

POLÍTICAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO E COMÉRCIO INTERNACIONAL: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O MERCOSUL E NAFTA

Adrilane Batista Oliveira¹
Ricardo Wahrendorff Caldas²
Mateus Santos Mota³

Resumo

A forma como os países se relaciona para as trocas comerciais e as políticas voltadas ao desenvolvimento nacional têm uma relação estreita. As estratégias domésticas definidas por um governo poderão em muito influenciar a forma como ele se relacionará internacionalmente, conforme a Teoria de Jogos de Dois Níveis de Putnam (1988). Somando-se a isso, há uma tendência global para a criação de blocos de integração regional. Esses blocos visam, além de questões político jurídicas, alcançar progressos no plano econômico e social através do comércio. Diante desses fatos apresentados, o presente trabalho tem como objetivo analisar o fato concreto da Teoria de Jogos de Dois Níveis de Putnam (1988) e correlacioná-la com a forma como os países a serem analisados se relacionam comercialmente com outras nações dentro de um bloco regional, a partir de sua visão e sua estratégia nacional de desenvolvimento. Para um maior entendimento, foram analisados países em blocos com características diferentes, um com um conceito mais liberalizante, enquanto outro mais protecionista. Para atingir esse objetivo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica a fim de se compreender o contexto histórico e as políticas desenvolvidas por esses países até o momento. Também, foi realizada uma investigação de documentos oficiais para analisar as diretrizes dos blocos. E, por fim, dados numéricos de plataformas de comércio exterior e de perfis econômicos foram analisados e gerados dados estatísticos.

Palavras-chave: Desenvolvimento nacional. Relações Internacionais. Blocos de integração regional. Teoria de jogos de dois níveis.

Abstract

Coconut agribusiness has undergone a restructuring process due to the increase in world consumption of products derived from coconut. Despite being the fifth largest producer, Brazil still does not present coconut farming as a consolidated activity, importing a large quantity of coconut's products. This article aims to compare and analyze the Brazil's export performance of coconut, desiccated coconut and coconut oil (copra) between 1980 and 2017, compared to the main producing countries. As a theoretical approach, it uses the institutional environment concept as one of the drivers of competitiveness in agro-industrial chains. The methodological

¹ Doutora em Desenvolvimento e Cooperação Internacional – Universidade de Brasília (UnB)
Professora do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB)
E-mail: adrilane@gmail.com

² Doutor em Relações Internacionais – University of Kent at Canterbury
Professor do Instituto de Ciência Política (IPOL) – Universidade de Brasília
E-mail: ricardocaldas@uol.com.br

³ Bacharel em Administração – Universidade Católica de Brasília (UCB)
E-mail: mateeussmota@gmail.com

procedure consists of calculating two indicators of competitiveness in international trade: The Revealed Comparative Advantage Index and Relative Market Position Index. The results show that Brazil is not competitive in international trade for the three products analyzed. The Philippines and Indonesia are the most competitive countries, leading the world exports. It was concluded that the protection measures for coconut cultivation adopted in Brazil were not sufficient to raise the levels of competitiveness.

Keywords: National development. International relations. Regional integration blocks. Two-level game theory.

1 INTRODUÇÃO

Comércio Exterior pode ser definido pelo conjunto de termos, regras e normas nacionais, exigências e limitações, bem como, todas as variáveis que refletirão as prioridades de um país na lógica de suas transações comerciais. Desta maneira, assume-se neste artigo o conceito de comércio exterior como políticas públicas que regem as relações comerciais entre empresas privadas de diferentes nacionalidades, definidas como comércio internacional. Tomando estes conceitos como base, as políticas nacionais de importação/exportação serão tratadas neste artigo como Políticas de Comércio Exterior (MARINHO & PIRES, 2002).

Em uma lógica de liberdade política e comercial, *ceteris paribus*, os países se relacionam comercialmente por diversas razões, além da abundância ou da falta de recursos, clima, capital, trabalho, entre outros fatores. As facilidades e dificuldades nas negociações entre países passam a ser advindas das políticas nacionais de comércio exterior. (KEEDI, 2012).

Países que aplicam ostensivamente direitos aduaneiros sobre mercadorias importadas, por exemplo, podem aumentar o preço do produto de outro país no mercado interno, protegendo a indústria nacional, podendo incentivar um aumento da oferta interna. A proteção do mercado interno pode desencadear um processo inflacionário incitado pela alta generalizada dos produtos sem concorrência perfeita externa. Políticas protecionistas são eficazes na redução de concorrentes externo e no aumento da oferta nacional, entretanto, constituem-se ferramentas ineficientes no incentivo à melhoria da qualidade da produção interna e conseqüentemente no índice de satisfação do

consumidor. Todavia, barreiras aduaneiras são comumente utilizadas como políticas de proteção de mercados nacionais. (SOUSA, 2009).

Baumann (2013) afirma que quando dois países ou mais se unem de forma a criar acordos para que haja tratamento diferenciado a seus produtos e serviços – seja por questões tarifárias ou não tarifárias, há um aumento da oferta desse produto ou serviço oriundos desses países no mercado local. Ainda em sua obra, o autor explica as vantagens de esses acordos serem realizados entre países da mesma região geográfica, o que é classificado como Regionalismo. As vantagens vão desde a precificação no mercado doméstico, até os ganhos de escala com a produção, e maior competitividade – o que pode gerar ganhos para os consumidores finais, em uma análise microeconômica, já que a concorrência reduz ineficiências produtivas.

