

Da substituição de importações à promoção das exportações: notas sobre a industrialização mexicana

From import substitution to export promotion: notes on mexican industrialization

*Eduardo Gonzalez Silva¹
Ivan Colangelo Salomão²*

Resumo

País de histórica tradição mineradora, o México estabeleceu um dos maiores parques industriais da América Latina a partir do início do século XX. A partir dos anos 1930, o governo Lázaro Cárdenas encetou um novo modelo de desenvolvimento baseado na intervenção estatal com vistas à industrialização por substituição de importações (PSI). Com a crise dos anos 1980, o modelo industrial foi substancialmente remodelado, tendo as empresas maquiladoras de exportação liderado essa nova fase. Após a criação do NAFTA, a indústria mexicana viu-se diante de novos desafios, os quais foram transformados e reforçados face a atual conjuntura geopolítica. Nesse sentido, este artigo tem por objetivo apresentar como a economia mexicana alterou o seu modelo de desenvolvimento, passando da substituição de importações para o modelo maquilador.

Palavras-chave: México; Industrialização; Maquiladoras.

Abstract

Mexico, a country with a historical mining tradition, established one of the largest industrial parks in Latin America since the beginning of the 20th century. From the 1930s, Cárdenas administration established a new development model based on the state intervention in order to industrialize the country. After the crisis of the 1980s, the industrial model was substantially remodeled, and the maquiladoras started to lead this new phase. After the establishment of NAFTA, the Mexican industry faced new challenges, which have been transformed and reinforced, facing the current geopolitical situation.

Keywords: Mexico; Industrialization; Maquiladoras.

¹ Bacharel em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). *E-mail*: eduardogonzs@hotmail.com

² Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR). *E-mail*: ivansalomao@gmail.com

A partir do final do século XIX, a economia mexicana passou por transformações que vieram a desembocar em um processo de industrialização acelerado, sobretudo da década de 1930 em diante. Em consequência das medidas adotadas durante a ditadura de Porfirio Díaz (1876-1911), o México, país de histórica tradição mineradora, lançou as bases do desenvolvimento de um dos maiores parques industriais da América Latina, em plena época de hegemonia do liberalismo comercial.

Em movimento característico das economias que passaram a crescer *hacia adentro*, o setor industrial mexicano encontrou no mercado interno o motor de seu desenvolvimento. Nesse sentido, o governo de Lazaro Cárdenas (1934-1940) representou um marco relevante para a história econômica do país ao harmonizar as condições necessárias para a formação de capital ao mesmo tempo em que promovia a inclusão social de setores historicamente marginalizados. Era o desenvolvimentismo mexicano transformando a estrutura produtiva do país.

A partir de meados dos anos 1960, porém, o processo de industrialização do país foi gradativamente alterado para o modelo das chamadas empresas maquiladoras de exportação (doravante, EME). Trata-se de plantas industriais, inicialmente localizadas próximas à fronteira com os Estados Unidos, incumbidas de montar bens manufaturados voltados à exportação. Conquanto tenham contribuído para o desenvolvimento regional, as maquiladoras não lograram endogeneizar tecnologia, tampouco lideraram uma trajetória de crescimento econômico autônomo e dinamicamente sustentável. A hipótese principal defendida neste trabalho, já aventada por outros autores, é de que tais fábricas não geraram entrelaçamentos produtivos com os demais setores da economia mexicana.

O surgimento do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), em 1994, representou um novo capítulo para o setor industrial mexicano.

O surgimento do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), em 1994, representou um novo capítulo para o setor industrial mexicano e, em especial, para as empresas maquiladoras. A queda nas barreiras alfandegárias ensejou novas oportunidades ao mesmo tempo em que trouxe novas ameaças à indústria do país. Como corolário, a indústria estagnou-se, como participação do PIB, em virtude, mormente, da concorrência asiática.

Diante do exposto, este artigo tem por objetivo resgatar e apresentar as bases os caminhos pelos quais a economia mexicana alterou o seu modelo de desenvolvimento: da substituição de importações para o modelo maquilador. Para tanto, dividiu-se o trabalho em quatro partes, além desta breve introdução. A seguir, expõem-se os principais aspectos da industrialização mexicana no Pós Segunda Guerra – o chamado “milagre mexicano”, período em que se observou forte intervenção estatal. Na terceira seção, apresentam-se as origens e as características das empresas maquiladoras até a criação do NAFTA. No ponto quatro, delineiam-se as causas do esgotamento do modelo maquilador nos anos 1990, seguidos, por fim, das considerações finais.

1 Industrialização por Substituição de Importações: o Caso Mexicano

O modelo de desenvolvimento adotado por algumas das principais economias latino-americanas – com destaque para Brasil, México e Argentina – a partir do fim da Segunda Guerra Mundial colocou o setor industrial, voltando para o abastecimento do mercado interno, no centro da condução da política econômica

Conforme argumenta Haber (1989), as origens do processo mexicano de industrialização via substituição de importações remontam ao final do século XIX. No entanto, foi a partir da Grande Depressão e, especialmente, durante as primeiras duas décadas da Guerra Fria que, buscando superar o estrangulamento externo, o país logrou internalizar e estabelecer setores industriais importantes, especialmente os de bens de consumo duráveis e insumos intermediários. Estima-se que, ao fim do período supradelimitado, foram criadas mais de 500 empresas industriais no México³ (MENDONÇA; PIRES, 2012).

