



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS



MATEUS RODRIGUES MARINHEIRO

**Opinião Pública e Integração Econômica Regional: a percepção política do público mexicano após 16 anos de NAFTA**

São Paulo  
2012



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS



## **Opinião Pública e Integração Econômica Regional: a percepção política do público mexicano após 16 anos de NAFTA**

Mateus Rodrigues Marinheiro

Artigos apresentados ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciências — Área: Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Janina Onuki

São Paulo  
2012

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

**Mateus Rodrigues Marinheiro**

**Opinião Pública e Integração Econômica Regional: a percepção política do público mexicano após 16 anos de NAFTA**

Artigos apresentados ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, sob a orientação da Profa. Dra. Janina Onuki, para a obtenção do título de Mestre em Ciências — Área: Relações Internacionais.

Aprovado em: \_\_\_\_\_

**Banca Examinadora**

Profa. Dra. Janina Onuki (Orientadora)

Instituição: IRI/USP

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

“Nothing just happens in politics. If something happens, you can be sure it was planned that way.”

Franklin D. Roosevelt, 32º Presidente norte-americano (1933-1945)

“O México é o país da desigualdade. Talvez em nenhum lugar seja mais espantosa a distribuição de riquezas, cultura, terras e população... A capital e muitas outras cidades têm estabelecimentos científicos que podem ser comparados aos da Europa. A arquitetura, os edifícios públicos e privados, o guarda-roupa das mulheres, o ar da sociedade: tudo anuncia um extremo esmero que se contrapõe extraordinariamente à nudez, à ignorância e à rusticidade do povo comum.”

Alexander Humboldt, naturalista e explorador alemão que esteve em expedição pela América Latina de 1799 a 1804

## RESUMO

Através de dois artigos — um de revisão bibliográfica e um empírico —, este trabalho analisa a opinião pública mexicana sobre os efeitos do NAFTA — Tratado Norte-Americano de Livre Comércio — em 2010, após 16 anos de sua entrada em vigor. Explora-se o caso mexicano com o objetivo de se alcançar uma compreensão mais atualizada sobre como as populações latino-americanas respondem aos efeitos de uma das facetas da reestruturação neoliberal — os acordos regionais de comércio —, superado o traumático impacto inicial sobre a estrutura de produção e de consumo dos países. Tendo em vista que o tema da opinião pública ainda é alvo de críticas e centro de um caloroso debate dentro das comunidades acadêmicas e das esferas de poder político, e que sua utilização, tanto para fins de pesquisa acadêmica quanto para justificação de políticas públicas, ainda é questionada, o primeiro artigo se apoia em prática e evidências científicas para demonstrar que a opinião pública é um fenômeno estável, mensurável e, em última instância, previsível. Estabelece-se neste primeiro artigo uma revisão bibliográfica e uma agenda para a análise da relação entre opinião pública e política externa.

Justificada a utilização da opinião pública como evidência científica concreta e confiável, parte-se no segundo artigo, através de uma sondagem de opinião pública realizada em 2010, à análise dos níveis de avaliação dos efeitos do NAFTA e as diferenças nestes níveis entre os distintos estratos sociais mexicanos em um estudo transversal. Busca-se através desta abordagem uma maior elucidação e esclarecimento sobre os efeitos econômicos e, principalmente, sociais do NAFTA na população mexicana, visto que desde sua entrada em vigor há bastante divergência sobre os mesmos. Primeiramente, abordam-se os pressupostos teóricos para a compreensão do significado histórico, econômico e social do NAFTA, para então se analisar os dados e se realizar o estudo transversal de associação entre a avaliação do público dos efeitos do acordo e algumas variáveis demográficas — sexo, idade, escolaridade e região — e partidárias — lealdade partidária. Com base nesta análise, concluir-se-á que o trauma econômico inicial com a aceleração de tendências provocada pelo NAFTA foi, em grande parte, superado: 62,8% dos mexicanos acreditam que o acordo regional de comércio foi muito ou algo benéfico ao país; entretanto, a partir da realização do estudo transversal, depreende-se que essa aprovação não é compartilhada — pelo menos não em tamanha intensidade — por todos os estratos da sociedade mexicana: a associação mais forte encontrada é com a região geográfica do país. As percepções sobre os efeitos do acordo foram bastante diferenciadas entre a região norte industrializada, onde ele promoveu desenvolvimento e distribuição de renda, e a região sul agrária, onde ele intensificou a pobreza e a desigualdade social.

**Palavras-chave:** Opinião pública, Política Externa, México, NAFTA, Integração econômica regional.

## ABSTRACT

Through two papers — a literature review and an empirical analysis — this research examines the Mexican public opinion on the effects of the NAFTA — North American Free Trade Agreement — in 2010, 16 years after its entry into force. The Mexican case is explored in order to achieve a more updated understanding on how the Latin American populations respond to one of the neoliberal restructuring facets — the regional trade agreements —, overcame the initial traumatic impact on the production and consume structure of these countries. Bearing in mind that the theme of public opinion is still target of criticism and center of a heated debate within the academic communities and spheres of political power, and that its use, both for academic research purposes and for reasons of public policy, is still questioned, the first paper is based on experience and scientific evidence to demonstrate that public opinion is a stable, measurable and ultimately predictable phenomenon. It is established in this first paper a literature review and an agenda for the analysis of the relationship between public opinion and foreign policy.

Justified the use of public opinion as a concrete and reliable scientific evidence, the second paper analyzes, using a public opinion survey held in 2010, the levels of assessment on the effects of the NAFTA and the differences in these levels among the different strata in Mexican society through a cross-sectional study. The aim of this approach is to achieve a further elucidation and clarification on the economic and, especially, social effects of the NAFTA on the Mexican population, since there is much disagreement about such effects. At first, the theoretical assumptions are addressed in order to explain the historical, economical and social significance of the NAFTA, then the data is analyzed and it is carried out the cross-sectional study of association between the public's assessment of the effects of the agreement and some demographic variables — sex, age, education and region — and partisan variables — party loyalty. Based on this analysis, it will be concluded that the initial economic trauma due to the acceleration of trends caused by the NAFTA was largely surpassed: 62.8% of Mexicans believe that the regional trade agreement was somewhat or very beneficial to their country; however, through the cross-sectional study, it emerges that such approval is not shared — at least not so intensively — by all strata of the Mexican society: the strongest association is found within the geographic region variable. Perceptions on the effects of the agreement were quite different between the industrialized north, where it promoted development and income distribution, and the agrarian south, where it intensified poverty and social inequality.

**Keywords:** Public opinion, Foreign Policy, Mexico, NAFTA, Regional economic integration.

## SUMÁRIO

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	8
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
 <b>ARTIGO 1. OPINIÃO PÚBLICA COMO UM <i>DECISION INPUT</i> EM POLÍTICA EXTERNA: UM FENÔMENO ESTÁVEL, MENSURÁVEL E PREVISÍVEL</b>	
1.1 Introdução .....	13
1.2 A Indefinição e a Ilusão da Opinião Pública .....	15
1.3 A Opinião Pública Racional .....	22
1.4 Opinião Pública e Política Externa .....	30
1.5 Opinião Pública e Política Comercial .....	36
1.6 Os Determinantes da Opinião Pública sobre Política Externa .....	40
1.7 Considerações Finais .....	44
1.8 Referências Bibliográficas .....	45
 <b>ARTIGO 2. OPINIÃO PÚBLICA E INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL: A PERCEPÇÃO POLÍTICA DO PÚBLICO MEXICANO APÓS 16 ANOS DE NAFTA</b>	
2.1 Introdução .....	50
2.2 Relações México - Estados Unidos .....	52
2.3 1982: Uma Transformação de Longo Alcance .....	55
2.4 Os Efeitos do NAFTA .....	58
2.5 A Percepção Política da População Mexicana sobre os Efeitos do NAFTA .....	62
2.6 Dados .....	66
2.7 Análise dos Dados .....	66
2.8 Estudo Transversal dos Dados .....	71
2.9 Considerações Finais .....	81
2.10 Referências Bibliográficas .....	83

## AGRADECIMENTOS

Desde minha graduação em Relações Internacionais, também no IRI-USP, nutria especial interesse por temas que envolviam o neoliberalismo e seus efeitos sobre a população dos países latino-americanos. Na época, tive um primeiro contato com a pesquisa acadêmica através de uma breve participação em um projeto de pesquisa de minha orientadora, a Professora Janina Onuki, e simultaneamente o IRI abria a seleção para a sua primeira turma do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Interessei-me imediatamente pela oportunidade que o Programa oferecia em aprofundar meus conhecimentos na área e, a partir de conversas com a Professora Janina Onuki, consegui adaptar meu interesse em percepções domésticas sobre o neoliberalismo e cheguei a um projeto que visava à análise da opinião pública mexicana sobre política externa. A escolha do caso mexicano se deu devido à incrível oportunidade de análise da opinião pública latino-americana sobre política externa que era possibilitada pela base de dados referente ao projeto “*México, las Américas y el Mundo*” coordenado pelo *Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)*. Portanto, este trabalho deve sua origem à orientação da Professora Janina Onuki e à disponibilização dos dados referentes a sondagens do público mexicano pelo CIDE.