Entretanto, além disso, é necessário levar outros fatores em consideração. A forma como esses países se relacionariam com outros países é explicada por Putnam (1988) como um reflexo das políticas e estratégias nacionais. Isto é, um país criaria acordos ou não com outros países baseando-se em suas estratégias nacionais, de forma que possa satisfazê-la. Sendo assim, para se entender a forma como um país se relaciona no âmbito internacional, seja por meios diplomático-políticos ou até mesmo no plano econômico, faz-se necessário também entender quais são as suas políticas domésticas.

Dessa forma, portanto, a pergunta central desta pesquisa é: “de que forma as políticas e estratégias nacionais de desenvolvimento se relacionam com as políticas de comércio exterior?”

O objetivo geral desse estudo é entender de que forma essas políticas (doméstica e internacional) se relacionam com o comércio exterior – tendo como exemplo, um país com políticas liberalizantes e outro com políticas protecionistas. Como objetivos específicos pretende-se: i) analisar o histórico do comércio das Américas a fim de se compreender o contexto em que esses países estão situados; e ii) Apresentar dois blocos econômicos, o Mercosul e o Nafta, e de que forma eles se relacionam com as políticas e estratégias de desenvolvimento de Brasil e México, respectivamente.

Como hipótese, tendo como base a Teoria de Jogos de Dois Níveis de Putnam (1988) e as teorias mencionadas anteriormente, infere-se que o país será mais aberto ao comércio exterior, do ponto de vista intrabloco, a depender da sua estratégia para a economia local. Sua abertura, diminuição de barreiras tarifárias ou não tarifárias, está relacionada à sua política de fomento à produção e desenvolvimento.

2 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Para responder à pergunta, a metodologia utilizada terá como técnica a revisão bibliográfica de autores que versaram sobre o histórico do comércio nas Américas a fim de se compreender o contexto histórico dos projetos de integração regional em que os países analisados fazem parte. Também, buscar-se-á entender os planos de desenvolvimento do Brasil e México e como eles se refletem em seu comércio.

A investigação documental ajudará a compreender e analisar os acordos firmados e os objetivos a serem alcançados por eles e de que forma as estratégias de desenvolvimento do Brasil e México se relacionam com o Mercosul e Nafta, respectivamente. Também será estudado, através de documentos oficiais, o perfil dessas estratégias e os resultados obtidos por eles.

Dados numéricos serão obtidos através de plataformas online, como o International Trade Center (ITC), que dispõe de dados oficiais informados pelos governos, e do United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), que reúne dados econômicos internacionais. Os dados estudados serão tabulados e gerarão dados estatísticos a fim de compor um perfil econômico a ser apresentado e os resultados do comércio exterior desses países em sua relação intrabloco.

3. REPERCUSSÃO TEÓRICA E ESTADO DA ARTE

3.1 HISTÓRICO DO COMÉRCIO NAS AMÉRICAS

O processo da integração regional do comércio das Américas tem um passado de várias tentativas. Inicialmente, movido por questões jurídicas e políticas e, atualmente, por questões econômicas. Seintefus (1989) divide a história desse processo em três fases,

que se iniciam logo após a independência dos países latino-americanos de seus colonizadores europeus:

- i) A **primeira fase** que está compreendida entre os anos 1826 a 1889;
- ii) A **segunda fase**, que tem como marco principal a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), está entre os anos 1889 e 1948;
- iii) E, por fim, a **terceira fase** que se iniciou em 1949 e dura até os dias atuais. Essa fase é marcada pelo nascimento dos blocos regionais de livre comércio, que é o foco deste estudo.

A Fase do Voluntarismo, como é chamada a primeira etapa do processo de integração das Américas, foi motivada principalmente pelo temor da reconquista e nova colonização europeia dos países latino-americanos. Os países americanos, sobretudo os de origem espanhola, uniram-se no Tratado do Panamá em 1826 como uma estratégia de apoio recíproco para se contrapor às metrópoles europeias, que buscavam restaurar suas colônias.

Este primeiro período, apesar de não ter a participação direta de alguns países, como o Brasil, Canadá e Estados Unidos nos congressos, foi importante para apresentar o anseio de uma integração regional, mesmo que inicialmente movido apenas por questões políticas.

Concomitantemente, nesse mesmo período, os Estados Unidos, que já eram independentes da Grã-Bretanha desde o final século XVIII, vinham ascendendo no cenário econômico e político mundial. Estes, por sua vez, pensaram um novo modelo de integração regional baseado na Doutrina Monroe em seus três principais pontos:

- i) não criação de novas colônias na América;
- ii) não intervir nos assuntos internos de cada Estado do continente americano;
- iii) não intervir nos assuntos relacionados às discussões e possíveis guerras entre os Estados americanos e países europeus.

Além disso, a doutrina de Monroe visava a integração dos Estados das Américas, utilizando-se do livre comércio entre os países como a ferramenta base. A este projeto é dado o nome de **pan-americanismo**.

A segunda fase, denominada por Seintefus (1989) de **Pan-americanismo Econômico**, por causa do viés econômico das discussões e da entrada de novos países na discussão sobre o processo de integração regional, inclusive o Brasil - recém declarado República.

Com os países latino-americanos se afastando cada vez mais dos europeus que os colonizaram a fim de evitarem a “retomada de posse”, os Estados Unidos perceberam, principalmente os estados industrializados do norte e nordeste, uma oportunidade de expandir o seu mercado e vender seus produtos aos outros países americanos. Diante desse cenário, com a finalidade de levar adiante os planos da Doutrina Monroe, realizou-se em 1989 a Conferência de Washington, onde foi levantada a proposta de união alfandegária pelos Estados Unidos entre todos os países das Américas (DULCI, 2008).