1.1 O Desenvolvimento Estabilizador

Do início dos anos 1950 até o fim da década subsequente, período conhecido como desenvolvimento estabilizador – ou “milagre mexicano” –, a política econômica voltou-se para a consolidação do processo de industrialização, ao mesmo tempo em que se procurava garantir,

³ Algumas das mais importantes foram estatais mexicanas criadas no período, sendo: Petróleos Mexicanos S/A. (PEMEX), em 1938; Altos Hornos de México S/A., em 1942; Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), em 1942; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), em 1959, Cementos de México (CEMEX), em 1960, Comisión Federal de Electricidad (CFE), em 1937.

subsidiariamente, a estabilidade dos preços. Para atingir o primeiro objetivo, aprofundou-se a utilização de instrumentos já conhecidos, com destaque para a proteção e promoção da manufatura nacional. Quanto ao segundo, o governo também lançou mão de intervenções ao subsidiar a produção agrícola, procurando, assim, evitar choques de oferta que resultassem em inflação.

A tentativa de coadunar as duas estratégias encerrava um claro dilema aos formuladores da política econômica: a desvalorização cambial requerida pela indústria e pelos setores exportadores depunha diretamente contra a estabilização dos preços internos. Desde o fim da Segunda Guerra, observaram-se pelo menos duas grandes desvalorizações reais (em 1949 e 1954, quando a taxa saiu de 5,85 para 12,50 pesos por dólar), as quais respondiam às imperiosidades de curto prazo impostas pelos déficits no balanço de pagamentos (CAMÍN; MEYER, 2000).

Além da condução da política econômica instrumental de curto prazo, o Estado centrou-se

Do início dos anos 1950 até o fim da década subsequente, período conhecido como desenvolvimento estabilizador – ou “milagre mexicano” –, a política econômica voltou-se para a consolidação do processo de industrialização.

em fornecer as condições de infraestrutura para as empresas, tornando-se uma peça-chave para o processo de acumulação e de desenvolvimento do capitalismo industrial mexicano. As empresas paraestatais representaram um papel relevante nesse momento do PSI mexicano ao encabeçarem a demanda por bens produzidos pela iniciativa privada, possibilitando, assim, a formação de capital da burguesia nacional.

De acordo com Alfaro (2014), o período do desenvolvimento estabilizador também foi marcado por um forte controle do governo em relação aos sindicatos. Greves lideradas por agremiações laborais responderam à queda nos salários reais resultantes das desvalorizações cambiais e da inflação não reposta. Já para Casar e Márquez (1983), a despeito da queda de salário real, o aumento da massa salarial resultou em alargamento do mercado interno. Toledo (1988), por sua vez, afirma que a relação dos governos em relação aos trabalhadores foi mantida sob certa estabilidade, uma vez que aqueles procuraram atenuar os problemas decorrentes da corrosão salarial por meio da criação da Comissão Nacional de Salários Mínimos e do aumento do número de trabalhadores cobertos pela seguridade social.

De toda maneira, o padrão de desenvolvimento industrial nesse período representou uma mudança em relação ao modelo até então vigente. Tal qual as “ondas” previstas no modelo de Tavares (1972), essa fase do PSI mexicano passou gradativamente a focar na substituição de bens e insumos intermediários, apresentando um crescimento médio de 9% ao ano ao final do período, superando o crescimento econômico como um todo, de 6,5% (ALFARO, 2014). Não obstante, o déficit do balanço de pagamentos em conta-corrente aumentou a uma taxa média de 20% ao ano e a concentração de

renda manteve-se inalterada. Ainda assim, o legado do período deve ser matizado, uma vez que instituições relevantes surgiram no período, seja no tocante ao fomento da industrialização, seja no atendimento de serviços básicos à população.

1.2 O Esgotamento do Modelo: a Economia Mexicana nos Anos 1970

Aos sinais de que a primeira fase de substituições havia chegado ao fim, procurou-se aprofundar a estratégia baseada no mercado interno, focando as inversões nos setores trabalho-intensivos. Assim, ao buscar a ampliação da massa de salários e, conseqüentemente, a absorção interna, o Estado passou a promover uma gradativa valorização cambial a fim de também incentivar a importação de bens de capital que fizessem frente às demandas setoriais da nova etapa de industrialização.

As dificuldades em transpor barreiras tecnológicas, aliadas ao esgotamento do consumo de bens duráveis por parte da população mexicana, porém, levou o governo a aprofundar a abertura do mercado às empresas transnacionais. Nos moldes do desenvolvimentismo associado de JK no Brasil e Frondizi na Argentina, o fluxo de investimentos estrangeiros diretos (IED) para a economia mexicana aumentou substancialmente a partir de meados do final dos anos 1960. Das 101 empresas industriais mais importantes do México em 1972, 57 tinham participação de capital estrangeiro (ALFARO, 2014).