Todavia, de nenhuma valia seria a origem deste trabalho sem o apoio de uma série de pessoas especiais que possibilitaram o desenvolvimento do mesmo. Agradeço especialmente a meus pais, Ana Maria e Luis Henrique, que desde minha infância se preocuparam em me oferecer a melhor educação possível e cobrar por resultados, germinando em mim o hábito dos estudos e a consciência sobre a importância em me qualificar o máximo possível. O apoio dos dois em minha decisão por aprofundar meus conhecimentos na pós-graduação foi incondicional, e sem o seu amor e o seu apoio financeiro a concretização deste trabalho não seria possível.

Agradeço à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pelo financiamento da pesquisa entre Agosto de 2011 e Agosto de 2012.

Agradeço à minha orientadora, a Professora Janina Onuki, cuja didática em sala de aula, pautada pela organização, pela objetividade e pela acessibilidade aos alunos me encantou desde que tive a oportunidade de assistir à sua aula. A Professora Janina Onuki foi a primeira profissional a quem recorri quando me interessei pela pesquisa acadêmica e hoje sei que não poderia ter feito escolha mais feliz: desde a minha graduação até o fim do meu



mestrado ela se mostrou uma professora extremamente acessível e paciente, sempre disposta a auxiliar e o fazendo de maneira exemplar.

Agradeço também a todos os professores com quem tive oportunidade de aprender durante as disciplinas que cursei na pós-graduação. Meu agradecimento especial ao Professor Amâncio de Oliveira, cujos comentários em minha qualificação foram fundamentais no redirecionamento do foco de pesquisa deste trabalho; à Professora Mary Anne, que me ofereceu a oportunidade de atuar como monitor em sua disciplina no IRI, e que ainda me deu um livro incrível sobre a história mexicana contemporânea — “À Sombra da Revolução Mexicana”, de Héctor Aguillar Camín e Lorenzo Meyer —; e ao Professor Leandro Piquet, que me introduziu ao mundo de possibilidades que os métodos formais e a estatística oferecem às pesquisas sobre humanidades.

Meu agradecimento carinhoso vai aos meus amigos francanos Ulisses e Antônio, irmãos de espírito, e aos meus amigos paulistanos e cosmopolitas Rodrigo, Franz, Paulo e David. Jack Kerouac disse ter se arrastado por toda a sua vida indo atrás das pessoas que o interessavam, “os loucos, os que estão loucos para viver, loucos para falar, que querem tudo ao mesmo tempo, aqueles que nunca bocejam e não falam obviedades, mas queimam... queimam... queimam como fogos de artifício em meio à noite”. Meus poucos amigos queimam como as pessoas atrás de quem Kerouac se arrastava.

E finalmente, porém de maneira alguma menos importante, meu agradecimento com muito amor à minha namorada Marjori, companheira leal que esteve sempre ao meu lado mesmo durante as crises de ansiedade e mau humor que assolam muitos pós-graduandos. Uma pós-graduação certamente atrasa planos de alguns casais, e com base em muito amor ela soube permanecer firme. Como escreveu William Shakespeare, “Se sempre contrariados foram todos os amantes sinceros, é que o próprio destino o determina desse modo. Que nos ensine, pois, a ser pacientes a nossa provação, já que é desdita fatal dos namorados, como os sonhos, pensamentos, suspiros, dores, lágrimas, do pobre amor são companheiros certos”.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho se dedica à análise da opinião pública mexicana sobre os efeitos da integração econômica regional pela qual seu país passou, após 16 anos de entrada em vigor do NAFTA — Tratado Norte-Americano de Livre Comércio. Apesar de se constituir como um trabalho de conclusão de mestrado, ele não se organiza no formato tradicional de dissertação de mestrado; em sintonia com a proposta do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do IRI-USP, o trabalho é composto por dois artigos — um de revisão bibliográfica e outro empírico — que estão relacionados entre si. Este novo formato permite que todo o conhecimento proporcionado pelo trabalho realizado durante o mestrado seja compartilhado através da publicação dos artigos que surgem como produto final de muito esforço, ao invés de permanecer esquecido em prateleiras de bibliotecas acumulando poeira — destino comum a muitas dissertações de mestrado.

O primeiro artigo deste trabalho, intitulado “Opinião Pública como um *decision input* em Política Externa: um fenômeno estável, mensurável e previsível”, constitui-se como uma revisão bibliográfica que se apoia em prática e evidências científicas para demonstrar que a opinião pública é um fenômeno estável, mensurável e, em última instância, previsível. Este primeiro artigo está relacionado com o segundo no sentido de que justifica a utilização da opinião pública como evidência científica concreta e confiável, pressuposto necessário para que se possa analisar seriamente a opinião pública mexicana sobre a integração econômica regional de seu país com a certeza de que as conclusões depreendidas não se sustentam em um fenômeno volátil, sem estrutura e coerência, e com impacto bastante limitado na conduta da política externa, como pretendem muitos críticos da opinião pública.

O segundo artigo, por sua vez, tem por título “Opinião Pública e Integração Econômica Regional: a percepção política do público mexicano após 16 anos de NAFTA”, constituindo-se como uma análise empírica dos níveis de avaliação dos efeitos do NAFTA e das diferenças nestes níveis entre os distintos estratos sociais mexicanos em um estudo transversal. Busca-se através desta abordagem uma maior elucidação e esclarecimento sobre os efeitos econômicos e, principalmente, sociais do NAFTA na população mexicana, visto que desde sua entrada em vigor há bastante divergência sobre os mesmos. Com base nesta análise, concluir-se-á que o trauma econômico inicial com a aceleração de tendências provocada pelo NAFTA foi, em grande parte, superado, mas que seus efeitos foram diferenciados conforme a região geográfica do país, promovendo desenvolvimento e distribuição de renda no norte industrializado e intensificando a pobreza e a desigualdade social no sul agrário.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS



MATEUS RODRIGUES MARINHEIRO

**Opinião Pública como um *decision input* em Política Externa:  
um fenômeno estável, mensurável e previsível**

São Paulo  
2012



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS



**Opinião Pública como um *decision input* em Política Externa:  
um fenômeno estável, mensurável e previsível**

Mateus Rodrigues Marinheiro

Artigo apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Ciências — Área: Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Janina Onuki

São Paulo  
2012

## 1.1 INTRODUÇÃO

A opinião pública é um *key driver* para a manutenção e a condução de qualquer regime político. Até mesmo os regimes mais autoritários e repressores estão sujeitos a protestos, insurgências ou revoluções, como demonstrou o recente movimento da “Primavera Árabe”, uma onda revolucionária de manifestações e protestos contra regimes autoritários que ocorreram, entre 2010 e 2011, no Oriente Médio e no Norte da África — apesar do nome dado ao movimento, nem todos os participantes eram de origem árabe. Governantes não democráticos, mas de maior sabedoria, já foram capazes de perceber o poder que a opinião pública possui; um deles foi Napoleão Bonaparte, como se evidencia em algumas de suas célebres citações: “A opinião pública é uma força misteriosa e invisível, à qual tudo deve ceder. Não há nada mais instável, mais vago, ou mais poderoso; ainda inconstante como se apresenta, é, no entanto, muito mais frequentemente verdadeira, razoável e justa do que imaginamos”. Napoleão ainda disse: “A opinião pública é o termômetro que um monarca deveria consultar constantemente”. Se até mesmo governantes que não necessitavam passar por eleições foram capazes de perceber o poder que a opinião pública possui para a condução de um regime político, é difícil exagerar a importância que ela assume em democracias: de fato, ela determina não só quem governará, como também quais políticas públicas possuem maior chance de se tornarem eficazes.

Um dos governantes democráticos mais preocupados e dedicados ao tema da opinião pública foi Abraham Lincoln, 16º presidente dos Estados Unidos que governou de março de 1861 até seu assassinato em abril de 1865. Com seu talento para interpretar a vontade da população, liderou o país durante sua maior crise interna, a Guerra da Secessão, preservando a União e abolindo a escravidão. Lincoln lidava com temas extremamente polêmicos e inimigos poderosos, mas ainda assim conseguia conquistar a opinião pública através de sua retórica e seus discursos. Nas democracias, a opinião pública é o *key driver* para a explicação sobre quais governos sobem ou saem do poder, e quais políticas públicas possuem maior chance de se tornarem eficazes ou não. Ainda assim, algo que à primeira vista parece ser lógico e racional enfrenta sérias críticas: o uso da opinião pública como um *decision input* frequentemente enfrenta sistemas de crenças políticas.

