os primeiros passos efetivos para a implementação de um novo modelo de desenvolvimento baseado em políticas neoliberais com o governo do Presidente Collor de Mello, que adotou medidas que iam além dos planos de combate à inflação, entre as quais, medidas de liberalização do comércio exterior e aquelas relativas ao fomento do programa de privatizações. Entretanto, como já explicitado em nosso trabalho, os planos de estabilização do governo Collor não foram exitosos e o problema da hiperinflação ainda persistia nos primeiros anos dos 1990. Por conseguinte, em 1994, no governo Itamar Franco lançou o Plano Real, que fora concretizado no primeiro governo de FHC (1995-1998).

Diferentemente do México, que priorizou o incremento das exportações como eixo basilar do novo modelo de desenvolvimento econômico, o Brasil apostou suas fichas em um

plano de estabilização, que buscava combater o grave problema inflacionário brasileiro que havia se agravado após a crise da dívida de 1982. Todavia, o Plano Real era bem mais que um plano de estabilização. Nele estava contida uma agenda de reformas baseadas em políticas neoliberais, como na intensificação das privatizações, na abertura comercial, na desregulamentação financeira e de importantes setores da economia, etc. Da mesma forma, estas políticas liberalizantes foram adotadas pelos governos Salinas de Gortari e Ernesto Zedillo (1994-2000), guardadas as devidas particularidades nacionais. No entanto, o que queremos destacar é que, no caso mexicano, uma das principais estratégias de inserção na economia internacional foi a adoção de políticas, que em grande medida visavam garantir o incremento das exportações, especialmente de produtos manufaturados e dos originários das *maquiladoras*. No caso brasileiro, a ênfase maior foi nas políticas que buscavam garantir o êxito do plano de estabilização, o Plano Real, o qual serviria de base para a consolidação do novo modelo de desenvolvimento econômico.

A estratégia mexicana de abertura econômica e adoção de políticas liberalizantes que previam, sobretudo, o incremento das exportações, está intimamente ligada a outra estratégia que se concretizou no governo de Salinas de Gortari, a de aproximação com os EUA. O México visualizou no estreitamento das relações com os EUA uma saída para, ao menos amenizar os graves problemas econômicos procedentes da Década Perdida, além do que, distinguia o vizinho do norte como importante parceiro comercial, tendo a chance de incrementar suas exportações. O México atrelou seu futuro econômico aos EUA e o estreitamento das relações comerciais e políticas com aquele país pode ser considerada uma estratégia fundamental de inserção na economia internacional. Por essa razão, acreditamos que o Nafta surge como consequência natural do novo modelo de desenvolvimento econômico adotado e veio consolidar as estratégias de inserção na economia internacional no contexto da globalização econômico-financeira.

No caso brasileiro, o Mercosul pode ser entendido com uma ação propositiva do governo, representando os interesses nacionais, e com objetivo do país apresentar uma atuação internacional com maior visibilidade. Igualmente com o Mercosul, o Brasil pretendia muita mais que elevar suas exportações aos parceiros do Bloco. Exercendo sua liderança no entorno regional, o país poderia fortalecer seu poder de barganhar no plano multilateral, negociando com países desenvolvidos e com outros blocos econômicos regionais em um cenário internacional e cada vez mais competitivo e globalizado.

Já o México não exercia liderança no Nafta, o que não retira a extrema relevância deste projeto de integração econômica regional para a consecução do novo modelo de desenvolvimento mexicano na década de 1990. O Nafta foi o ponto máximo do processo de reforma das relações econômicas do país com o exterior e assegurou a estratégia de políticas orientadas para o mercado. Igualmente reuniu e solidificou as principais estratégias de inserção na economia internacional, tanto na esfera econômica quanto na política. Porém, o país optou em atrelar sua economia com os EUA, visando à consolidação do processo de integração econômica e conseqüentemente tornou-se altamente dependente econômico e financeiramente daquele país.