Desse modo, o passivo externo mexicano aumentava, concomitantemente, de forma expressiva. A captação de recursos financeiros para fazer frente aos recorrentes déficits em transações correntes ganhou novo impulso após o aumento

de liquidez decorrente do primeiro choque do petróleo (1973). Em 1971, a dívida externa do setor público somava 4,5 bilhões de dólares; cinco anos depois, atingia a marca de 19,6 bilhões, a segunda mais alta do mundo, atrás, apenas, da brasileira. Em 1976, diante da impossibilidade de reverter o déficit externo, o governo mexicano abandonou a estratégia de crescimento focada no mercado interno ao promover uma maxidesvalorização do peso de 50% (CAMÍN; MEYER, 2000).

O endividamento da década de 1970 não pode ser explicado somente pela falta de dinamismo do setor industrial nem pelo crescente papel do setor público como motor da economia. Além da facilidade de financiar os gastos correntes com recursos emprestados, a baixa produtividade da agricultura dificultava a geração de divisas necessárias para fazer frente às necessidades de honrar os compromissos no exterior. A partir daquele momento, o México começava a perder “autossuficiência relativa” que havia conquistado durante o desenvolvimento estabilizador. Robles (2014) aponta, ainda, para outros fatores que levaram à estagnação e, conseqüentemente, à vulnerabilidade externa do país, como as ineficiências na estrutura de preços derivada da escassa concorrência externa, conseqüência típica das economias de industrialização substitutiva de importações.

À exceção da indústria petrolífera, a qual se viu beneficiada pelos dois aumentos vertiginosos no preço da *commodity* nos anos 1970, o tecido produtivo mexicano não respondia à necessidade de geração de divisas para honrar os compromissos externos. Diante da derrocada desse modelo de industrialização, portanto, o governo, pressionado pelas imperiosidades do balanço de pagamentos, passou a negociar o aval do Fundo Monetário Internacional (FMI) para que o país mantivesse

o acesso ao mercado de crédito internacional. Incapaz de levar a cabo os ajustes fiscal e monetário impostos pelo Fundo, o país apenas administrou a crise externa até eclosão da crise da dívida em 1982.

2 A Reestruturação da Economia Mexicana sob o Neoliberalismo

A decretação da moratória da dívida externa, em setembro de 1982, condicionou toda a condução da política econômica a partir de então. O primeiro resultado direto sobre a manufatura mexicana deu-se com a abrupta retirada do Estado do setor industrial. Conforme argumenta Salazar (2014), a partir de 1985, o governo passou a abraçar uma agenda liberalizante ao atenuar os mecanismos de proteção ao setor secundário por imposição do acordo com o FMI. No ano seguinte, o país ratificou a entrada no *General Agreement on Trade and Tariffs (GATT)*. Em 1991, assinou um acordo de livre-comércio com o Chile e, em 1993, o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), com os Estados Unidos e o Canadá. Na opinião de Rodriguez (2005), a adoção desse conjunto de medidas liberalizantes representava o pioneirismo mexicano na delegação ao mercado para conduzir o desenvolvimento econômico: tratava-se da consolidação do neoliberalismo na América Latina.

É nesse contexto que surge o fenômeno que seria posteriormente conhecido como as “indústrias maquiladoras”. Apesar de este arranjo já existir no país desde a década de 1970, foi após a crise da dívida externa que o governo vislumbrou a possibilidade de readequar a economia nacional com base nesse novo formato produtivo. A

essência da nova política industrial baseava-se na atração de investimento estrangeiro direto (IED), sobretudo de origem estadunidense, para estabelecer plantas de montagem orientadas para a exportação ao longo da fronteira entre os dois países. Essa estratégia enterrava, por definitivo, a política de substituição de importações subjacente ao prévio estabelecimento do parque industrial mexicano.

2.1 Formação e Estabelecimento da Indústria Maquiladora

Do ponto de vista etimológico, o termo “maquila”, de origem árabe, refere-se à porção de farinha que pertencia ao dono do moinho em que fora móida. Tratava-se, portanto, de uma atividade na qual o proprietário da matéria-prima contratava uma empresa para, utilizando-se de suas instalações e força de trabalho, realizar o processo produtivo. Na contemporaneidade, trata-se de empresas que importam matérias-primas, componentes e maquinaria para processá-los ou montá-los em outro país onde o custo de produção seja mais baixo, para, então, reexportá-los (CARRILLO, 2007).

No México, as primeiras empresas maquiladoras de exportação (EME) surgiram no final da década de 1960 face à necessidade de conter o desemprego na região norte do país após o fim do programa *Braceros*, pelo qual os Estados Unidos permitiam a entrada de trabalhadores mexicanos para a colheita agrícola sazonal⁴. Em

⁴ Em 1964, os EUA anunciaram de maneira unilateral o fim do Acordo Internacional sobre Trabalhadores Migratórios (AITM) assinado com o México. Como resultado, criou-se um fluxo significativo de trabalhadores migrantes em direção à fronteira sul dos Estados Unidos, estimados em uma população de quase 200 mil trabalhadores desempregados.

A essência da nova política industrial baseava-se na atração de investimento estrangeiro direto (IED).