Tanto no plano político quanto no acadêmico, a opinião pública, seja como conceito ou como fenômeno empírico, foi alvo durante todo o século XIX e XX de fortes críticas, que de uma forma ou outra orbitam em torno da ignorância política dos cidadãos, e de sua suposta inconstância — o senso comum diz que a opinião pública é facilmente influenciada quando determinados sinais e mensagens são transmitidos. O entrelaçamento entre opinião pública e

um tema vital à Ciência Política — a democracia — não deve, entretanto, conduzir a uma cruzada em defesa da opinião pública: ela nunca foi e nem deve ser tratada como um dogma. A prática mais salutar é que o debate entre os argumentos pró e contra opinião pública se dê de modo acadêmico e a partir de evidências científicas, evitando-se ao máximo qualquer paixão que possa emergir da relação entre a negação da opinião pública e a negação da democracia.

O tema da opinião pública ainda é centro de um caloroso debate dentro das comunidades acadêmicas e das esferas de poder político, e sua utilização, tanto para fins de pesquisa acadêmica quanto para justificação de políticas públicas, ainda é questionada e criticada. Este trabalho se apoia em prática e evidências científicas para demonstrar que a opinião pública é um fenômeno estável, mensurável e, em última instância, previsível. Muito embora seja esta uma das conclusões defendidas, de maneira alguma se desconsiderarão os argumentos contra a opinião pública: se eles ainda persistem no século XXI, eles devem ser analisados com muita cautela e sobriedade.

Entretanto, o foco principal deste trabalho não é a relação da opinião pública com políticas públicas em geral, porém sim uma relação ainda mais controversa: a existente entre opinião pública e política externa. Se a opinião pública é alvo de críticas pelo seu uso como um *decision input* para políticas públicas, as críticas se tornam ainda mais vorazes quando se trata de política externa; os críticos alegam ser absurdo que Estados apoiem sua política externa nas opiniões de cidadãos mal informados e afastados da realidade do cenário internacional. Nas últimas décadas, embora muitos países tenham passado por processos de redemocratização política interna, existe um consenso entre os autores especialistas em Relações Internacionais e em Análise de Política Externa de que, nestas áreas, o processo decisório ficaria ainda por um longo tempo afastado dos cidadãos, isolado no Executivo, subordinado à diplomacia presidencial, ou limitado às altas instâncias das instituições internacionais.

Por essa razão, os novos projetos de inserção internacional dos governos democráticos foram pouco discutidos pela sociedade e não sofreram influência direta de atores não estatais. Não que não houvesse manifestações contrárias, mas a estrutura institucional decisória em relações internacionais e em política externa sempre foi pouco permeável aos atores domésticos, tanto do ponto de vista dos canais institucionais quanto pelo distanciamento das negociações internacionais. Só mais recentemente grupos de interesse e grupos sociais passaram a participar mais efetivamente através de debates e protestos, seja atuando contra o processo decisório insulado dos Estados e das instituições internacionais, ou atuando em

situações que o Executivo sente falta de legitimidade ou percebe que as suas propostas serão barradas no plano doméstico, inclusive pelo Legislativo.

O fenômeno contemporâneo de crescente interesse e maior participação dos cidadãos em questões internacionais, independentemente se referente a temas como meio ambiente, direitos humanos, comércio ou segurança internacional, é uma realidade que os Estados e as instituições internacionais já não podem mais negar. Os processos de democratização interna, de liberalização econômica, de globalização e de governança global vêm incluindo crescentemente os cidadãos em debates sobre temas internacionais dos quais antes eles não faziam parte — e mais importante, estes debates estão se tornando temas-chave para os processos eleitorais, sendo que os cidadãos têm mostrado um crescente e genuíno interesse em temas de política externa sobre os quais sequer tinham conhecimento em um passado não muito distante.

É neste contexto que este trabalho considera como de suma importância para os estudos contemporâneos de Relações Internacionais e de Análise de Política Externa que seja feita uma revisão bibliográfica e uma agenda para a análise da relação entre opinião pública e política externa. Neste sentido, analisar-se-ão primeiramente as críticas ao conceito e à utilização da opinião pública como *decision input* para políticas públicas em geral, para posteriormente estabelecermos a defesa a estas críticas, fundamentando-se as bases da opinião pública como um fenômeno estável, mensurável e previsível. Em seguida, serão revisados alguns artigos que tratam especificamente da relação entre opinião pública e política externa. Logo após, serão analisados artigos sobre a relação entre opinião pública e política comercial, e sobre os determinantes da opinião pública sobre política externa — estas duas seções funcionam como um exemplo de uma agenda de estudos mais contemporâneos e que oferecem resultados mais promissores na tendência de trabalhos que se utilizam de métodos formais, quantitativos e estatísticos. Finalmente, conclui-se com uma reflexão sobre o novo papel que o cidadão assume na democracia não mais somente nacional, mas também internacional.

## **1.2 A INDEFINIÇÃO E A ILUSÃO DA OPINIÃO PÚBLICA**

Esta seção se dedica às sérias críticas colocadas por importantes pensadores, muitas das quais reunidas no recente trabalho de George Bishop (2005), “*The Illusion of Public Opinion*”, no qual o autor utiliza todo o histórico destas críticas para sustentar seu argumento principal: o de que a opinião pública é uma ilusão perpetrada pelas sondagens, e de que tal ilusão se tornou mais frequente contemporaneamente não somente devido à proliferação das

sondagens financiadas pela mídia de massas, mas também devido a problemas crônicos na realização destas sondagens. Conforme se observará, essas críticas elencadas por Bishop em seu trabalho não são meros palpites nos quais ele sustenta seu argumento, porém são na realidade problemas sérios a serem analisados, e que por vezes nos levam a uma compreensão mais completa da temática da opinião pública, além de nos auxiliarem a desenvolver um olhar crítico sobre como as elites políticas e midiáticas tentam influenciar a opinião pública, que ferramentas utilizam para tal finalidade e sobre como conseguem de fato manipular os dados obtidos através da arquitetura das sondagens.

As origens do debate sobre o tema remetem a muito antes dos regimes democráticos serem uma realidade nos Estados e no cenário internacional; Bishop lembra que os teóricos clássicos da democracia, como Bentham, Bryce, Locke e Rousseau já discutiam fortemente o significado e a veracidade do conceito de opinião pública. James Madison, Alexander Hamilton e outros fundadores do governo nacional norte-americano temiam as “paixões” do público e suas “flutuações”, “movimentações violentas”, além dos “erros temporários e delírios” referentes à sua opinião (Page & Shapiro, 1992, p. 3). Por essa razão, eles conceberam uma série de limites em torno da soberania popular: a ideia era defender o cidadão de si mesmo, de suas paixões, seus devaneios e seus delírios. A visão que prevalecia na época — e ainda possui muitos adeptos, como se verá — é de que as preferências da opinião pública mudam de modo frequente, rápido e arbitrário, e tal arbitrariedade é invocada por vezes como um argumento contra uma democracia “desenfreada”: se não se pode confiar na estabilidade da opinião pública, faz sentido limitar o poder de sua vontade e deixar o processo de tomada de decisão com os devidamente competentes e qualificados para tal tarefa.

As raízes desse tipo de ideia são profundas, mas podem ser notadas, por exemplo, no debate pela Constituição dos Estados Unidos: no *Federalist Paper* no. 63 diz-se que um senado “seleto e estável” serviria, a exemplo do que acontece em outros lugares, como uma “âncora contra as flutuações populares” e como uma defesa do povo de si mesmo. Até mesmo os estados americanos, dizia-se, não estavam imunes a “paixões violentas” às quais a opinião pública costumava sucumbir: abrir-se demasiado às paixões públicas constituía-se em um perigo à tranquilidade pública (ibidem). Hamilton defendia as eleições indiretas para presidente no *Federalist Paper* no. 68 com base em evitar “tumulto e desordem” ou “abalar a comunidade com quaisquer movimentos extraordinários ou violentos” (ibidem). Já no *Federalist Paper* no. 71, Hamilton defende que um Executivo ativo e independente poderá se blindar a qualquer “súbita paixão” ou “impulso passageiro” da população (ibidem). Era um



dever dos governantes agirem como guardiões do povo e protegê-los de seus próprios impulsos momentâneos. Com o sucesso de Jefferson e Jackson, os políticos norte-americanos se afastaram em certa medida deste tipo de retórica, mas alguns importantes pensadores sustentaram cétricas visões sobre a opinião pública, mesmo frente a um sistema político crescentemente democrático.

O jornalista Walter Lippmann foi precursor na década de 1920 de muitas das críticas que seriam reiteradas posteriormente por outros teóricos à opinião pública. Seus argumentos desencorajaram a utilização da opinião pública como base para pesquisas acadêmicas e políticas públicas ao apontar para a ignorância política e a incompetência do cidadão comum, e para o fato de que a opinião pública era uma construção retórica de elites que dominavam o discurso da sociedade democrática. Lippmann escrevia logo após a I Guerra Mundial, e encontrava-se desiludido com o injusto Tratado de Versalhes, o desarranjo da Liga das Nações e o progressismo de Woodrow Wilson: o culpado, para Lippmann, era o público americano. A realidade da política internacional era muito diferente das imagens e dos estereótipos que os cidadãos montavam em suas cabeças, e tal dessemelhança conduzia a população a erros e contradições (ibidem, p. 4).