Além disso, o país não diversificou seu comércio exterior, principalmente no que se refere aos destinos de suas exportações. Ao longo dos anos 1990, e ainda mais após o advento do Nafta, as exportações mexicanas para os EUA só se elevaram. Vale lembrar que as importações mexicanas oriundas dos EUA também se elevaram substancialmente, pois a indústria manufatureira e maquiladora exportadora não apresentavam um alto grau de integração com os setores de produção nacional, desta forma, grande parte da matéria-prima utilizada pelo setor exportador era importada. Mais de 80% do intercâmbio comercial externo mexicano foi realizado com os EUA nos seis primeiros anos de vigência do Nafta. Tudo isso evidencia a dependência da economia mexicana com o maior parceiro do Bloco, além de contribuir para o aumento da vulnerabilidade financeira externa do país.

O Brasil por sua vez, teve uma atuação com maior grau de autonomia que o México, no que tange ao processo de integração econômica regional. O país apostou no Mercosul como um dos elementos decisivos para garantir autonomia em sua inserção na economia internacional, à medida que também garantia sua liderança regional e ampliava sua capacidade de negociação nos fóruns multilaterais. O Mercosul contribuiu para que o Brasil colocasse em ação sua estratégia de “*global trader*”. O país conseguiu diversificar sua pauta de exportações tanto em produtos como em destinos. Houve significativa diversificação dos destinos das exportações brasileiras, tornando o país menos dependente das relações comerciais realizadas com os países desenvolvidos. Observamos um aumento expressivo do intercâmbio comercial externo com os parceiros do Mercosul e com outros países em desenvolvimento, principalmente os do eixo Sul-Sul. A efeito de exemplificação, destacamos: em 1990, 4,2% das exportações brasileiras eram destinadas aos países do Mercosul, em 2000 esse percentual passou a 14%. Entretanto, devemos lembrar que assim como o México, o

Brasil aumentou sua pauta de exportações de produtos manufaturados, entretanto a grande maioria desses produtos era de baixo valor agregado e não demandava alta tecnologia em sua cadeia de produção.

Até aqui nossa análise conclusiva levou em consideração as principais estratégias de política econômica e o papel desempenhado por Mercosul e Nafta no novo modelo de desenvolvimento praticado por Brasil e México nos anos 1990. Vamos focar agora na relação destas estratégias e dos Blocos de integração econômica regional com a política externa de ambos os países. Ressaltamos que as estratégias de inserção na economia internacional baseadas em políticas neoliberais contribuíram para que se cumprissem modificações relevantes no quadro referencial da política externa brasileira e mexicana.

Como demonstramos em nosso trabalho, nos anos 1990, o Brasil executou uma política externa com relativa autonomia, em se comparando com a política externa mexicana. O Brasil priorizou em suas relações internacionais, o fortalecimento do Mercosul e do estreitamento de relações com outros países da América Latina, sobretudo na América do Sul, além de fortalecer sua atuação no tabuleiro multilateral, tornando-se ao final desse período e no começo da década 2000 um dos países em desenvolvimento que angariaram papel de destaque no cenário internacional, sendo um dos principais líderes do G-20 e um dos fomentadores do fortalecimento das relações comerciais e políticas dos países do eixo SUL-SUL. A política externa brasileira optou pelo fortalecimento dos laços econômicos e políticos em seu entorno regional, sobretudo com os sócios do Mercosul, e exercendo papel de liderança nesse processo de integração econômica regional, garantiu maior margem de manobra que o México em suas relações multilaterais.

Nesse sentido, o Mercosul aparecia para o Brasil como parte de um projeto mais amplo de liberalização econômica, sendo por nós considerado um dos pilares centrais das estratégias de inserção na economia mundial nos anos 1990. Da mesma forma, o Mercosul tornou-se elemento determinante do novo quadro referencial da política externa brasileira, tendo o universalismo como base central fundamentado na política de autonomia pela integração em detrimento da política de autonomia pela distância. Essa política externa relativamente mais independente que a mexicana contribuiu para que o país tivesse uma posição realista e opositora ao projeto de integração hemisférica, ALCA, sob liderança hegemônica dos EUA. A resistência brasileira à consolidação da ALCA, sob os moldes norte-americanos é um dos aspectos que caracteriza as diferentes estratégias de política externa do

Brasil e do México que, por sua vez, não praticou uma política externa que visasse tal grau de autonomia.

A política externa dos governos Salinas de Gortari e do seu sucessor Ernesto Zedillo, funcionou como um dos instrumentos principais de efetivação do novo modelo de desenvolvimento econômico e foi extremamente importante na ação estratégica de aproximação e integração econômica com os EUA. As prioridades nas relações internacionais mexicanas, ainda que no discurso do governo apregoassem o universalismo e a uma atuação internacional mais aguda no cenário internacional, estavam fundamentadas no processo de integração econômica com os vizinhos do norte.