Nessa época os estadunidenses exerceram um papel de liderança nas discussões sobre o futuro do continente. De fato, o principal resultado desse congresso foi a criação da União Internacional das Repúblicas Americanas, que em 1949 se constituiria na atual Organização dos Estados Americanos (OEA). Após essa conferência, houve mais 7 reuniões em outras capitais importantes do continente americano em um espaço de três décadas.

Após as Guerras Mundiais, na segunda metade do século XX, inicia-se a terceira fase de integração proposta por Seintefus (1989). Esse período é marcado pela hegemonia dos Estados Unidos enquanto a maior potência econômica mundial. A partir de então, os países latino-americanos passam a enxergar a integração regional como uma forma de se desenvolverem. Dessa forma, os esforços de integração desse período passaram a ter o viés econômico como principal discussão.

A primeira organização criada com a finalidade primária do desenvolvimento econômico no continente foi a Organização dos Estados Centro Americanos (ODECA) entre os estados da América Central, constituída no ano de 1951. A criação dessa organização, apesar de não ter obtido êxito em seus objetivos, foi um marco na história, pois as pautas política e jurídica não foram os temas principais.

De fato, a ODECA foi pioneira no continente em tratar dos assuntos econômicos como prioridade, o segundo bloco somente surgiu em 1960, que foi a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), substituída em 1980 pela Associação Latino Americana de Integração (ALADI) com os mesmos países membros.

Ao passo que os países se conscientizavam sobre a questão do planejamento econômico, principalmente após os efeitos da Grande Depressão de 1929, surgiu também um modelo de integração econômica regional para América Latina como um todo, com foco na industrialização, a chamada CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina. A esse projeto de integração Preciado & Valência (2003) chamam de “Integração para a Proteção”, pois os países latino americanos que planejavam seu desenvolvimento econômico tendiam a se fechar para o comércio exterior, principalmente no que diz respeito às importações, a fim de aquecer a produção industrial doméstica para atender a demanda interna (MENDONÇA; PIRES, 2012).

Diante desse quadro, nações exportadoras de produtos primários como o Brasil, México e Argentina, por exemplo, adotaram o modelo de substituição de importação (MSI) que, em linhas gerais, tinham políticas de restrição à importação e estímulo à produção nacional, com a intenção de desenvolver a indústria doméstica, inclusive permitindo a entrada de multinacionais em setores considerados estratégicos para as políticas governamentais.

Passado o período de crescimento rápido da economia desses países devido ao apoio estatal à industrialização, Prebisch (1968), mesmo sendo apoiador do modelo estruturalista da CEPAL, já aponta para a defasagem dessas políticas por não conseguirem mais atender as demandas internas, além do risco de endividamento do governo, no caso, o brasileiro. No México, por exemplo, por causa do MSI e sua exaustão, pode se perceber algumas questões: o protecionismo implantado não permitiu o desenvolvimento da competitividade e a indústria local não acompanhava as exigências tecnológicas internacionais, por falta de concorrência; incapacidade de elaborar produtos completos; as importações dessas indústrias não conseguiam ser financiadas pelas exportações, por não ter produto que pudesse competir no mercado internacional.

Com isso, os anos 1990 foram marcados por diversos projetos de blocos econômicos regionais, que buscavam a criação de zonas de livre comércio e a abertura do comércio exterior como uma forma de desenvolvimento econômico nacional. Nesse contexto, surgem o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e o North American Free Trade Agreement (NAFTA).

3.2 MERCOSUL E SEUS IMPACTOS SOBRE AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL DO BRASIL

3.2.1 O Mercosul

O Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado em março de 1991, com as assinaturas dos Estados Parte Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, no Tratado de Assunção, tem como objetivos principais a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos; o estabelecimento de uma tarifa externa comum (TEC) para produtos e serviços originários de nações externas ao Tratado; e coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados participantes. Dessa forma, visava-se inicialmente o segundo estágio de integração regional, uma União Aduaneira e, posteriormente, a criação de um Mercado Comum – o terceiro nível de integração. (MAIA, 2011).

A União Aduaneira, segundo estágio da constituição de blocos econômicos, permite a livre circulação de bens e serviços e a criação de uma TEC. Entretanto, conforme já previsto no próprio documento de criação do bloco, de acordo com o Artigo 6º do Anexo I sobre o programa de liberação comercial do Tratado de Assunção, os Estados Parte poderiam excluir do cronograma de retirada de alguns produtos que estivessem nas Listas de Exceções que cada um desses países apresentou. As listas deveriam ser reduzidas de acordo com prazos pré-estabelecidos até não haver mais restrições aos produtos dos Estados Parte e a TEC ser efetivamente implementada em todos os países. (BRASIL, 1991).

Esse processo caminharia para o que realmente se desejava para o Mercosul, que seria o desenvolvimento de um Mercado Comum, o terceiro estágio de um bloco econômico. Este estágio, além da zona de livre comércio e da TEC, incluiria “a livre circulação de

bens, serviços, de mão de obra e de capitais” e de fatores de produção. (BALASSA, 1964; MAIA, 2011)

Quanto à alíquota da TEC, Maia (2011) afirma que aos países envolvidos no Tratado, de acordo com seus planejamentos de desenvolvimento e aos diferentes níveis de industrialização, os interesses diferiam. Por exemplo, era de interesse que para o Brasil a alíquota da TEC fosse elevada para garantir que seus produtos alcançassem esses novos mercados a preços mais competitivos, já que, comparado aos outros países, seu parque industrial era grande; para a Argentina, que a alíquota fosse moderada, por causa de sua industrialização em desenvolvimento e a necessidade de importar; e para o Uruguai e Paraguai, as alíquotas deveriam ser baixas, por serem países importadores.