1965, o governo anunciou o *Programa Nacional Fronterizo* (PRONAF) com o objetivo de estimular a economia local, desenvolver o turismo regional e melhorar as condições socioeconômicas nas cidades fronteiriças ao norte. Em paralelo, permitiu a livre importação de bens de capital e insumos para a fabricação de produtos orientados para exportação (MORENO-BRID; ROS, 2004). Tratava-se das origens do projeto maquilador mexicano.

Mendiola (1999) divide o ciclo de expansão das EME em duas fases: a primeira (1965-1973) representou um período de estabelecimento e adaptação. A partir de então, ainda sob a égide da política de substituição de importações, observou-se um processo de especialização setorial e regional, fazendo com que empresas dos ramos automotivo, têxtil e eletrônico, sobretudo, se estabelecessem na região norte do país.

O projeto de implementação das indústrias já previa o estímulo à “produção compartilhada” – bens para exportação e abastecimento do mercado interno concomitantemente. Para tanto, deveriam ser criadas zonas industriais ao longo da linha fronteiriça, as quais receberiam um tratamento aduaneiro diferenciado. Além disso, o arranjo estaria baseado nas chamadas “plantas gêmeas”: fábricas espelhadas em outra planta semelhante,

localizada do outro lado da fronteira, a qual montaria os bens utilizando os insumos enviados pela “gêmea” do outro lado da divisa. Do ponto de vista do trabalho, previa-se a subcontratação de mão de obra estrangeira – sobretudo de trabalhadores centro-americanos – de modo similar ao que ocorria nos países asiáticos.

No que tange ao arcabouço institucional, a primeira codificação legal foi a regulamentação do Código Aduaneiro dos Estados Unidos Mexicanos para Fomento da Indústria Maquiladora (1971). Segundo a nova legislação, previam-se reformas em pelo menos três aspectos: (1) ampliação do conceito de “montagem”, a fim de incluir não apenas as empresas as quais exportassem toda sua produção, mas também as plantas que abastecessem o mercado interno ou que exportassem apenas parte de sua produção; (2) maior acesso das EME ao mercado nacional, principalmente dos produtos que substituíssem importações e possuíssem um percentual de insumos de origem nacional; e (3) autorização para as EME se dispersarem por todo território mexicano.

O regime de exceção inicialmente oferecido às primeiras maquilas ainda se coadunava com um discurso nacionalista inerente à ideologia desenvolvimentista. Os efeitos da crise da dívida externa, porém, levaram o governo a adaptar a estratégia maquiladora às novas condições do país. Lançou-se, assim, o Plano Imediato de Reorganização Econômica (PIRE). De forma sumarizada, o plano previa uma remodelação do papel do Estado na economia e uma maior abertura ao capital estrangeiro privado, desregulamentando as atividades das empresas que viessem a se instalar no país. De acordo com Ramírez (2014), os principais motes do plano podem ser assim descritos: (1) redução do déficit público em

relação ao PIB; (2) revisão dos preços deficitários e serviços oferecidos pelo Estado; (3) combate à evasão fiscal; (4) racionalização do gasto público; (5) redução dos subsídios; (6) estímulo à formação de poupança interna e ao mercado de títulos; (7) controle cambial; e (8) eliminação o protecionismo na indústria nacional e abertura ao exterior.

Em 1983, expediu-se o primeiro decreto para o “Fomento e Operação da Indústria Maquiladora de Exportação”, pelo qual se permitia às empresas maquiladoras a venda de até 20% da produção anual ao mercado mexicano sob condições específicas, como certo nível de conteúdo nacional no produto. Além disso, aprovou-se o fornecimento de insumos de uma maquila para outra. Para Mendiola (1999), tratou-se de um “divisor de águas” na história das EME, uma vez que, a partir de então, dada a proximidade geográfica com os Estados Unidos, possibilitou-se a introdução do método produtivo japonês conhecido como *Just in time* (JIT), aumentando a produtividade sistêmica do complexo.

Os efeitos da crise da dívida externa levaram o governo a adaptar a estratégia maquiladora às novas condições do país.

Com a entrada do México no *Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio* (GATT), em 1986, novas reformas foram requeridas dos países signatários. Três anos depois, um novo decreto permitiu a atuação das maquilas para além do setor produtivo, autorizando suas atividades no ramo dos serviços. Além disso, rebaixaram-se ainda mais as barreiras para novos investimentos e facilitaram-se as operações entre empresas maquiladoras.

Foi a partir dos anos 1990, no entanto, que o governo institucionalizou a política de fomento ao estabelecimento de empresas transnacionais montadoras de bens de consumo com vistas a inseri-las nas cadeias globais de produção. Quando do início da abertura comercial da década anterior, o governo passou a desregular a operação das maquilas, outorgando-lhes um tratamento tarifário diferenciado. À medida que a economia seguia no processo de liberalização, o novo paradigma passou a ser estendido a outros setores de capital nacional, os quais, sem condições de competir com as empresas que operavam na fronteira tecnológica, não lograram um desenvolvimento expressivo. Esse fato dificultou a complementaridade entre as novas fábricas de origem estrangeira e a manufatura local, produzindo uma cisão entre as atividades de empresas orientadas à exportação e as voltadas ao mercado interno.