Essa proximidade, não só geográfica, e o estreitamento das relações com Washington, de certa forma, convergiram na efetivação de uma política externa com menor grau de autonomia que a política externa brasileira. O México não priorizou as relações com América Latina e América Central, esta última ainda considerada uma importante área de influência para a política externa mexicana. Em vários momentos, o país deixou de exercer um papel mais ativo em seu entorno regional para evitar conflitos de interesse com seu principal parceiro comercial estratégico, os EUA, e para não prejudicar, num primeiro momento, o andamento das negociações do Nafta, e em seguida, sua efetivação.

Ressaltamos que Brasil e México realizaram a inserção na economia internacional, na década de 1990, por meio de diferentes estratégias de política econômica e política externa, com presença marcante de suas políticas nacionais. Entretanto estas estratégias distintas fundamentaram-se nas premissas gerais do Neoliberalismo, sobretudo naquelas disseminadas no Consenso Washington. Acreditamos que o Brasil perpetrou uma política externa com maior grau de autonomia, se comparado ao México, que optou em executar uma política de integração com os EUA, e, por conseguinte, criou uma condição de maior dependência.

Por fim, tanto o Brasil quanto o México inseriram-se na economia internacional, nos anos 1990, subordinados ao capital estrangeiro e às políticas econômicas liberalizantes, e os resultados econômicos apresentados ao final desta década não corresponderam às expectativas, nem os graves problemas sociais foram amenizados.

## *Referências Bibliográficas*

- ABELLA ARMENGOL, Gloria. La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural. In: CABRA YBARRA, José G. et al. **Antología Política Exterior de México II**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM, 2006. p. 309-334
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. A ALCA na Política Externa Brasileira. In: AMARAL JUNIOR, Alberto do; SANCHEZ, Michelle Ratton (orgs.). **O Brasil e a ALCA: os desafios da integração**. São Paulo: Aduaneiras, 2003. p. 43-66.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Mercosul: fundamentos e perspectivas**. São Paulo: LTr, 1998.
- ALTVATER, Elmar. **O Preço da Riqueza**. São Paulo: Fundação Editora Unesp, 1995.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo. **Pós-Neoliberalismo: ss políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- ARNAULD, Vicente Guilherme. **Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional**. Buenos Aires: Abeledo -Perrot, 1996.
- BAER, Werner. **A economia brasileira**. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1996.
- BALASSA, Bela. **The Theory of Economic Integration**. Homewood, Ill.: R.D. Irwin, 1961. \_\_\_\_\_; STOUTJESDIJK, Ardy. Integración económica de países en desarrollo. **El Trimestre Económico**, vol. 42, nº 167, Ciudad de México, Jul./Ago./Set. 1975.
- BALLESTER GONZÁLEZ, Juan. **Espanha, Brasil e México: atores vértices na dinamização do novo regionalismo euro-latino-americano (1986-2006)** 2007. Tese de Mestrado, Programa de Pós Graduação San Tiago Dantas, São Paulo, 2007.
- BATISTA, Paulo Nogueira. O Mercosul e os interesses do Brasil. **Estudos Avançados**, vol. 8, nº 21, São Paulo, p. 79-95, Mar. 1994.
- BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. **A economia como ela é...** 3. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002. \_\_\_\_\_ . **O Brasil e a economia internacional: recuperação e defesa da autonomia nacional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- BEÇAK, Peggy. **Mercosul: uma experiência de integração regional**. São Paulo: Contexto, 2000.

- BELUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; ALMEIDA, Julio Gomes de. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BERNAL-MEZA, Raul. Os dez anos de Mercosul e a Crise Argentina: a necessidade de revisar o modelo de integração. **Revista Política Externa**, vol. 10, nº 4. São Paulo, p.7-46, Mar./Abr./Mai. 2002.
- BOUZAS, Roberto. A economia norte-americana e a América Latina. Complementaridade e conflito numa fase de crise. In: In: PLASTINO, Carlos Alberto; BOUZAS, Roberto (orgs.). **A América Latina e a crise internacional**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985. p. 41-74.
- BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº. 205 de 30 de junho de 1994**. Disponível em < <http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/realem.asp> > Acesso em 16 abr. 2010.
- CABRA YBARRA, José G. Aspectos políticos de la relación México-EUA. In: CABRA YBARRA, José G. et al. **Antología Política Exterior de México II**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM, 2006. p. 303-308.
- CAMPBELL, Jorge (org.). **Mercosul: entre a realidade e a utopia**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.
- CAMPBELL, Jorge; ROZEMBERG, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo. Quinze anos de integração: muito barulho por muita coisa. In: CAMPBELL, Jorge (org.). **Mercosul: entre a realidade e a utopia**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000. p. 30-180.
- CANO, Wilson. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP; FAPESP, 2000.
- CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise. A economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP; UNICAMP/IE, 2002.
- CARVALHO, Carlos Eduardo. **O Governo Lula, Triunfo Espetacular do Neoliberalismo**. São Paulo: Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política–PEPGEP, PUC–SP, 2004. (Textos para discussão). Disponível em <<http://www.pucsp.br/pos/ecopol/downloads/Ecopol/2004/TD0204.pdf>> Acesso em 20 out. 2010.

- CASTAÑEDA, Jorge G.; HEREDIA, Carlos. O México e o Nafta: é possível propor outro acordo de livre comércio? **Revista Política Externa**, vol. 2, nº 1. São Paulo, p. 70-90, Jun./Jul./Ago. 1993.
- CECEÑA, Ana Esther. México: neoliberalismo e prejuízo social. **Revista Política Externa**, vol. 9, nº 4. São Paulo, p. 143-157, Jun./Jul./Ago. 2000.
- CEPAL. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2000** (2000). Disponível em: < <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/6228/c-1-I.pdf> > Acesso em: 15 fev. 2009.
- CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina**. Brasília: IBRI, 2001.
- CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- CHESNAIS, François. **A mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- \_\_\_\_\_. **A mundialização financeira**. São Paulo: Xamã, 1998.
- CLAVIJO, Fernando; VALDIVIESO, Susana. **Reformas estructurales y Política Macroeconómica: el caso de México 1982-1999**. Santiago: CEPAL; PNUD, 2000.
- CORDERA CAMPOS, Rolando; LOMELÍ VANEGAS, Leonardo. Avaliação das mudanças estruturais no México (1982-2004). In: DUPAS, Gilberto (org.). **América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2005. p. 39-74.
- CORRÊA, Luis Felipe de Seixas. A visão estratégica brasileira do processo de integração. In: CAMPBELL, Jorge (org.). **Mercosul: entre a realidade e a utopia**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000. p. 183-216.
- CORSI, Francisco Luiz; ALVES, Giovanni Antônio Pinto. Dossiê Globalização. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 19, Curitiba, p. 7-94, Nov. 2002.
- CORSI, Francisco Luiz. A Questão do desenvolvimento à luz da Globalização da Economia Capitalista. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 19, Curitiba, p.14-31, Nov. 2002.
- \_\_\_\_\_. O Plano Real: um balanço crítico (1994-1998). In: ROIO, M. D. **Cadernos da F.F.C. Globalização e dimensões da crise brasileira**, vol. 8, nº 2, p.13-27, 1999.
- COVARRUBIAS VELASCO, Ana. México: crisis y política exterior. In: CABRA YBARRA, José G. et al. **Antología Política Exterior de México II**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM, 2006. p. 349-366