Devido aos diferentes níveis de industrialização e interesses, a TEC teve dificuldades de ser implantada a todos os setores econômicos nesses países e a Lista de Exceção a ela tem sido acrescida de acordo com os interesses nacionais. Também, por isso, o Paraguai e Uruguai ganharam tratamento especial quanto à aderência às regras.

De fato, a liberalização comercial foi parcial e a união aduaneira tem sido imperfeita, como aponta Almeida (2011):

“Teria falhado, então, o Mercosul? Em termos: as falhas e insuficiências do processo podem ser debitadas inteiramente aos países membros, que parecem ter abandonado – ao menos os seus dois membros economicamente relevantes, Brasil e Argentina – o objetivo fixado no TA, de um mercado comum regional, para contentar-se com a liberalização parcial do comércio recíproco”.(ALMEIDA, 2011, p. 2)

De acordo com esse autor, os primeiros anos do Mercosul foram marcados por tentativas de liberalização do comércio, ainda que falhas, principalmente devido às diferenças em níveis de desenvolvimento industrial e econômico dos países envolvidos no Tratado. Ocorreram falhas, porque muitas vezes o cronograma de liberalização não foi efetivamente cumprido pelos países, e também permanecendo a Lista de Exceção à TEC. Além disso, alguns países, tais qual a Argentina e o Brasil, tomaram medidas protecionistas em sua relação bilateral.

A partir dos anos 2000, as medidas protecionistas desses dois países passaram a aumentar. Alves e Braga (2007), ao correlacionarem as demandas protecionistas desses países e a instabilidade econômica e das políticas cambiais desses países, afirmam que o Brasil e a Argentina tiveram de se utilizar de medidas protecionistas para se defenderem de possíveis invasões dos produtos do país vizinho. Muitas vezes, atendendo ao que os autores chamam de lobby setorial, voltando atrás, com isso, no artigo 1º do Tratado que trata sobre a liberalização do comércio e a redução das barreiras tarifárias e não tarifárias aos produtos e serviços intrabloco.

Enquanto isso, o Paraguai e o Uruguai tinham prazos maiores e sempre prorrogados para atender às exigências para a perfeita União Aduaneira. Isso dava vantagem, em relação aos outros dois países, quanto a poder importar produtos por meio de seus acordos bilaterais.

Vale acrescentar que, a partir de 2012, a Venezuela passou a integrar o Mercosul como o quinto Estado Parte, gozando dos mesmos direitos e deveres dos outros países que iniciaram o bloco.

3.3 POLÍTICAS BRASILEIRAS DE COMÉRCIO EXTERIOR: UM BREVE HISTÓRICO

As políticas desenvolvimentistas brasileiras da década de 1950, com a intenção de se industrializar mais rapidamente e depender menos da importação de produtos manufaturados, considerando que o país era exclusivamente agroexportador, incitaram a adoção de políticas comerciais mais protecionistas. Essa política de proteção comercial ficou conhecida na literatura desenvolvimentista como modelo de substituição de importação (BAER, 2009).

Nesse período, as políticas foram voltadas mais ao apoio do exportador nacional. Foram criadas diversas formas de subsídio e financiamento do produtor nacional de forma a auxiliá-lo a produzir e poder competir no mercado internacional. Também, por causa das políticas de industrialização, houve um aumento da entrada de multinacionais no país.

Entretanto, conforme Baer (2011) aponta, somente após os pequenos indícios da liberalização da economia brasileira é que o Investimento Externo Direto (IED) começou a realmente aumentar, na década de 1990. A diminuição do protecionismo – com o corte pela metade das barreiras não tarifárias e a média da alíquota do imposto de importação diminuir gradualmente

de 41% em 1989 para até 13,5% em 2002 - a privatização de estatais e a abertura para o mercado são exemplos disso.

3.3.1 O Brasil e o Mercosul

Diante do já explanado sobre o Mercosul, seus ideais, impasses e controvérsias, é necessário verificar os seus impactos sobre a economia brasileira e suas políticas de comércio exterior. Nesse caso, serão analisados alguns fatores, a variação das importações e exportações brasileiras intra e extrabloco.

Cabe ressaltar que o comércio internacional liberalizado, como o que foi projetado para o Mercosul, pode alcançar alguns benefícios tais quais o aumento de clientes, diversificação de fornecedores, acesso a novas tecnologias e ganhos de escala. Este último, principalmente quando as regras para acesso ao mercado (barreiras não tarifárias), são semelhantes ou padronizadas entre os países envolvidos no comércio. (MARINHO, 2002),

As tabelas apresentadas a seguir mostram o volume das exportações brasileiras para os outros países o Mercosul nos últimos seis anos (2011 – 2016) e o percentual que nossos produtos representam na balança comercial desses países.

Na **Tabela 1**, podemos perceber o escoamento da produção brasileira para os países componentes do bloco sobre o total de exportações, atualmente o Mercosul tem sido responsável por 11,5% de suas vendas internacionais, em média. Do outro lado, tem buscado no Mercosul, em média, 8,6% dos seus produtos importados.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Exportações	12,67%	11,48%	12,19%	11,13%	10,98%	10,61%
Importações	9,5%	9,1%	8,5%	8,1%	7,6%	8,7%

Fonte: Adaptado pelos autores de International Trade Center – dados brutos.