Enquanto as primeiras mantiveram um ritmo de crescimento sustentável, com balança de divisas equilibrada ou superavitária, e níveis estáveis de emprego, a maioria das atividades relacionadas ao mercado interno enfrentou dificuldades crescentes desde o início do processo de liberalização. Nesse sentido, Buitelaar (2000) aponta para o isolamento da maquilária no conjunto da estrutura produtiva mexicana, sem que o dinamismo de tais plantas beneficiasse a economia do país de forma holística.

A proposta do NAFTA previa a eliminação gradual de praticamente todas as barreiras tarifárias existentes entre os três países signatários.

2.2 Os Impactos do NAFTA Sobre as Maquiladoras Mexicanas

Após a adesão do México ao Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), em 1993, a indústria maquiladora experimentou um novo crescimento de seu fluxo comercial, tornando clara a dependência de sua viabilidade da demanda norte-americana. De forma geral, foram três os resultados diretamente ligados à assinatura do acordo arrolados por Mendiola (1999): (1) abertura completa do mercado mexicano aos produtos das maquiladoras até então eram limitados à exportação; (2) aumento do número de empresas asiáticas sob o regime do Programa Maquilador com vistas ao acesso ao mercado dos Estados Unidos; (3) transferência maciça de empresas do ramo têxtil da China para o México. Este terceiro fator se deveu ao fim do convênio que impunha cotas de importações de produtos mexicanos para os Estados Unidos, fazendo com que o México se tornasse o maior exportador de vestuário para o vizinho ao norte.

A proposta do NAFTA previa a eliminação gradual de praticamente todas as barreiras

tarifárias existentes entre os três países signatários, permitindo que as empresas maquiladoras operassem sob as mesmas condições que as concorrentes estrangeiras em toda a América do Norte. Vislumbrava-se ainda que, a partir de 2001, todas as indústrias passariam gozar de isenção de impostos de exportação (sob o valor agregado) e importação (para insumos). Na visão de Mendiola (1999), porém, pouco se avançou no terreno da redução alfandegária.

Isso se deveu, de acordo com Ochoa (2003), ao fato de os marcos legais anteriores à assinatura do tratado serem menos restritivos se comparados ao regime de regras que passou a vigorar após o NAFTA. Desse modo, para evitar colisão legal, endureceu-se o marco regulamentário sob o qual as maquiladoras passaram a operar. O autor cita as normas de aplicação de regras de origem, o abandono da isenção de impostos *antidumping* sobre bens importados por maquiladoras de origem asiática e legislação ambiental sobre resíduos industriais. Nesse sentido, Ochoa (2003) sugere que o NAFTA serviu apenas como um “escudo neoprotecionista” para os EUA contra bens de origem asiática⁵.

Salazar (2014) corrobora esse entendimento ao sugerir que os ganhos comerciais resultantes da criação do NAFTA podem ser considerados mínimos se comparados ao que já havia sido oferecido ao país por meio do Sistema Generalizado de Preferências, acordo realizado no âmbito da segunda Conferência da ONU sobre comércio e desenvolvimento, em

⁵ As regras de origem para que um produto possa ser considerado originário do bloco, auferindo, assim, isenção tarifária, respondem ao desvio de comércio trazido pelas indústrias de maquila asiáticas. A tentativa de proteção acaba não sendo efetiva, pois a muitas empresas japonesas com subsidiárias localizadas nos Estados Unidos, por exemplo, é concedida isenção aduaneira. Ademais, empresas asiáticas têm ultimamente se estabelecido no México apenas com o intuito de usufruir de tais benefícios a fim de obter acesso ao mercado americano.

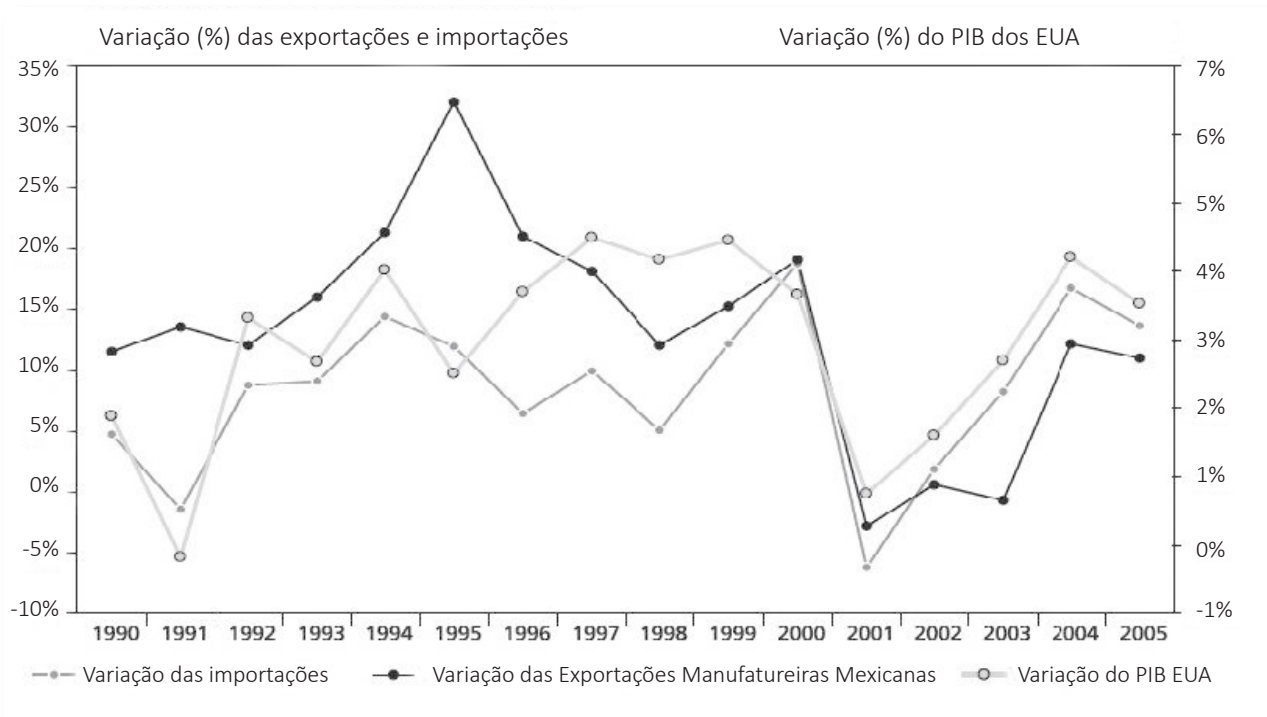
1968. Aplicando o modelo de Perroux ao NAFTA⁶, o autor conclui que a economia norte-americana foi a mais beneficiada pelo surgimento do bloco. Do ponto de vista global, a despeito do aumento das importações de produtos mexicanos, o volume de recursos financeiros que os Estados Unidos passaram a emprestar ao país vizinho responderia pelas vantagens de que aquele país passou a gozar após 1994 como seu principal credor.