Para Lippmann e seus seguidores, os cidadãos politicamente competentes esperados pela teoria clássica democrática simplesmente não existiam, e não por que as pessoas são inatamente incapazes de compreender o mundo da política e dos negócios públicos, porém simplesmente porque não tinham o tempo e a energia necessários para aprender sobre políticas públicas, economia, e demais tópicos que as elites insistem em saber sua opinião sobre, mas que são distantes da sua rotina prática. Para Lippmann, o público que dirige o funcionamento do governo na teoria clássica democrática é “um mero fantasma, uma abstração” (ibidem). O jornalista cita Sir Robert Peel: “esse composto de loucura, fraqueza, preconceito, sentimentos errados, sentimentos certos, teimosia e parágrafos de jornal a que chamam de opinião pública” (ibidem), e defende que somente o uso de símbolos vagos e que cativem a emoção por parte de autoridades hierárquicas pode produzir uma vontade comum e geral da população.

Uma importante contribuição ao rol de críticas à opinião pública é oferecida pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu, que decreta sem piedade em 1979 que “a opinião pública não existe” (Bishop, 2005, p. 1). Tal negação foi proferida em uma crítica às sondagens de opinião pública, que segundo ele servem aos interesses das elites políticas e jornalísticas, e cuja mais importante função talvez seja “impor a ilusão de que a opinião pública existe, e que é simplesmente a soma de um número de opiniões individuais” (ibidem). Bourdieu

considerava a concepção de opinião pública como um agregado de opiniões individuais como “uma ficção insustentável” (ibidem). Segundo seu julgamento, a opinião pública como apresentada pela mídia de massas é “um puro e simples artefato cuja função é ocultar o fato de que o estado da opinião em qualquer momento é resultado de um sistema de forças, tensões, e de que não há nada mais inadequado do que porcentagens para representar tal estado de opinião” (ibidem).

Bourdieu acredita que toda a indústria de sondagens de opinião pública se sustenta sobre falsas suposições, conforme elenca Bishop. A primeira falsa suposição é a de que todos os cidadãos são intelectual e politicamente competentes o suficiente para interpretar as questões da mesma maneira com que fazem os pesquisadores e os jornalistas, e de que todos devem de fato ter uma opinião sobre os temas de interesse dos políticos e da mídia. A segunda falácia apontada por Bourdieu é o fato de que as sondagens de opinião pública consideram que todas as opiniões possuem o mesmo valor e deveriam por consequência apresentar o mesmo peso nos resultados estatísticos fornecidos em escala industrial pela mídia de massas. Esta concepção de opiniões individuais com pesos igualmente semelhantes não poderia ser mais distante da realidade, segundo Bourdieu, em que determinados grupos possuem maior influência nas decisões de administradores, legisladores e dos responsáveis pelas políticas públicas em uma sociedade complexa. Por fim, as sondagens de opinião pública também se sustentam sobre a última falácia: a de que simplesmente perguntar uma questão sobre um tema implica no consenso automático sobre a importância e relevância do mesmo para o público entrevistado. Para Bourdieu, a maioria das perguntas das sondagens reflete os interesses das elites políticas e jornalistas, e pouco dialoga com as preocupações da rotina dos cidadãos comuns.

Se as questões perguntadas ao público não lhe são importantes ou relevantes, conforme aponta a terceira falácia de Bourdieu, torna-se ainda mais concreto o questionamento sobre a primeira falácia: o mínimo conhecimento dos entrevistados sobre as perguntas que eles respondem nas sondagens. Afinal, o que está sendo medido pelas sondagens de opinião pública? Segundo muitos críticos, a primeira pergunta que um entrevistador deveria fazer aos entrevistados é: “Você já pensou pelo menos alguma vez sobre este assunto? Você tem uma opinião?”. Para críticos do jornalismo tradicional, as sondagens somente conseguem coletar dados rasos da superfície da opinião pública, de modo que a real opinião da população só emergirá a partir de um debate entre a comunidade que permita aos cidadãos alcançarem um estado informado de julgamento público.

Bishop defende que a opinião pública é uma ilusão perpetrada pelas sondagens, e tais ilusões se tornaram mais frequentes contemporaneamente não somente devido à proliferação das sondagens financiadas pela mídia de massas, e muitas vezes realizadas através da internet, que oferecem a falsa impressão de que há um público com opiniões para praticamente qualquer assunto no mundo, mas também devido a problemas crônicos na realização destas sondagens. Estes problemas incluem (1) a ignorância pública generalizada sobre os assuntos públicos, (2) a linguagem inerentemente vaga utilizada nas questões da maioria das sondagens, e (3) a influência imprevisível de variações na forma de perguntar, de ordenar as palavras, no contexto, além de diferenças no modo de coletar os dados (ibidem, p. 8).

A ignorância do público é um problema grave referente à opinião pública. Muito embora haja inúmeras evidências referentes à desinformação do público norte-americano, as sondagens falham frequentemente em filtrar os entrevistados que são informados dos que não são informados sobre determinado tópico; na verdade, o que se observa na grande maioria das vezes é o contrário: visando à economia de gastos, os entrevistados são desencorajados a responderem que não sabem e encorajados a se acharem familiares com o tópico. Por exemplo, se um entrevistado se voluntaria a responder que não sabe, é frequente que um entrevistador insista perguntando “Mas você se sente mais próximo a um lado ou a outro?”, além de ser normal se ver perguntas que começam com “Como você deve saber...”, ou “Como você deve ter escutado...”, ou “Dado o que você já escutou sobre...” (ibidem, pp. 9-10).

Os pesquisadores costumam defender estas práticas dizendo que são só uma maneira de saber como os entrevistados responderiam caso soubessem mais sobre o assunto. Todavia, o fato é que já se observou que sem estas práticas o número de entrevistados que se voluntariam a responder “não sei” sobe consideravelmente. O grande perigo nessas práticas é que se corre o risco de manufaturar opiniões. Certamente, não seria bom para os jornais cobrir notícias repetidamente informando que grandes parcelas da população não sabem opinar sobre assuntos que são de interesse das elites políticas e jornalísticas. Bishop considera que as elites não querem assumir que os americanos não possuem opinião sobre estes assuntos: há uma fina linha separando a opinião pública da ignorância pública, e o que as práticas modernas de sondagem procuram fazer é embaçar o máximo possível esta divisão (ibidem, p. 13).

Tão problemático quanto estas ferramentas utilizadas pelas empresas de sondagem no sentido de forçar respostas de entrevistados que se voluntariariam a assumir que não sabem ou não possuem opinião formada é a ambiguidade da linguagem utilizada na maioria das questões das sondagens. Os responsáveis pela arquitetura das sondagens têm plena consciência de que o significado das questões é por vezes vago, e essa é sem dúvida a maior

fraqueza de seus instrumentos de medição. E por mais que os pesquisadores das sondagens valorizem a brevidade, a simplicidade e a especificidade como formas de evitar essa fraqueza, o problema é mais preocupante do que parece à primeira vista: em um mundo hipotético, em que se conseguisse padronizar a linguagem utilizada em todas as sondagens, a mesma palavra e a mesma pergunta mudam de significado quando realizada duas vezes devido à própria passagem do tempo. Palavras são interpretadas diferentemente com o passar do tempo, principalmente aquelas de teor político, como, por exemplo, desenvolvimento, sustentabilidade, governança, comunismo, etc. Por mais que as perguntas sejam exatamente as mesmas, não há garantia alguma de que a interpretação atribuída a elas seja constante entre os entrevistados. Idealmente, esperar-se-ia que o significado fosse o mesmo para quem escreveu as questões, para o entrevistador, para os entrevistados e para quem irá interpretá-las, porém é muito difícil imaginar que isso seja verossímil.

Muito embora estes problemas sejam bastante preocupantes, há outro ainda mais grave: desde os primórdios das sondagens de opinião pública os pesquisadores suspeitam que os entrevistados frequentemente expressarão uma opinião acerca de um assunto sobre o qual eles não tenham qualquer conhecimento sobre, e o fazem para não parecerem ignorantes e satisfazerem a demanda social de que tenham uma opinião. Por isso, muitos pesquisadores consideram que a questão sobre o que as pessoas pensam sobre determinado assunto é realmente secundária em relação à questão se elas alguma vez sequer pensaram sobre o assunto. Como as sondagens de opinião pública são realizadas em larga escala e descobrir se cada entrevistado realmente conhece sobre o assunto que responde dobraria não só o tempo consumido, porém igualmente os recursos, o que aconteceu naturalmente foi que ignorar ou subestimar o problema se tornou a prática padrão nas sondagens, até que Philip Converse demonstrou que havia uma fonte preocupante de erro nas pesquisas de opinião pública: as “não-attitudes” (Converse, 1964).