A **Tabela 2** apresenta o percentual de dependência da produção brasileira dos Estados Parte do bloco. Vale ressaltar que a Venezuela teve entrada recente no bloco, apenas em 2012 tornou-se Estado Parte. Ainda assim, infere-se que a média é de 21%, o que se é expressivo, tornando o Brasil como o maior parceiro comercial desses países, deixando clara a influência da produção brasileira para esses mercados.

Tabela 2. Representação da Dependência das Exportações Brasileiras por Estado Parte

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Argentina	30,7%	26,5%	26,4%	21,9%	21,4%	24,1%
Paraguai	24,0%	22,7%	24,7%	26,2%	24,0%	22,8%
Uruguai	20,3%	18,8%	17,8%	27,4%	28,7%	33,7%
Venezuela	9,4%	8,6%	10,8%	11,7%	10,4%	8,6%

Fonte: Adaptado pelos autores de International Trade Center – dados brutos.

Diante disso, apesar das falhas no próprio estágio de área de livre comércio e das disputas nas relações bilaterais – principalmente com a Argentina, percebe-se que os resultados têm sido satisfatórios. Observando os setores responsáveis por maior escoamento de produtos para o Mercosul, verifica-se que a maior parte dos produtos são os industrializados, com alguns minerais – produtos primários.

Apesar de os bens de capitais brasileiros e veículos automotivos terem autorização para estar nas listas de exceções à TEC dos outros países, podendo verificar possíveis vantagens no mercado internacional, eles ainda são os responsáveis por maior parte das exportações brasileiras ao bloco. Por outro lado, as importações são, pelo menos, os dez principais itens, produtos primários, tais quais cereais, laticínios, ovos, mel, vegetais, entre outros. Esses dados são importantes, porque se verifica a relação da indústria brasileira com a dos parceiros de bloco. Infere-se que tem boa capacidade de competir com os produtos industrializados dentro do bloco, provavelmente devido aos níveis de industrialização dos parceiros.

Entretanto, quando se faz a mesma observação sobre os produtos exportados para outros países, percebe-se que, pelos menos, os vinte principais- com algumas exceções como veículos, aeronaves e navios - são produtos primários, tais como: cereais, minérios, metais, café, celulose, dentre outros. Percebe-se que, por causa das medidas protecionistas – excluindo outros fatores como custo logístico, mão de obra, educação e etc. - seja pela própria estratégia do país ou pelas medidas restritivas do bloco, a indústria nacional não consegue competir com outros mercados internacionais da mesma forma que no Mercosul.

3.4 NAFTA E SEUS IMPACTOS SOBRE AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL DO MÉXICO

3.4.1 O NAFTA

O Acordo de Livre Comércio da América do Norte (ALCAN ou NAFTA – North American Free Trade Agreement), assinado pelo Canadá, Estados Unidos e México, tem como objetivo atingir, inicialmente, de acordo com tratado firmado, apenas o primeiro estágio do processo de integração regional por meio de blocos econômicos, que é a criação de uma área de livre comércio. Seus objetivos centrais, de acordo com o primeiro capítulo do acordo, são: i) eliminar as barreiras de comércio de produtos e serviços entre os países signatários; ii) promover condições de livre competição; iii) aumentar substancialmente as oportunidades de investimento nos territórios partes; iv) promover efetiva e adequada proteção aos direitos de propriedade intelectual; v) criar mecanismos efetivos para a adequação dos países às regras estabelecidas no acordo; vi) estabelecer um quadro para posteriores acordos trilaterais, regionais ou multilateral para aumentar os benefícios do Acordo (CANADÁ, 2017).

De acordo com Prazeres (2008), a aproximação entre o Canadá e os Estados Unidos para questões comerciais já existiam antes mesmo das negociações do Tratado que antecederam o Nafta. Segundo a autora, somente nos anos 1920 e 1930 é que os países tomaram medidas protecionistas, quadro esse que se reverteu logo em seguida em 1939. Apesar de já terem, mesmo que sem nenhum acordo, um histórico de isenções tarifárias, em 1986 os dois países assinaram o acordo conhecido como Cusfta (Canada-United States Free Trade Agreement).

O México, por sua vez, somente entraria nas negociações para a criação de uma área de livre comércio na América do Norte em 1991, após aderir ao GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, que em tradução livre significa Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) (PRAZERES, 2008).

O Acordo assinado prevê um prazo para os países efetivamente eliminarem as barreiras comerciais e liberalizarem as exportações e importações dos produtos e serviços com conteúdo mínimo originários da área. Além disso, também se torna expressamente proibida a estritamente proibida a criação de novas barreiras ao comércio para produtos e serviços dos países participantes do acordo.

Um dos pontos considerados mais ambiciosos foi a liberalização de investimentos estrangeiros. Inicialmente havia-se o temor de que o país hispânico tivesse grandes objeções a esta questão, entretanto, as preocupações diminuíram após a aprovação de uma lei mexicana em 1993. Principalmente no que se diz respeito ao investimento estadunidense no território mexicano, essa aprovação criou um ambiente de maior segurança, uma vez que os EUA tinham grandes interesses na participação do México no bloco para ampliar seus investimentos no país – seja para resolver questões de imigração ou estratégias econômicas e de negócios (PRAZERES, 2008).