- CRUZ, Paulo Davidoff. **Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.
- DAMILL, Mario; FANELLI, José María; FRENKEL, Roberto. **Shock Externo y Desequilibrio Fiscal. La Macroeconomía de América Latina en los Ochenta. Los Casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y México**. Santiago: CEPAL, 1994.
- DUPAS, Gilberto (org.). **América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Ed. da UNESP, 2005.
- DUPAS, Gilberto. **Crise Econômica e Transição Democrática: 83/86 – a delicada trajetória brasileira**. São Paulo: Editora Klaxon, 1987.
- \_\_\_\_\_. **O discurso hegemônico do livre mercado e a vulnerabilidade dos grandes países da periferia: um balanço das décadas 1980-1990**. Trabalho apresentado na Jornada Temática “Abertura Econômica e a Vulnerabilidade nos Grandes Países da Periferia”. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos Internacionais, 20 ago. 2002.
- \_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Fábio Villares de. Uma visão estrutural da dinâmica econômica da América Latina. In: DUPAS, Gilberto (org.). **América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2005. p. 19-37.
- ESCHBACH, Cheryl L. Relaciones de México y Centroamérica en la década de 1990: cambio de prioridades, persistencia de intereses. In: ROETT, Riordan (coord.). **Relaciones exteriores de México en la década de los noventa**. 2. ed. Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2001. p. 226-255.
- FAVERÃO, Gustavo de Mauro. **Autonomia, universalismo e alinhamento na política externa brasileira do século XX e suas implicações nos processos de integração regional**. 2006. Tese de Mestrado, Faculdade de Filosofia e Ciências, Unesp, Marília, 2006.
- FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.
- \_\_\_\_\_. **História do Plano Real**. 3. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.
- FIORI, José Luis. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Brasil no espaço**. Petrópolis: Vozes, 2001.

- FLORES, Fidel Irving Pérez. **Ideologia e política externa do Brasil e do México frente às opções de integração regional (1990-2006)**. 2007. Tese de mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.
- FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- FONSECA JR., Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.). **Temas de Política Externa Brasileira II**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- GÁMEZ VÁZQUEZ, Alba Eritrea. **Liberalización económica y política exterior en México, 1988-1994**. Ciudad de México: Plaza y Valdés Editores, 2006.
- GASCA ZAMORA, José. Una década de impactos regionales y territoriales del TLCAN en México. In: GAMBRILL, Monica (org.). **Diez Años del TLCAN en México**. México, D.F.: Centro de Investigaciones sobre América del Norte; Instituto de Investigaciones Económicas - UNAM, 2006. p. 19-34.
- GILPIN, Robert. A nova ordem política e econômica mundial. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis; MARTINS, Luciano (coord.). **A Nova Ordem Mundial em Questão**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999. p. 143-160.
- \_\_\_\_\_. **A economia política das relações internacionais**. Brasília: Editora UNB, 2002.
- \_\_\_\_\_. **O Desafio do Capitalismo Global**. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- GONÇALVES, Reinaldo. **Vagão descarrilhado. O Brasil e o futuro da economia global**. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, Guadalupe. La política exterior de México (1983-1985): ¿cambio de rumbo o repliegue temporal? In: CABRA YBARRA, José G. et al. **Antología Política Exterior de México II**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM, 2006. p. 261-286.
- GORENDER, Jacob. **Globalização, revolução tecnológica e relações de trabalho**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados – USP, 1996.
- GREEN, Rosário. O México e os esquemas de liberalização comercial e a integração econômica no hemisfério. **Revista Política Externa**, vol. 2, nº 1. São Paulo, p. 60-69, Jun./Jul./Ago. 1993.
- \_\_\_\_\_. Brechas na negociação internacional do México. In: PLASTINO, Carlos Alberto; BOUZAS, Roberto (orgs.). **A América Latina e a crise internacional**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985. p. 41-69.

- GRIFFITH-JONES, Stephany; SUNKEL, Osvaldo. **O Fim de uma Ilusão: as crises da dívida e do desenvolvimento na América Latina**. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional. Ensaios políticos**. São Paulo: Littera Mundi, 2001.
- HAKIM, Peter (2002). Brasil e México: duas maneiras de ser global. **Revista Política Externa**, vol. 10, nº 4. São Paulo, p. 94-107, Mar./Abr./Mai. 2002.
- HAYEK, Friedrich A. von. **O Caminho da Servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1984.
- HELLER, Claude. Tendencias generales de la política exterior del gobierno de Miguel de la Madrid. In: CABRA YBARRA, José G. et al. **Antología Política Exterior de México II**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM, 2006. p. 287-301.
- HEREDIA, Blanca. El dilema del crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior de México. In: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. **La política exterior de México: enfoques para su análisis**. Ciudad de México: El Colegio de México, 1997. p. 81-99.
- HERNÁNDEZ, René A.; MÁTTAR, Jorge. As políticas macroeconômicas e o entorno jurídico-institucional na indústria maquiladora de exportações do México e da América Central. In: ARBIX, Glauco et al. (orgs.). **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP; EDUSP, 2002. p. 301-328.
- HURRELL, Andrew. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. **Contexto Internacional**, vol. 17, nº 1, Rio de Janeiro, p. 23-59, Jan. – Jun. 1995.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia Brasileira**. Rio de Janeiro: Lacerda Editora, 1999.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **Revista América Latina/Internacional**, vol. 1, nº 2, Buenos Aires, p. 27-46, Outono-inverno, 1994.
- \_\_\_\_\_. Brazil's Alternative Vision. In: MACE, Gordon; BÉRANGER, Louis (orgs.). **The Americas in Transition**. London: Lynne Rienner, 1999.
- \_\_\_\_\_. Instituições Democráticas e a Política Exterior. **Contexto internacional**, vol. 22, nº 2. Rio de Janeiro, p. 265-303, Jul. – Dez. 2000.