A sua contribuição sobre as “não-attitudes” foi importantíssima para o campo de estudo da opinião pública, gerando um intenso debate e até hoje trazendo bastante controvérsia ao tema. Converse construiu seu argumento sobre o fato de que muitas opiniões expressas pelos entrevistados em sondagens representavam respostas inconsistentes e aleatórias às perguntas feitas pelos entrevistadores, ou, na melhor das hipóteses, débeis tentativas dos entrevistados em disfarçar a própria ignorância no assunto e satisfazer às demandas provocadas pela situação fornecendo alguma opinião ao entrevistador. Converse qualificava as respostas dos entrevistados às questões sobre temas políticos como uma forma mental de lançar uma moeda (cara ou coroa), baseando-se em pouco ou nenhum conhecimento sobre o assunto. No sentido

psicológico da palavra “atitude” — tendência a responder, de forma positiva ou negativa, a pessoas, objetos ou situações —, os entrevistados não expressam qualquer atitude às perguntas, mas sim “não-attitudes”, segundo Converse.

Certamente, a conclusão a que Converse chega traz uma enorme controvérsia aos estudos sobre opinião pública ao implicar em uma série de repercussões negativas aos pressupostos sobre o informado “eleitor racional” da teoria democrática clássica. A controvérsia ainda continua em pauta, e o ponto chave que os críticos focam atualmente é o fato de que muitos entrevistados são relutantes em se voluntariarem a não responder uma pergunta a não ser que lhes seja oferecida uma oportunidade explícita de fazê-lo — algo em que as empresas responsáveis pelas sondagens são igualmente relutantes. Antes de perguntar qual a opinião das pessoas sobre determinado assunto, o ideal é saber se elas realmente já pensaram sobre ele, ou se sequer possuem algum conhecimento sobre o mesmo.

Estudos realizados na Universidade de Michigan (Bishop, 2005, p. 23) mostram que o número de entrevistados que se voluntariam a responderem que não sabem ou não possuem opinião sobre determinado assunto político sobe de 20 a 30% quando lhes é feita uma pergunta filtro explícita do gênero “Você possui uma opinião sobre isso ou não?” ou “Você já pensou o bastante sobre esse assunto?”. Tal evidência somente comprovaria as conclusões de Converse de que os entrevistados estariam construindo opiniões aleatórias sobre assuntos que lhe são estranhos. Esse mesmo estudo conduzido por Bishop revela que algumas pessoas possuem maior tendência em gerar “não-attitudes” ou “pseudo-opiniões”. Como regra geral, espera-se que quanto menor a escolaridade do entrevistado, maior a probabilidade do mesmo em não ter uma opinião sobre assuntos políticos complexos, especialmente em assuntos de política externa; paradoxalmente, o que se observa no estudo é que quanto menor a escolaridade do entrevistado, maior a propensão do mesmo em opinar em assuntos sobre os quais ele não poderia ter conhecimento. De fato, eles parecem mais dispostos ainda em responder questões que são completamente fictícias.

Encontrar o porquê exato desse fenômeno seria uma tarefa de cunho sociológico, no entanto pode-se supor que tem algo a ver com a pressão imposta pelos entrevistadores que insistem em obter uma resposta dos entrevistados, somada ao orgulho dos últimos em não quererem assumir a falta de conhecimento sobre determinado assunto. O fato é que há entrevistados respondendo perguntas de maneira aleatória e que as responderiam até mesmo se fossem fictícias; esse fenômeno afeta seriamente os resultados finais de uma sondagem de opinião pública e poderia ser razoavelmente controlado com uma simples pergunta filtro — “Você já pensou sobre este assunto?” —, ou se fosse oferecida explicitamente aos

entrevistados a alternativa de responderem que não sabem ou não querem opinar — prática esta evitada por muitos entrevistadores.

A questão das “não-attitudes” permanece em voga desde que foi posta por Converse em 1964, e o controle deste problema é um imperativo para que a opinião pública possa ser trabalhada como uma evidência científica. Apoiado na evidência proposta por Converse e por sua própria pesquisa, Bishop questiona: “Dada a notável tendência de que até pessoas com alto índice de escolaridade deem opiniões sobre assuntos fictícios em política, quanta confiança podemos dar às respostas dos entrevistados nesses assuntos? Como sabemos que os entrevistados não estão respondendo tais perguntas ao atribuir significados a propostas políticas e conceitos sobre os quais eles possuem pouco conhecimento, muito menos uma opinião?” (ibidem, p. 33). É em resposta a esta crítica mordaz que se trabalha o livro “*The Rational Public*” (1992) de Benjamin Page e Robert Shapiro na próxima sessão.

### **1.3 A OPINIÃO PÚBLICA RACIONAL**

Benjamin Page e Robert Shapiro se propõem em seu livro, “*The Rational Public*” (1992), a demonstrar que o “público norte-americano, em sua coletividade, possui um número de opiniões reais, estáveis e sensatas, que de fato influenciam políticas públicas, e que essas opiniões desenvolvem-se e mudam de forma razoável em resposta a circunstâncias em transformação e a novas informações que são disponibilizadas aos cidadãos” (Page & Shapiro, 1992, p. 1). A evidência científica utilizada por Page e Shapiro é uma impressionante base de dados que contém centenas de pesquisas de opinião conduzidas entre 1935 e 1990: o enorme tamanho da base de comparação utilizada e o amplo espaço temporal coberto pela mesma conferem à pesquisa dos teóricos um grande nível de legitimidade.

A questão da opinião pública é bastante cara à Ciência Política, visto que faz muita diferença se ela se comporta de maneira racional; afinal, de acordo com a teoria democrática clássica, espera-se que as preferências políticas dos cidadãos comuns formem a fundação do governo e influenciem fortemente suas decisões e suas políticas públicas. Foi um longo caminho percorrido desde os teóricos da democracia até que atualmente, após várias ondas de democratização, muitos países no mundo pudessem desfrutar de um regime democrático, inclusive na América Latina. Hoje se tem como dado pela teoria democrática que as preferências dos cidadãos devem ser fatores determinantes ao se desenhar as políticas públicas, inclusive a política externa. Há evidências empíricas de que as políticas públicas dos Estados Unidos, por exemplo, estão de acordo com a vontade da maioria da opinião pública em pelo menos 66% das vezes; e mudanças significativas nas preferências da população são

seguidas por mudanças de políticas públicas em 66% das vezes igualmente (ibidem, p. 2). Além disso, é notável o fato de que o maior liberalismo ou conservadorismo por parte da população nos estados norte-americanos conduzam os governos a assumirem políticas de cunho liberal ou conservador conforme a identidade do público.

Se o que se observa no mundo é uma crescente e imponente tendência de participação dos cidadãos no governo e no desenho das políticas públicas, e os políticos interessam-se, buscam, respeitam e se apoiam em dados de opinião pública, como ajustar a realidade observada com a imagem perpetrada de cidadãos politicamente ignorantes e inconstantes em suas opiniões expressas? Se o público é de fato mal informado e inconstante, seria insensato, e até perigoso, que os responsáveis pelas políticas públicas levassem suas opiniões em consideração. Estariam as teorias que valorizam a participação do público e a realidade em que isso já acontece desajustadas à real natureza da opinião pública? Page e Shapiro argumentam que não: a opinião pública possui diferentes propriedades de seus cidadãos tomados individualmente e não pode ser taxada como politicamente ignorante ou inconstante. Ela apresenta opiniões reais, estáveis e sensatas, e quando muda é devido a transformações nas circunstâncias ou a novas informações que são disponibilizadas: as opiniões mudam, e seria tolo esperar que elas jamais mudassem — que mundo estático e sem inovações seria esse em que as opiniões não se transformam?

No entanto, como se observou na sessão anterior, há várias pesquisas que confirmam o fato de que mesmo os norte-americanos com um alto nível de escolaridade não sabem muito sobre política. Page e Shapiro defendem que o problema não é tão grave quanto parece ser: algumas das informações políticas solicitadas nas pesquisas de opinião não passam de trivialidades, enquanto outras dão enorme valor àqueles que sabem números e nomes exatos que não possuem real interesse tangível aos cidadãos comuns. É realmente importante que as pessoas consigam nomear importantes figuras políticas contanto que no dia das eleições elas saibam algo sobre os candidatos principais? É realmente importante que as pessoas saibam o que significa a sigla OTAN contanto que elas saibam que os Estados Unidos participam de uma aliança antissoviética? Haveria mais razão para preocupação se fosse demonstrado que a população falha em entender assuntos críticos, ou que compreendeu erroneamente uma informação que foi insistentemente passada de maneira correta, ou então que não teve a capacidade de aprender com o decorrer do tempo sobre situações e figuras que se tornaram mais proeminentes e importantes. Definitivamente, não é este o caso: todas as evidências apontam para o fato de que a familiaridade com os assuntos políticos (situações e figuras específicas) é fortemente relacionada à atenção dedicada pela mídia de massas.