Por outro lado, os resultados positivos trazidos para a economia mexicana também têm sido motivo de controvérsia entre os analistas. Além da já citada rigidez regulatória, não se observou um crescimento no fluxo de comércio que justificasse a abertura do mercado local aos dois países ao norte. Além disso, segundo Ochoa (2003), algumas maquiladoras acabaram por abandonar o país devido ao aumento dos custos operacionais.

O principal questionamento acerca dos resultados auferidos pela entrada no acordo, porém, diz respeito à crescente dependência do México em relação à demanda do mercado norte-americano. Durante os anos 2000, metade dos produtos exportados pelo México provinha das maquiladoras; desses, aproximadamente 90% tinham como destino os Estados Unidos. Nesse sentido, passou-se a questionar as indústrias maquiladoras como motor do crescimento econômico, uma vez que a taxa de crescimento do PIB mexicano desde de 1993 não apresentou uma tendência de crescimento, conforme se esperava. Esse fato pode ser identificado pela alta correlação observada entre tais variáveis, conforme exposto no gráfico 1.

⁶ O modelo de Perroux analisa a integração econômica em condições de assimetria. De acordo com o modelo, em uma integração entre uma economia forte (economia que integra) e uma economia fraca (economia integrante), há indícios de que a economia forte exerce uma liderança através de seu Estado-nação e suas grandes corporações. Tal arranjo não implica que a economia integrante não possa obter vantagens com o acordo, mas estes seriam menores que os obtidos pela economia que integra.

GRÁFICO 1 – Crescimento do PIB norte-americano, das importações dos EUA e das exportações mexicanas (1990-2005)



FONTE: Mostafa (2009, p. 106)

Paralelamente, observou-se uma paulatina, porém significativa mudança na pauta de importações dos Estados Unidos. De acordo com os dados apresentados pelo *Observatory of Economic Complexity (OEC)*, a China ultrapassou o Japão e o México, tornando-se o principal fornecedor de produtos à economia norte-americana, com 22% do total. O México, segundo colocado, responde, atualmente, por 13%; o Japão, terceiro, por 9%.

Segundo Mostafa (2009, p. 110), a maquiladora mexicana não só perdeu aproximadamente 20% de seus empregos, como viu um terço de suas plantas migrarem para o leste asiático desde meados dos anos 1990. Para Moreno-Brid e Ros (2004), os únicos setores relevantes que se mantiveram incólumes diante da concorrência chinesa foram o automotriz e o petrolífero. Ainda assim, o primeiro mostra-se altamente dependente das estratégias das montadoras estadunidenses; o segundo, extremamente vulnerável às variações dos preços internacionais da *commodity*.

Com base nas considerações supracitadas, entende-se que há determinado consenso entre os autores em relação à causa principal do atraso das relações comerciais do México com os EUA: a incapacidade de a maquila mexicana superar o vetor salarial como seu principal diferenciador competitivo. Se comparados aos mexicanos, os níveis salariais chineses fizeram com que os bens provindos deste país chegassem aos consumidores norte-americanos (finais e intermediários) com preços ainda mais competitivos.

3 Esgotamento ou Continuidade do Modelo Maquilador?

O fenômeno das maquilas representou um novo capítulo na história industrial mexicana. Entretanto, a concentração dos investimentos em determinados setores com capacidades limitadas de encadeamento produtivo enfraqueceu os efeitos multiplicadores sobre a geração de valor agregado. Assim, observou-se uma **polarização** do setor produtivo mexicano: ilhas dinâmicas voltadas para exportação que estão rodeadas de plantas de baixa produtividade voltadas para o mercado interno, com as quais as primeiras não mantêm interligação produtiva. A resultante global desse quadro foi uma economia de lento crescimento agregado, com crescente deterioração do mercado de trabalho e baixo avanço na redução da pobreza.