- LÓPEZ VILLAFANE, Víctor. La dinámica de la integración de México con Estados Unidos. In: LÓPEZ VILLAFANE, Víctor; USCANGA, Carlos (coord.) **México frente a las grandes regiones del mundo**. Ciudad de México: Siglo XXI editores, 2000. p. 69-107.
- LUSTIG, Nora. **México: hacia la reconstrucción de una economía**. México, D. F.: El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica, 1994.
- MAIRA, Luis. A crise da hegemonia internacional dos Estados Unidos e seu impacto para a América Latina. In: PLASTINO, Carlos Alberto; BOUZAS, Roberto (orgs.). **A América Latina e a crise internacional**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985. p.15-38.
- MARIANO, Marcelo Passini; VIGEVANI, Tullo. A ALCA e a Política Externa Brasileira. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 321-356.
- MELLO, Flavia de Campos. **Regionalismo e Inserção Internacional: continuidade e transformação na política externa brasileira nos anos 90**. 2000. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2000.
- MOISÉS, José Álvaro. Democracia e crise econômica: o paradoxo da América Latina. In: MOISÉS, José Álvaro (org.). **O Futuro do Brasil. A América Latina e o Fim da Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 25-50.
- MOMIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. O Brasil e a América do Sul. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 267-297.
- MORERA CAMACHO, Carlos. Transnacionalización de los grupos de capital financiero en México: límites y contradicciones. In: GAMBINA, Julio (org.). **La Globalización Económico-financiera. Su impacto en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2002. p. 179-209.
- OLIVEIRA, Fábio Villares de. O Brasil e os dilemas do governo Lula. In: DUPAS, Gilberto (org.). **América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2005. p. 75-96.
- OLIVEIRA, Jayr Figueiredo de; PIRES, Marcos Cordeiro; SANTOS, Sérgio Antonio dos. **Economia para administradores**. São Paulo: Saraiva, 2005.

- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Mercosul: a atuação dos partidos políticos e dos parlamentares brasileiros**. 2001. Tese de Mestrado, Faculdade de Filosofia e Ciências, Unesp, Marília, 2001.
- . **Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2003.
- ONUKEI, Janina. O Brasil e a construção do Mercosul. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 299-320.
- PETERS, Enrique Dussel. La polarización de la economía mexicana: aspectos económicos y regionales. In: BAYLEI, John (org.). **Impactos del TLC en México y Estados Unidos: efectos subregionales del comercio y la integración económica**. Ciudad de México: FLACSO - México; Georgetown University, 2003. p. 41-68.
- PFEIFER FILHO, Alberto. **Os efeitos do Nafta no México: aspectos da política econômica e do relacionamento internacional**. 1999. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 1999.
- PINHEIRO, Leticia; LIMA, Maria Regina Soares de. **Internationalization, Democracy and Foreign Policy Making in Brazil**. Trabalho apresentado na Conferência “Globalization, State Power and International Institutions: Brazil in a New Age of Dependency”. St. Anthony’s College, Oxford, 15 e 16 de março, 1999.
- POCHMANN, Marcio. Efeitos da internacionalização do capital no mundo do trabalho no Brasil. In: GARZA TOLEDO, Enrique de la; SALAS, Carlos (orgs.). **NAFTA y MERCOSUR. Procesos de apertura económica y trabajo**. Buenos Aires: CLACSO, 2003. p. 185-213.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of Two-Level Games. **International Organization**, vol. 42, nº 3, p. 427-460, Verão, 1988.
- RICÚPERO, Rubens. A década de 80 e a crise da América Latina. In: MOISÉS, José Álvaro (org.). **O Futuro do Brasil. A América Latina e o Fim da Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p.17-23.
- RICÚPERO, Rubens; AMARAL, Sérgio. O Nafta e o Brasil. **Revista Política Externa**, vol. 2, nº 1. São Paulo, p. 91-101, Jun./Jul./Ago. 1993.
- ROCHA, Alberto. La geopolítica de México en Centro América: una hegemonía regional?. **Sociologias**, ano 8, nº 16. Porto Alegre, p. 308-359, Jul./Dez. 2006.