Há que se ceder ao argumento de que a ignorância política é economicamente “racional”. O processo racional de tomada de decisão (maximização da felicidade ou utilidade) faz com que os cidadãos comuns não colem o máximo de informação política possível: as pessoas possuem outras coisas para fazer, como trabalho, família, amigos, lazer, e o fato é que acompanhar de perto os acontecimentos políticos é bastante dispendioso em termos de tempo e de oportunidades que devem ser desperdiçadas em detrimento de tal acompanhamento. Os benefícios não compensam os custos e normalmente eles não valem o investimento senão àqueles que realmente gostam de política. Um indivíduo não pode esperar fazer muita diferença com seu único voto, portanto é natural que não despenda tanta energia em estudar para votar corretamente. A ignorância política espalhada e a atenção somente a pedaços de informação que lhe chegam facilmente são, assim, provenientes do comportamento racional econômico.

Muito embora essa simples argumentação faça a ignorância política pública parecer natural e inevitável, Page e Shapiro desviam de tal conclusão. Apesar de parecer razoável que muitos indivíduos sejam ignorantes politicamente e possuam preferências políticas rasas e instáveis, os autores argumentam que a opinião pública como um fenômeno coletivo é estável (embora não imóvel), possui significado e é racional em um sentido mais amplo: é capaz de fazer distinções; é organizada em padrões coerentes; é razoável, baseada na melhor informação disponível; e é adaptativa a novas informações ou circunstâncias que apareçam, respondendo de modos semelhantes a estímulos similares. Enquanto as respostas de indivíduos podem variar de uma pesquisa de opinião para a seguinte, a opinião pública coletiva se mantém estável.

Esta mágica é possível devido ao processo de agregação estatística, em que as opiniões de muitos indivíduos são somadas e combinadas em um todo, e também devido a processos sociais em que muitas pessoas recebem informações, pensam e conversam umas com as outras. Esses processos dão à opinião pública coletiva e às respostas das sondagens certas propriedades que as constroem de modo diferente que as simples respostas dos cidadãos tomadas individualmente. O simples processo de somar as respostas de todos os indivíduos e tirar a média tende a eliminar os efeitos das mudanças aleatórias de opinião de determinados indivíduos. E os processos sociais envolvendo divisão de trabalho e deliberação coletiva fazem com que a opinião pública coletiva responda a novos eventos, informações e argumentos muito mais rapidamente do que um único indivíduo esperaria e poderia fazer por si só. Analisemos, portanto, como se dá esse caminho da ignorância individual à sabedoria coletiva.



No geral, parece razoável assumir que as preferências políticas de um indivíduo não são perfeitamente informadas e fixas, nem completamente desinformadas e aleatórias. Elas tendem a ser baseadas em algumas necessidades e valores básicos que são relativamente duradouros; em algumas crenças incertas sobre como as políticas públicas se relacionam a estas necessidades e valores; e em alguns fragmentos incompletos de informação que tendem a oferecer o suporte a essas crenças (ibidem, p. 15). Se as preferências dos cidadãos dependem de crenças incertas sustentadas em fragmentos de informação, então novas informações ou argumentos sobre alternativas políticas podem alterar as preferências políticas das pessoas; notícias da mídia atribuindo a responsabilidade de problemas a figuras políticas podem alterar as preferências dos cidadãos, por exemplo. O argumento de Page e Shapiro é que os indivíduos tendem a ter valores e necessidades básicos relativamente duradouros, mas novas informações fazem com que as respostas dos cidadãos flutuem em torno dessas preferências mais duradouras, e é esta flutuação que por vezes tem sido interpretada como as “não-attitudes” apontadas por Philip Converse (1964).

A ideia básica consiste no fato de que em qualquer dado momento um indivíduo possui preferências políticas reais, baseadas em necessidades e valores fundamentais e em crenças referentes àquele determinado momento. Pode-se inferir que sobre um período de tempo todo indivíduo possui uma tendência central de opinião, que pode ser chamada de “verdadeira” ou preferência de longo prazo, que pode ser tomada tirando a média das respostas do mesmo indivíduo em várias entrevistas. Se as respostas do indivíduo flutuam aleatoriamente em torno de uma tendência central ao longo de um período de tempo, suas preferências de longo-prazo serão estáveis e determináveis, apesar de flutuações momentâneas. Se esta imagem sobre a engenharia das opiniões individuais estiver correta, então a qualquer momento o público como um todo possui preferências políticas coletivas reais, como definido por qualquer das muitas regras de agregação.

O ponto principal é que a qualquer momento, os desvios aleatórios que os indivíduos apresentam quanto a suas opiniões de longo-prazo se cancelam devido à grande amostra, de modo que a sondagem de opinião pública pode medir precisamente as preferências coletivas de longo-prazo de muitos cidadãos individuais — que é o que justamente se busca quando se faz uma sondagem. Por conseguinte, a medição da opinião pública coletiva é livre do erro aleatório associado às respostas dos indivíduos. Mais do que isso, a opinião pública coletiva, ao medir as preferências de longo-prazo, tende a uma maior estabilidade, diferentemente das flutuações observadas nas opiniões e respostas individuais que a constroem. De modo mais geral, se as opiniões reais dos indivíduos, ou as medições dessas opiniões, estão sujeitas a

qualquer tipo de variação aleatória, que passam desde erros de coleta indo até variações de humor dos entrevistados, então o simples raciocínio estatístico indica que estas variações e erros se cancelarão entre si quando as opiniões individuais são agregadas em um todo.

As medidas coletivas, como média, mediana, moda, frequências marginais, etc., tendem a refletir, portanto, a opinião “verdadeira” e de longo-prazo dos indivíduos devido a este processo de agregação estatística que cancela as variações individuais entre si. Isto significa que mesmo se as opiniões individuais ou as respostas às sondagens não forem tão bem informadas, forem rasas, e flutuantes, a opinião coletiva pode ser real, altamente estável e baseada em toda a informação disponível; e ela pode ser medida pelas técnicas padrão de sondagem. Se a informação disponível à sociedade for correta, precisa e útil, a opinião pública pode sim ser bastante sábia. Conclui-se que a opinião pública depende bastante da qualidade da informação e da frequência com que a mesma é disponibilizada pela mídia de massas.

Um dos modos em que esse processo pode funcionar é demonstrado pelo teorema de júri de Condorcet, o qual nos mostra que, se os indivíduos tiverem uma tendência até que pequena em estar corretos, uma decisão coletiva desses indivíduos terá uma probabilidade muito alta em estar correta. Há mais de dois séculos, Condorcet demonstrou matematicamente que se um número de indivíduos tentasse independentemente responder uma questão e todos tivessem a mesma chance de respondê-la corretamente (um pouco melhor que 50%), uma decisão coletiva tomada pela maioria terá uma probabilidade muito maior de estar correta do que uma decisão individual. O júri como um corpo coletivo funciona muito melhor do que um júri poderia fazer individualmente.

Pode-se aplicar um raciocínio semelhante à análise da opinião pública e da regra da maioria: se cada cidadão age de forma independente, com uma chance razoável de estar correto sobre seus verdadeiros interesses (definido como as preferências que ele teria se completamente informado fosse), a preferência da maioria terá uma chance muito maior em refletir corretamente os interesses do público (ibidem, p. 26). Feitas as devidas ressalvas sobre o fato de que nem os júris ou os indivíduos agem independentemente uns dos outros, podendo ser enganados por falsos argumentos dos colegas, e também de que muito da força do teorema depende da qualidade da informação disponível aos indivíduos, esse tipo de análise é bastante útil no sentido de demonstrar matematicamente como a opinião pública coletiva pode ser mais sábia que as opiniões individuais que a compõem.

Postos os argumentos contra a suposta ignorância da opinião pública, Page e Shapiro dedicam-se a contra-atacar a difusa visão sobre a instabilidade da opinião pública. Os autores mostram que apesar de muito difundida, há na realidade pouquíssima evidência científica que

a suporte; muito do preconceito reflete uma grande confusão sobre a interpretação de dados referentes a sondagens de opinião pública. Um erro comum é que observadores desatentos, ao verificarem uma diferença de 3 a 5 pontos percentuais em uma pesquisa de opinião pública feita com alguns dias ou semanas de diferença, logo concluem que as preferências do público são inconstantes e mudam em curtos períodos de tempo. Entretanto, tal diferença se deve a um erro de amostragem, algo normal e previsto pela estatística já que amostras não cobrem a população inteira e diferentes amostras são entrevistadas em cada sondagem. Uma diferença entre 3 e 5 pontos referente a sondagens com poucos dias ou semanas de diferença entre si, portanto, prova justamente o contrário, que a opinião pública é extremamente estável.