A liberalização de investimentos, prevista no capítulo 11 do NAFTA, define que o país receptor deve conceder condições de investimentos aos investidores dos países participantes iguais às concedidas aos nacionais e não pode privilegiar o de países fora do acordo. Ou seja, caso um Estado signatário decida realizar algum acordo de investimento dentro de seu país com outro país fora do NAFTA, automaticamente essas condições também serão dadas aos países desse Tratado – caso sejam mais favoráveis que as previstas no capítulo 11 do NAFTA. Apenas algumas atividades econômicas estariam excluídas dessas condições, tais quais: transportes, telecomunicações, correios, petróleo e petroquímica, por exemplo. (THORSTENSEN, 1998).

De fato, o NAFTA é um experimento novo, pois estabelece condições semelhantes dentro de um mesmo acordo a países de níveis de desenvolvimento econômico, políticos e sociais bastantes distintos, conforme a **Tabela 3**.

Dados Econômicos sobre Participantes do Nafta em 1994			
	Canadá	Estados Unidos	México
PIB¹	\$ 578.123,05	\$ 7.348.948,87	\$ 469.862,26
População²	28.996	267.065	92.664
Produção Industrial¹	\$ 160.780,47	\$ 1.787.203,86	\$ 177.390,92
Produção Agrícola¹	\$ 14.734,41	\$ 99.686,37	\$ 24.350,75
Serviços¹	\$ 360.640,25	\$ 5.420.873,76	\$ 275.151,51
Importação¹	\$ 182.797,30	\$ 837.660,49	\$ 90.968,74
Exportação¹	\$ 189.504,05	\$ 748.605,11	\$ 70.770,90

Fonte: Adaptado pelos autores de de UNCTAD (www.unctad.org); – dados brutos, Tradução Própria.

O quadro aponta diferenças entre os níveis de desenvolvimento dos países, levando-se em conta também o tamanho de sua população. Apesar de a população canadense, por

exemplo, ser um terço do total de habitantes urbanos do México, o seu produto interno bruto era ainda maior que o do país hispânico.

3.5. BREVE HISTÓRICO DO COMÉRCIO NO MÉXICO

No período de 1940 até meados dos anos 1980, o México foi adepto da política de substituição de importações, como instrumento de fomento a industrialização. As medidas incluíam desde a solicitação de permissão para a importação, preços oficiais sobre produtos importados, e proibições de importação a determinadas quantidades (MÉXICO, 2011).

Entretanto, o protecionismo não permitiu o desenvolvimento da competitividade e, por causa das grandes intervenções do Estado, não foi possível que a indústria local acompanhasse os padrões do mercado internacional, tornando os bens produzidos no México não competitivos. O projeto tinha três fases: i) iniciando pelo processo de industrialização bens não duráveis, ii) em seguida os bens duráveis e, iii) finalmente os bens de capitais. De fato, somente a primeira fase pôde ser concretizada e com isso, houve um crescimento na produção industrial no México. Contudo, como as últimas fases não saíram do papel e a substituição de importações fracassou, pois ainda era necessário importar bens duráveis e os de capitais para uma industrialização mais complexa. (MENDONÇA, 2012)

Freitas (2008) chama a década de 1970 como década perdida para o México. As suas políticas de desenvolvimento nacional não mais funcionavam e trouxe estagnação ao crescimento econômico do país, enquanto a dívida externa aumentava. Com isso, o início dos anos 1980 foi um marco para um reposicionamento de suas políticas econômicas. A assinatura ao GATT significava a abertura comercial do México e uma nova política quanto às tarifas e barreiras alfandegárias sobre produtos e serviços internacionais.

Após essa assinatura e as mudanças em suas políticas macroeconômicas, o país passou a se alinhar com os Estados Unidos, quando esse se tornou um de seus principais parceiros do comércio exterior, tanto para importações, quanto para exportações (PUYANA, 2003).

Em 2016, no entanto, o presidenciável eleito dos Estados Unidos, Donald Trump, fazia algumas declarações contrárias ao bloco econômico, dando a entender que, após as eleições, poderia haver mudanças drásticas com relação ao posicionamento ou até mesmo a permanência dos Estados Unidos no bloco. Todavia, após assumir o cargo, as ameaças se tornaram mais brandas e, até o momento, não se sabe o futuro do bloco por causa de suas declarações.

3.5.1 O México e o NAFTA

As primeiras impressões e os temores que haviam em relação ao acordo do México com os outros países signatários do Nafta, eram destoantes. Ainda há uma certa controvérsia por parte de alguns autores com relação às questões sociais prometidas quando o acordo foi assinado – como questões de imigração, equiparação salarial e outros.

Algumas controvérsias são sobre a aproximação do México com países de níveis de desenvolvimento distintos do seu. Havia temores de que isso pudesse surtir o efeito contrário ao desejado na economia mexicana. Entretanto, o acordo não prevê apenas a liberalização alfandegária, mas também a de investimentos. Isso significa a possibilidade de entrada de empresas no país.

Dessa forma, houve uma entrada das indústrias maquiladoras no México principalmente advindas do país norte americano vizinho. A mão de obra mexicana mais barata que a americana foi um dos fatores cruciais para essa tendência. A entrada da indústria maquiladora mudou também o percentual de participação dos manufaturados na exportação mexicana. Já nos primeiros anos elas correspondiam por 40% do total de exportações. (HERRERA, 2008)

Uma rápida análise sobre o quadro de exportações mexicanas nos permite analisar que sobre os dez principais itens de exportação do país, em 2016, cinco deles são categorias de produtos manufaturados – sejam veículos, eletrodomésticos, máquinas e etc., e os outros cinco de produtos primários – como vegetais e minérios, por exemplo. Pode-se inferir com isso que a nova política tem trazido importantes resultados no que tange à industrialização mexicana (ITC, 2016).