Conforme explicam Moreno-Brid, Sandoval e Valverde (2016), a queda dos investimentos no setor quando dos momentos de retração – ou seja, a atuação fiscal por meio da formação de capital de forma pró-cíclica – contribuiu para retardar a retomada da indústria maquiladora mexicana após a crise dos anos 1980. Utilizando-se de dados do *Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)*, os autores concluem, por meio de testagem econométrica, que, desde 1980, as fases recessivas mais agudas coincidiram com queda na formação bruta de capital fixo, cuja taxa de retração, no entanto, foi quase cinco vezes maior que a do PIB. Ratifica esse entendimento o fato de que o investimento leva um tempo maior para recuperar o nível do período anterior. No vale da fase recessiva dos anos 1980, o PIB levou três anos para recuperar o nível anterior à crise; já o investimento, aproximadamente 10. Aliado à queda estrutural do investimento público após as reformas liberalizantes, esse fenômeno contribui para explicar as dificuldades por que passou a economia mexicana no período.

O primeiro e mais evidente problema do modelo maquilador refere-se à insustentabilidade de sua balança de pagamentos.

Analisada pela ótica positiva, a indústria maquiladora também contribuiu, conquanto marginalmente, para o desenvolvimento regional das localidades onde se instalou. Em primeiro lugar, como gerador de emprego, ainda que de baixas qualificação e remuneração. Um segundo fator a ser considerado foi a capacidade, ainda que limitada, de atração de divisas necessárias para suportar a importação de parte dos bens essenciais para o funcionamento da economia. Por fim, do ponto de vista institucional, destaca-se o marco regulatório para investimentos, o qual logrou desregulamentar entraves existentes para que se realizassem inversões estrangeiras no setor secundário.

Diante das considerações apresentadas, o resultado agregado do desempenho das maquiladoras a partir da liberalização dos anos 1990 deve ser analisado de forma multiprismática. O primeiro e mais evidente problema do modelo maquilador refere-se à insustentabilidade de sua balança de pagamentos, uma vez que tais plantas suscitam um aumento contínuo de importação de bens intermediários, nem sempre superado pelas exportações de produtos finais. Além disso, os baixos salários pagos proporcionam crescimento limitado da renda nacional, resultando em uma estratégia de inserção econômica tida por Mostafa (2009) como “subalterna”. Por fim, a grande crítica que se faz ao modelo das EME reside na expressiva dependência dos insumos (e do mercado) externos, pois isso se traduz em entrelaçamentos produtivos fracos que

não ensejam uma integração robusta com o resto da economia nacional (CARRILLO; SCHATAN, 2005).

Considerando a dependência estrutural das EME, passou-se a ventilar uma maior utilização de insumos intangíveis: os serviços. Diante do aumento da complexidade das estruturas produtivas, serviços como os de consultoria estratégica, por exemplo, poderiam utilizar-se de executivos nacionais, uma vez que a vantagem comparativa baseada em baixos salários havia sido minimizada com a concorrência asiática. Assim, tal integração entre o setor terciário e o secundário-exportador poderia ser uma alternativa para se lograr um padrão mais autônomo de crescimento.

Desse modo, conforme procurou-se argumentar, não se pode fazer um retrato único do legado das EME para o país. Apesar do estabelecimento de um setor dinâmico, as fragilidades arroladas fizeram com que esse modelo de desenvolvimento apresentasse limitações até então não superadas pela economia mexicana, sobretudo se levada em consideração a estratégia de isolamento comercial adotada pelo atual governo dos Estados Unidos.

Considerações Finais

Este trabalho buscou sistematizar alguns dos principais aspectos que embasaram o desenvolvimento industrial mexicano na segunda metade do século XX. Foi a partir do governo Cárdenas (1934-1940), no entanto, que a intervenção estatal com vistas ao desenvolvimento econômico tornou-se uma política institucionalizada. Buscando liderar a evolução do setor manufatureiro, o Estado mexicano aliou-se à burguesia industrial para, à luz dos interesses desta, fomentar o progresso da indústria nacional.

Esse modelo de desenvolvimento, também adotado em outras economias latino-americanas e conhecidos como industrialização por substituição de importações (PSI), foi diretamente atingido pela crise da dívida externa que eclodiu nos anos 1980. Nesse momento, as empresas maquiladoras, as

quais se estabeleciam na fronteira norte do país pelo menos desde o início da década anterior, passaram a liderar o movimento industrial do país. Encerrava-se, assim, a fase desenvolvimentista da industrialização mexicana.