- ROS, Jaime. Crise econômica e política de estabilização no México. In: PLASTINO, Carlos Alberto; BOUZAS, Roberto (orgs.). **A América Latina e a crise internacional**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985. p.157-183.
- RUBIO, Luis (1994). Apoio e oposição ao Nafta no México. **Revista Política Externa**, vol. 3, nº 2. São Paulo, p. 84-89, Set./Out./Nov. 1994.
- RUIZ NÁPOLES, Pablo; MORENO-BRID, Juan Carlos. Efectos Macroeconómicos de la Apertura y el TLCAN. In: GAMBRILL, Monica (org.). **Diez Años del TLCAN en México**. México, D.F.: Centro de Investigaciones sobre América del Norte; Instituto de Investigaciones Económicas - UNAM, 2006. p. 19-34.
- SALAS, Carlos. Integración económica, empleo y salarios en México. In: GARZA TOLEDO, Henrique de la; SALAS, Carlos (orgs.). **Nafta e Mercosur: procesos de apertura económica y trabajo**. Buenos Aires: CLACSO, 2003.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SILVA JÚNIOR, Ari Ramos da. **Neoliberalismo na América Latina: O processo de ajuste da economia do México no período 1982 a 1987**. 2000. Tese de Mestrado Faculdade de Ciências e Letras, Unesp, Araraquara, 2000.
- SINGER, Paul. **O Dia da Lagarta. Democratização e conflito distributivo no Brasil do Plano Cruzado**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.
- SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- SOLOMON, Robert. **Dinheiro em Movimento**. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2001.
- SORIA, Víctor M. La inserción de Brasil e México en sus esquemas regionales de integración en el contexto de la globalización y el ALCA. In: VIDAL, Gregorio; GUILLÉN R., Arturo (coords.). **Repensar la teoría del desarrollo en contexto de globalización: homenaje a Celso Furtado**. Buenos Aires: CLACSO; México DF: Universidad Autónoma Metropolitana. Casa abierta al tiempo, 2007. p. 247-274.
- STIGLITZ, Joseph. Rumo ao pós-Consenso de Washington. **Revista Política Externa**, vol. 7, nº 2. São Paulo, p.3-41, Set. 1998.
- TAVARES, Maria da Conceição. Globalização e Estado Nacional. In: GAMBINA, Julio (org.). **La Globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2002. p. 23-38.

- TILLY, Charles. **Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons**. New York: Russell Sage Foundation, 1984.
- VEGA-CANOVAS, Gustavo. A revolução na política de comércio exterior no México e a política partidária. **Revista Política Externa**, vol. 3, nº 2. São Paulo, p. 90-108, Set./Out./ Nov. 1994.
- VELASCO E CRUZ, Sebastião Carlos. **Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Globalização, Democracia e Ordem Internacional: ensaios de teoria e história**. Campinas: Editora da Unicamp; São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- VIGEVANI, Tullo. **Mercosul: impactos para trabalhadores e sindicatos**. São Paulo: LTr, 1998.
- \_\_\_\_\_. ; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. América Latina: vulnerabilidade social e instabilidade democrática. In: DUPAS, Gilberto (coord.). **América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2005. p.193-253.
- \_\_\_\_\_. História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo (orgs.). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração e Mercosul**. São Paulo: EDUC, Fundação Editora da UNESP, FAPESP, 2005. p. 25 -129.
- \_\_\_\_\_. ; OLIVEIRA, Marcelo F.; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social. Revista de Sociologia da USP**, vol. 15, nº 2. São Paulo, p. 31-61, Nov. 2003.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil – de Vargas a Lula**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.