O novo reposicionamento do México e a entrada para o Nafta, que permitia a realização de acordos bilaterais com países não participantes do bloco – afinal, era objetivado apenas o primeiro estágio da integração regional, fez do México um país com diversos acordos de livre comércio, ultrapassando até mesmo o Brasil e os Estados Unidos, conforme Herrera et al (2008).

A Tabela 4, permite visualizar a participação das exportações mexicanas em seu PIB e o quão foi importante a chegada de investimento estrangeiro direto no México, pois permitiu a atualização de suas indústrias e a sua competição e adequação às exigências ao mercado internacional. Percebe-se, portanto, a grande expressão das exportações e o potencial do comércio do país, como uma estratégia de crescimento econômico.

Tabela 4: Representação das Exportações no PIB mexicano entre 2012 - 2015 Valores em milhares de dólares americanos (US\$)				
	2012	2013	2014	2015
Exportações	370706658	379949273	396881846	380600857
PIB	1184503615	1258774623	1294694582	1140724180
Percentual	31,30%	30,18%	30,65%	33,36%

Fonte: Adaptado pelos autores de International Trade Center – dados brutos.

A **tabela 5**, demonstra a balança comercial do México com o Nafta nos últimos 5 anos.

Tabela 5: Balança Comercial México - Nafta (2012 -2016) Valores em milhares de dólares americanos (US\$)					
	2012	2013	2014	2015	2016
Exportações	299103618	309901007	329395228	319757712	313368630
Importações	195573728	197605489	205902479	197249348	189616162
Saldo	103529890	112295518	123492749	122508364	123752468

Fonte: Adaptado pelos autores de International Trade Center – dados brutos.

Esse quadro aponta que, nos últimos anos, mesmo com um acordo com a maior economia do mundo e o Canadá, que são países desenvolvidos, o México conseguiu aproveitar essa parceria para reestruturar a sua indústria e sua economia setorial, como demonstra o saldo positivo da balança comercial. Outra razão importante foi a estratégia estadunidense de levar a sua indústria para o solo mexicano de forma a aproveitar as vantagens, como mão de obra mais barata e vantagens fiscais, além de outros fatores.

Algumas críticas quanto às assimetrias do bloco em relação ao México foi o temor de que houvesse reação dos produtores agrícolas, haja vista que nos Estados Unidos havia subsídio do governo para esses tipos de produtores, além de tecnologia avançada. Isso poderia suprimir a produção local mexicana.

Também houve críticas pela falta de medidas compensatórias que minimizasse as diferenças maiores entre os países, conforme mencionado anteriormente. Essas medidas mitigariam a grande vantagem dos mais desenvolvidos sobre os parceiros com menor desenvolvimento, levando em conta o contexto econômico e social. Ou seja, o México teve de aderir ao acordo no mesmo prazo que os outros países signatários sem nenhum prazo diferenciado para os devidos ajustes. (MAIA, 2011).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme verificado desde o histórico do comércio das Américas, percebe-se que as políticas de comércio exterior estão intrinsecamente ligadas às políticas e estratégias de desenvolvimento nacionais. As motivações que levaram à integração regional dos países na América latina, a partir de meados do século XX, tornaram-se ainda mais perceptíveis – os países se aproximaram com intenções primordialmente econômicas como uma estratégia de alcançarem o desenvolvimento que almejavam.

Além disso, o próprio mecanismo utilizado pelos países analisados, México e Brasil, de substituição de importações para a industrialização – ou seja, o fechamento do comércio exterior para fomentar a produção local dos bens outrora importados deixa isso bastante claro. Os resultados, conforme analisados, evidenciaram que os países cresceram e atingiram algum nível de industrialização, apesar das arestas que foram apontadas.

Por outro lado, ficou evidente que a política de MSI (Modelo de Substituição de Importação) mexicana, como estratégia, entrou em decadência por não lograr êxito quanto à industrialização de produtos de tecnologia mais complexa. Um fator em comum observado em ambos os países foi o atraso tecnológico, comparando-se com o mercado internacional. Não havendo concorrência direta, deduziram os principais agentes que não era necessário acompanhar as tendências globais.

O Brasil, quando da criação do Mercosul, apesar de ter passado por políticas liberalizantes no início dos anos 90, tomou um rumo distinto do tomado pelo México. A política e estratégia brasileira conseguiu que se criasse uma relação de liderança e protagonismo em uma escala regional. Os índices apresentados dão conta de que, em média, 21% das importações dos Estados Parte do Mercosul são de produtos de origem brasileira evidenciando o protagonismo brasileiro nos últimos anos.

Vale ressaltar que, ainda por interesses locais e conforme mencionado por Almeida (2011), por desleixo, o Mercosul ainda não conseguiu a perfeição da união aduaneira, nem consertar as falhas da área de livre comércio, haja vista que a Lista de Exceção à TEC permanece ativa e ainda há barreiras alfandegárias sobre produtos e serviços oriundos do bloco.

Por outro lado, a política mexicana pró-comércio, quando assinou ao GATT e se aproximou dos Estados Unidos e logo firmou o acordo do NAFTA, proporcionou-lhe alguns ganhos. O ponto crucial para esse tratado, considerado como ambicioso por vários autores, foi a liberalização de investimento estrangeiro direto (IED). Com isso, foi possível a entrada de empresas e indústrias dos outros países signatários, aproveitando as vantagens do país. Isso permitiu que o México tivesse um saldo positivo na balança comercial com o NAFTA.