Outro erro bastante comum entre os críticos da opinião pública — entre eles respeitados jornalistas, pesquisadores de opinião e cientistas da área — é inferir conclusões sobre a estabilidade da opinião pública tomando como base respostas dadas em momentos diferentes a perguntas diferentes. O problema ao qual tais críticos não estão atentos é que as palavras utilizadas nas perguntas das sondagens importam muito, e qualquer mínima diferença pode impactar — e normalmente impacta — fortemente nas respostas dadas pelos entrevistados.

Outra importante, porém sutil, fonte de confusão sobre a volatilidade da opinião pública é a não distinção entre preferências políticas e outros tipos de opinião pública. A maior parte da evidência disponível sobre a instabilidade da opinião pública não possui qualquer relação com preferências políticas, porém sim com crenças ou percepções sobre objetos ou situações que se alteram devido à sua própria natureza, ou sobre informações que estão em constante mudança. É comum observar fortes mudanças nas respostas sobre, por exemplo, o “problema mais importante a ser enfrentado pelo país atualmente”; entretanto, esse tipo de pergunta sobre o “problema mais importante” mede o nível de intensidade ou atenção que a sociedade dedica a ele em determinado momento, tendo pouco a ver com preferências políticas. As respostas tendem claramente a seguir a cobertura que a mídia de massas dedica aos eventos, principalmente aos mais dramáticos. Flutuações nas medições de intensidade e atenção a temas são perfeitamente normais e não implicam em nenhuma mudança sobre as preferências políticas — as quais são bastante estáveis.

Para provar seu argumento sobre a estabilidade da opinião pública, Page e Shapiro analisam sua extensiva base de dados com todas as sondagens nacionais dos Estados Unidos referentes a preferências de políticas públicas que conseguiram coletar de 1935 até 1990, e encontram um notável nível de estabilidade nas preferências políticas coletivas dos americanos. O achado mais importante é que mais da metade das 1.128 perguntas sobre

política repetidas não mostraram mudanças de opinião significativas, isto é, alterações maiores do que 6% para cima ou para baixo. As opiniões sobre políticas domésticas (63% das quais não tiveram mudanças significativas) foram um pouco mais estáveis que as opiniões sobre política externa (51%), mas é interessante notar que mesmo no campo da política externa, em que se esperavam maiores flutuações pelo maior distanciamento dos assuntos rotineiros dos cidadãos, mais da metade das questões não mostraram alterações significantes. Portanto, a maioria das preferências políticas coletivas dos cidadãos americanos, tanto em termos de políticas domésticas quanto política externa, permaneceu muito semelhante, sem mudanças significativas durante os meses, e até mesmo anos, em que as perguntas das sondagens foram repetidas.

Em reforço ao argumento de Page e Shapiro, mesmo as mudanças encontradas nas preferências públicas coletivas não foram grandes. Ao se analisar todas as mudanças significativas, evidencia-se que muitas destas foram deveras razoáveis. Aproximadamente metade delas (44%) foi de menos de 10%, enquanto a maioria das mudanças dentro desta categoria era de 6 ou 7%, o que é estatisticamente significativo, mas nada surpreendente em termos de conteúdo factual. Ao contrário do que muitos críticos esperavam, as mudanças em preferências políticas referentes à política externa não foram consideravelmente maiores que as referentes a políticas domésticas; na verdade, os níveis de mudança foram muito próximos.

**Tabela 1.1 — Frequência de Mudanças Significativas na Opinião Pública Coletiva em Questões Repetidas de Preferências Políticas**

	Sem Mudança		Com Mudança		Total de Questões	
	%	(N)	%	(N)	%	(N)
<b>Todos os tópicos</b>	58	(665)	42	(473)	100	(1.128)
<b>Política Doméstica</b>	63	(440)	37	(263)	62	(703)
<b>Política Externa</b>	51	(215)	49	(210)	38	(425)

**Nota: As entradas se referem à proporção de perguntas repetidas em sondagens nas quais a opinião pública coletiva mudou significativamente (em 6% ou mais).**

Fonte: PAGE & SHAPIRO, 1992, p. 45.

Vale ressaltar, tendo em vista a relação que este trabalho busca analisar entre opinião pública e política externa, que as perguntas sobre política externa não variaram muito em termos de estabilidade quando comparadas com as perguntas sobre políticas domésticas: a tabela mostrada evidencia o resultado de que as mudanças de opinião significativas foram somente um pouco mais frequentes nas perguntas sobre política externa, e a magnitude dessas

mudanças foi praticamente a mesma quando comparada às apresentadas pelas referentes a políticas domésticas. A ignorância política dos cidadãos e o afastamento dos temas de política externa de seu dia-a-dia não fizeram com que as preferências políticas coletivas referentes ao assunto fossem menos estáveis que as referentes a políticas domésticas. Estes achados levam à conclusão de que a preferência política em um dado tópico em determinado momento é um forte indicador de opinião no mesmo assunto num momento futuro.

A conclusão sobre a estabilidade da opinião pública coletiva é uma evidência importante sobre a racionalidade da opinião pública, oferecendo fundamentos científicos para que se possam sustentar políticas públicas sólidas sobre a vontade da população, além de se realizar pesquisas acadêmicas que a utilizem como uma base empírica confiável de dados. Entretanto, os grandes eventos políticos não se dão com a estabilidade da opinião pública, mas sim com grandes mudanças na mesma. Quando grandes mudanças de opinião acontecem, por vezes elas precedem incríveis transformações na política, seja da região, do país ou do mundo. Embora tais abruptas e grandes mudanças de opinião sejam raras, são justamente nestes pontos da história em que os pesquisadores focam suas análises, pois são de fato os pontos em que os regimes políticos, a economia, a história e a sociedade se transformam.

Analisadas em seus respectivos contextos históricos, as grandes e abruptas mudanças de opinião pública, segundo Page e Shapiro, não possuem nada de arbitrário ou aleatório, representando respostas compreensíveis a eventos inesperados, especialmente em assuntos internacionais. Os autores argumentam terem analisado todos os casos de mudança abrupta de opinião em seu trabalho e defendem que estão todos relacionados a eventos significativos levados em consideração por cidadãos racionais. Mais especificamente quanto a mudanças de opinião sobre política externa, elas foram seguidas por guerras, confrontos e crises em que as ações dos atores afetaram os cálculos sobre custos e benefícios de políticas alternativas.

Cabe ainda colocar que as conclusões a que Page e Shapiro chegam sobre a estabilidade e a racionalidade da opinião pública nos Estados Unidos foram verificadas em diferentes partes do mundo por outros trabalhos, como o desenvolvido por Pierangelo Isernia, Zoltán Juhász e Hans Rattinger (2002), que conduzem uma análise agregada de mudanças de opinião pública sobre política externa em três países europeus: França, Alemanha e Itália. Estes autores comparam seus resultados com os encontrados por Page e Shapiro nos Estados Unidos para verificar se a estabilidade da opinião pública se aplica a países de diferentes tamanhos, sistemas políticos, papéis internacionais, e tradições culturais e históricas. Com este intuito, os autores coletaram o maior número possível de respostas a sondagens feitas a amostras representativas da população nacional nestes três países no período que vai desde

meados da década de 1950 até o fim da Guerra Fria. Primeiramente, examinou-se a quantidade e o grau das mudanças da opinião pública sobre política externa nestes três países, encontrando-se um nível bastante pequeno de volatilidade na opinião pública semelhantemente ao encontrado nos Estados Unidos. As populações alemã, francesa e italiana são estáveis de modo similar em suas orientações referentes a tópicos de política externa. A opinião pública europeia também não mudou abruptamente com maior frequência que a norte-americana.

As mudanças observadas, principalmente as abruptas, foram muito mais frequentes no começo de um novo ciclo da política mundial em que a distribuição de poder se encontrava incerta, as regras do sistema pós-II Guerra Mundial ainda não tinham sido bem compreendidas, e a incerteza sobre as intenções dos inimigos e dos aliados era grande. Pode-se falar, segundo os autores, de um “processo de aprendizado” da opinião pública. As mudanças e as diferenças de opiniões entre os países eram explicáveis pelo contexto internacional e não aconteciam de modo arbitrário ou aleatório, mas refletindo a evolução de situações internacionais, e representando assim reações racionais a crises e outras situações do cenário internacional, conforme já haviam observado Page e Shapiro (1992). A mudança de opinião não ocorre somente de forma abrupta, mas muitas vezes de forma gradual, conforme novas gerações políticas vão ganhando espaço e novas circunstâncias domésticas e internacionais redistribuem lentamente as opiniões.