A guinada liberalizante teve como mote um novo projeto industrial, cujo modelo passou a repousar sobre plantas responsáveis pela montagem de bens destinados à exportação. Fortemente dependentes dos investimentos norte-americanos, as empresas maquiladoras foram diretamente afetadas pela assinatura do NAFTA, tratado que passou a vigorar a partir de 1994. O maior acesso ao mercado vizinho não resultou em benefícios perenes à economia mexicana. Baseadas na vantagem comparativa dos salários mais baixos e incapazes de se entrelaçar com o restante da economia mexicana (os chamados *linkages* produtivos), as maquiladoras não lograram sustentar o crescimento econômico mexicano como se previa nos anos 1980. Dependentes da tecnologia das matrizes instaladas nos países centrais, as EME foram paulatinamente superadas pela concorrência chinesa, cuja competitividade repousava não só na mão de obra barata, mas também na geração de tecnologia autônoma. Por fim, constatou-se que o enfraquecimento do investimento público esteve fortemente correlacionado à diminuição do ritmo de formação bruta de capital fixa, fazendo com que o México também padecesse da chamada “desindustrialização precoce” (BRESSER-PEREIRA, 2013).

Nesse sentido, o debate acerca do modelo econômico a seguir no século XIX mantém-se atual no cenário mexicano. A política externa dos EUA adotada a partir da eleição do atual presidente norte-americano impele o país a repensar novamente a sua forma de inserção internacional, uma vez que a alta dependência das exportações para o principal parceiro do NAFTA fragiliza a soberania do país no que se refere não apenas à industrialização, mas ao projeto de nação que se vislumbra para o México contemporâneo.

Referências

- ALFARO, Javier B. Del “desarrollo estabilizador” a la crisis económica: la respuesta sindical, 1960-1982. In: ZÚÑIGA, Rafael N. (Org.). **La economía mexicana**: de la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones. Ciudad de México: Trillas, 2014. p. 23-37.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Prefácio. In: AZEVEDO, André Filipe Z. de; FEIJÓ, Carmem; CORONEL, Daniel A. (Org.). **A desindustrialização brasileira**. São Leopoldo: Unisinos, 2013. p. 7-11.
- BUITELAAR, R. Maquila, economic reform and corporate strategies. **World Development**, Londres, v. 28, n. 9, p. 1627-1642, set. 2000.
- CAMÍN, Héctor A.; MEYER, Lorenzo. À sombra da revolução mexicana: história mexicana contemporânea, 1910-1989. São Paulo: Editora da USP, 2000.
- CARRILLO, Jorge. La industria maquiladora en México: evolución o agotamiento? **Comércio Exterior**, Ciudad de México, v. 57, n. 8, p. 668-681, ago. 2007.
- CARRILLO, Jorge; SCHATAN, Claudia. **El medio ambiente y la maquila en México**: un problema ineludible. Cidade do México: CEPAL, 2005.
- CASAR, María; MÁRQUEZ, Carlos. La política de salarios mínimos legales: 1934-1982. **Economía Mexicana**, Ciudad de México, v. 1, n. 5, p. 82-97, jun. 1983.
- HABER, Stephen H. **Industry and underdevelopment**: the industrialization of Mexico, 1890-1940. Stamford, California: Stanford University, 1989.
- MENDIOLA, Gerardo. **México**: empresas maquiladoras de exportación en los noventa. Santiago de Chile: CEPAL – División de Desarrollo Económico, 1999. (Série Reformas Económicas, 49).
- MENDONÇA, Marina; PIRES, Marcos Cordeiro. **Formação econômica da América Latina**. São Paulo: LCTE, 2012.
- MORENO-BRID, Juan Carlos; ROS, Jaime. México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica. **Revista de la CEPAL**, Santiago do Chile, n. 84, p. 35-57, dez. 2004.
- MORENO-BRID, Juan Carlos; SANDOVAL, Jamel Kevin; VALVERDE, Ismael. **Tendencias y ciclos de la formación bruta de capital fijo y la actividad productiva en la economía mexicana, 1960-2015**. Cidade do México: Nações Unidas; CEPAL, 2016. (Serie Estudios y Perspectivas, 170)
- MOSTAFA, Joana. México: Paradigma de dependência regional. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso; ACIOLY, Luciana; MATIJASCIC, Milko (Org.). **Trajetórias recentes de desenvolvimento**: estudos de experiências internacionais selecionados (livro 2). Brasília: IPEA, 2009. p. 224-248.
- OCHOA, Wilfrido R. La industria maquiladora en México a diez años del TLCAN. **Carta Económica Regional**, Guadalajara, v. 15, n. 85, p. 29-36, jul./set. 2003.
- ROBLES, Augustin A. El desarrollo de la producción manufacturera en México, 1983-2007. In: ZÚÑIGA, Rafael N. (Org.). **La economía mexicana**: de la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones. Ciudad de México: Trillas, 2014. p. 137-161.

RODRIGUEZ, José de J. La nueva fase de desarrollo económico y social del capitalismo mundial. 2005. 311 f. Tese (Doutorado em Economia) – Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2005.

SALAZAR, Jorge Alfonso C. **20 años del TLCAN**: su impacto en la balanza de pagos, agricultura y vulnerabilidad externa de la economía mexicana. Ciudad de México: Maporrúa, 2014.

TAVARES, Maria da C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TOLEDO, Enrique. **Ascenso y crisis del estado social autoritario**: Estado y acumulación del capital en México, 1940-1976. Ciudad de México: El colegio de México, 1988.

- Recebido em: outubro de 2018
- Aprovado em: dezembro de 2018