A abertura comercial propôs ao México, também, a criação de acordo com outros países – observando o critério de preferência ao NAFTA. Essa abertura tornou a indústria mexicana competitiva em nível internacional. De fato, O México se tornou o maior exportador da América Latina 373,8 bilhões de dólares, enquanto o segundo lugar, o Brasil, exportou em 2016, 185,2 bilhões de dólares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações: Parte 1.** Revista Espaço da Sophia, [S.l.], v. 5, n. 43, p. 63-79, set. 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações: Parte 2.** Revista Espaço da Sophia, [S.l.], v. 5, n. 44, p. 143-170, dez. 2011.

ALVES, Morgana Corrêa Campos; BRAGA, Márcio Bobik . **Quando as Demandas Protecionistas Falam Mais Alto. Mitos e Fatos Sobre a Crise que atingiu o**

Mercosul em 1999. Cadernos PROLAM/USP, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 169-198, dez. 2007. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/82305/85276>>. Acesso em: 08 maio 2017. BALASSA, Bela. Teoria da integração Econômica. Tradução de Maria Filipa Gonçalves e Maria Elsa Ferreira. Lisboa: Clássica Editora, 1964.

BAUMANN, Renato. **Integração regional: Teoria e Experiência Latino-Americana.** 1.ed. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **TRATADO DE ASSUNÇÃO.** Disponível em < http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf> visualizado em 15 de maio de 2017.

CANADÁ. Governo do Canadá. **North American Free Trade Agreement (NAFTA) : Text of the Agreement.** Disponível em:<<http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/nafta-alena/fta-ale/index.aspx?lang=eng>>. Acesso em: 18 maio 2017.

DULCI, TEREZA MARIA SPYER. **As Conferências Panamericanas: identidades, união aduaneira e arbitragem (1889 a 1928) . 2008.** 134 p. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós Graduação em História Social)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

FIGUEIRAS, Marcos Simao. **Mercosul no contexto latino-americano.** Marco Simao Figueiras. 2. Ed. Ver., ampl e atual. São Paulo. Atlas, 1996.

FREITAS, VINICIUS RUIZ ALBINO DE. **México da crise da dívida externa ao advento do NAFTA.** Revista Aurora, [S.l.], v. Ano 11,n. 3, p. 47-55, dez. 2008. Disponível em: <<http://200.145.171.5/revistas/index.php/aurora/article/view/1193/1061>>. Acesso em: 17 maio 2017.

HERRERA IZAGUIRRE, Juan Antonio et al. **El comercio internacional de México: antes y después del tlcán. 169.** Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2012/idsc.html>>. Acesso em: 17 maio 2017.

INTERNATIONAL TRADE CENTER. ITC. Trade Map. Disponível em: <<http://www.trademap.org>>. Acesso em: 01 maio 2017.

KEEDI, Samir. **ABC do comércio exterior: abrindo as primeiras páginas.** 4 ed. São Paulo. Aduaneiras, 2011.

MAIA, Jayme de Mariz. **Economia Internacional e comércio exterior.** 14 ed. São Paulo. Atlas, 2011.

MARINHO, Mônica Romero; PIRES, Jovelino de Gomes. **Comércio exterior: teoria x prática no Brasil**. Mônica Romero Marinho, Jovelino de Gomes Pires. São Paulo. Aduaneiras, 2002.

MENDONÇA, Marina Gusmão de. PIRES, Marcos Cordeiro [orgs.] **Formação Econômica da América Latina**/Marina Gusmão de Mendonça, Marcos Cordeiro Pires (organizadores). São Paulo: LCTE Editora, 2012.

MÉXICO. Secretaría de Economía. Subsecretaría de Industria y Comercio. **Evolución del comercio exterior de México**. Disponível em: <<http://www.siicex.gob.mx/portalSiicex/Pagina%20principal/EVOLUCION%20DEL%20COMERCIO%20EXTERIOR.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2017.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. **A OMC e os blocos regionais**. Tatiana Lacerda Prazeres. São Paulo: Aduaneiras, 2008.

PREBISCH, Raúl. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1968, pp. 85-86.

PRECIADO, Jaime & VALENCIA, Alberto Rocha [orgs.]. **América Latina: Realidad, Virtualidad y Utopia de la Integración**. México: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, Universidad de Guadalajara Universidad Nacional Autónoma de Mexico, Universidad de Colima, Universidad Autónoma Puebla, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica, 2003

PUTNAM, Robert David. **Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games**. International Organization, Massachussets, EUA, v. 42,n. 3, p. 427-460, 1988. Disponível em: <<https://www.ou.edu/uschina/texts/Putnam88Diplomacy>>. Acesso em: 29 maio 2017.

PUYANA, Alicia . **El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa** . 35. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/14361/lcl2036e.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2017.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **A Cooperação Argentino-Brasileira: Significado e Perspectivas**. São Paulo: Lua Nova, N ° 18, Agosto, 1989. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451989000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08 de maio 2017.

SOUSA, José Meireles de. **Fundamentos do comércio internacional**. José Meireles de Sousa. São Paulo. Saraiva, 2009.

THORSTENSEN, Vera. **A OMC – Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre investimentos e concorrência**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000100004>. Acesso em: 18 maio 2017.

UNITED NATIONS. **United Nations Conference on Trade and Development. Gross domestic product: GDP by type of expenditure, VA by kind of economic activity, total and shares, annual, 1970-2015.** 2015. Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/>>. Acesso em: 19 maio 2017.

UNITED NATIONS. **United Nations Conference on Trade and Development. Total and urban population, annual, 1950-2050.** 2015. Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/>>. Acesso em: 19 maio 2017.