#### **1.4 OPINIÃO PÚBLICA E POLÍTICA EXTERNA**

Se a relação entre opinião pública e políticas públicas já é criticada por muitos analistas, as críticas se ampliam quando se trata da relação entre opinião pública e política externa, dado o afastamento que os cidadãos sempre apresentaram quanto a esta temática. Até aqui, já conseguimos estabelecer as bases do debate entre os críticos e os defensores da racionalidade da opinião pública. Mas como ela reage perante tópicos de política externa? Em resposta a este questionamento serão analisados aqui dois trabalhos: o primeiro, de Ole Holsti (1992), que embora assim como os trabalhos de Bishop (2005) e de Page & Shapiro (1992) seja voltado prioritariamente para a análise da opinião pública norte-americana, é uma referência importante no campo de opinião pública e política externa, tanto pela discussão teórica que propõe, redimensionando o debate predominante das Relações Internacionais que tomavam o Estado como ator unitário, quanto pela aplicação de sondagens mais estruturadas que dão subsídios para diversos estudos sobre o papel das lideranças políticas e das burocracias no processo decisório em política externa; e o segundo, de Thomas Risse-Kapen

(1991), que de forma complementar ao trabalho de Holsti, busca deliberadamente suprir a necessidade de um estudo mais amplo a partir de uma análise comparada entre democracias liberais, que vislumbra as diferenças entre as estruturas domésticas de cada país e suas eventuais consequências ao impacto da opinião pública sobre a política externa do país.

Ole Holsti (1992) percebe que o papel da opinião pública na política externa está no centro do debate entre as abordagens liberal-democráticas e realistas de relações internacionais. Há uma longa tradição democrática, vinda desde Kant, e passando por Woodrow Wilson, que defende o importante papel da opinião pública em tornar as democracias liberais em regimes mais pacíficos em comparação com os demais; o argumento principal desta tradição é de que a *accountability* restringiria os eventuais planos belicosos por parte dos governantes. Os realistas, por sua vez, acreditam que a opinião pública não é suficientemente informada para contribuir de maneira efetiva e positiva em política externa. Hans Morgenthau, em sintonia com seus colegas realistas, coloca que os requisitos racionais de uma boa política externa não são compatíveis com a opinião pública, cujas preferências são mais emocionais do que racionais (Holsti, 1992, p. 440).

A partir da constatação da importância do tema na análise das relações internacionais, Holsti oferece um histórico das análises da relação entre opinião pública e política externa, que nos auxilia em compreender a evolução do pensamento nesta temática. Para o autor, a I Guerra Mundial teve um papel importante como ponto em que se compreendeu a necessidade de análise sobre a opinião pública, visto que esta foi a primeira guerra de relações públicas em que os dois lados beligerantes tentavam convencer a opinião mundial. No pós-guerra, uma das principais bandeiras levantadas pelo presidente norte-americano Woodrow Wilson foi a democratização das relações internacionais e da diplomacia. Neste sentido, a participação pública começava a ser bem-vinda nos assuntos estrangeiros, já que prevenia a possibilidade de uma guerra baseada em crenças ilusórias.

No entanto, nem todos concordavam com esse ponto de vista. As críticas do jornalista Walter Lippmann na década de 1920 minavam as premissas centrais do liberalismo clássico e, conforme se viu anteriormente neste trabalho, servem até hoje como referência aos que discordam da participação popular na diplomacia. De acordo com Lippmann, o homem comum está engajado de tal forma em satisfazer as necessidades de sua vida cotidiana que não possui tempo, muito menos inclinação, para cumprir a heróica e irreal tarefa de se dedicar à política como pretendiam os liberais. A imagem que o cidadão comum tem em sua mente está longe de ser coerente com a realidade dos assuntos estrangeiros, e a mídia, segundo o

jornalista Lippmann, não possui capacidade para preencher razoavelmente esse vazio entre o mundo real e os estereótipos construídos pelos cidadãos comuns.

Os eventos ocorridos na década de 1930 e o advento da II Guerra Mundial favoreceriam a postura cética em relação ao papel da opinião pública em política externa. Esse período coincide com o início das sondagens científicas de opinião pública, que, unidas aos eventos históricos iniciados com a II Guerra Mundial, construiriam um consenso baseado em três proposições: (1) a opinião pública é bastante volátil, provendo fundações dúbias para uma política externa sensata; (2) as atitudes públicas em assuntos internacionais faltam em estrutura e coerência, encaixando-se no conceito de “não-atitudes” proposto por Philip Converse em 1964; e, finalmente, (3) a opinião pública possui um impacto bastante limitado na conduta da política externa.

Esse consenso ficou conhecido como Almond-Lippmann, já que os principais defensores destas três proposições foram Walter Lippmann, que escreveu sobre a falta de interesse e informação por parte da opinião pública para atuar na política externa, e Gabriel Almond, que dissertou sobre a sua volatilidade, defendendo que a opinião pública era “apática quando deveria estar preocupada, e histérica quando deveria estar calma” (ibidem, p. 443). Além disso, as sondagens de opinião pública contribuíam ainda mais para o pessimismo sobre o grau de informação da população em assuntos internacionais. Os resultados destes estudos revelavam a incrível falta de informação por parte das massas; era comum que se chegasse a resultados como: X% do público americano não sabe que há um governo comunista na China, ou Y% acredita que a URSS é membro da OTAN.

A falta de estrutura e coerência na opinião pública foi verificada por Philip Converse (1964) e sua proposição sobre as “não-atitudes”, conforme mostrado anteriormente. Apesar da falta de estrutura ideológica no pensamento político das massas apontada por Converse, admitia-se que se a opinião pública estava sendo analisada é porque ela possuía algum impacto, por menor que fosse, na política externa. Certamente, os governantes afirmavam sempre seguir a opinião pública ao definir suas políticas, mas qualquer análise empírica séria revela a inverdade em tais promessas. No meio dos anos 60, o consenso ganhava sua terceira premissa, visto que os resultados das sondagens de opinião pública constituíam-se como evidência da sua impotência em direcionar ou constranger o processo de construção da política externa.

Apesar de todo o pessimismo característico do pós II Guerra, a intervenção americana no Vietnã renovaria o interesse nas análises sobre influência da opinião pública na política externa, dando início, segundo Holsti, a um período de questionamento das proposições do



consenso Almond-Lippmann. Os críticos da guerra acusavam as perguntas das sondagens de opinião pública de serem demasiadamente simplistas, não possibilitando aos entrevistados uma apresentação de sua própria opinião sobre opções para a política externa; as perguntas restringiam-se a duas escolhas geralmente, como, por exemplo, se as pessoas eram a favor ou contra a guerra. Algumas novas sondagens independentes, conscientes desta falha, verificavam que de fato a população aprovava a guerra do Vietnã, mas encontravam semelhante aprovação para políticas alternativas, como uma negociação para o fim do conflito. Munidos com os arquivos da informação coletada pelas sondagens, somados à evidência produzida pelas pesquisas independentes, vários analistas deram início ao questionamento dos aspectos mais importantes deste consenso. Este período de questionamento é organizado por Holsti em três desafios.

O primeiro desafio foi posto à proposição de que a opinião pública é bastante volátil, e foi plenamente respondido com o trabalho de Page & Shapiro (1992), que dispensa apresentações devido à ampla atenção já dedicada neste trabalho. O segundo desafio é colocado frente à proposição de que falta estrutura e coerência à opinião pública. Muitas foram as análises sobre este assunto, porém todas com a mesma conclusão: as respostas da opinião pública não podem ser interpretadas por dimensões simplistas e bipolares como vinha sendo feito; ou seja, a opinião pública não se localiza nas dimensões liberal-conservadora, ou internacionalista-isolacionista. Quando estas dimensões bipolares são tomadas como padrão, de fato a opinião pública parece não possuir estrutura e coerência.

Uma alternativa viável e interessante é proposta por Wittkopf (1986, 1990) envolvendo a dicotomia e o cruzamento de duas dimensões: o “apoio-oposição ao internacionalismo militante” (IM) e o “apoio-oposição ao internacionalismo cooperativo” (IC). O conceito de internacionalismo militante se refere ao uso de força militar na arena internacional, enquanto o de internacionalismo cooperativo remete a ajuda econômica e cooperação através de organizações internacionais. Desta forma temos um quadrante composto por *hard-liners* (apoia IM, opõe IC), internacionalistas (apoia IM, apoia IC), isolacionistas (opõe IM, opõe IC), e acomodacionistas (opõe IM, apoia IC). Este é somente um dos vários modelos que propõem dimensões de análise mais complexas, a partir das quais se obtém evidência de que a opinião pública utiliza diferentes heurísticas para organizar seu pensamento político — embora não sejam as tradicionais dimensões liberal-conservadora ou internacionalista-isolacionista.

O terceiro desafio, finalmente, diz respeito a uma resposta para a pergunta: qual o real impacto da opinião pública sobre a política externa? Este é, sem dúvida, o mais difícil dos três

desafios propostos, visto que há muito mais evidência sistematizada sobre o estado e as tendências da opinião pública do que sobre como ela afeta a conduta atual dos assuntos internacionais. Há dois tipos de estudo que desafiam a tese de que a opinião pública possui um impacto mínimo na política externa: análises quantitativas e estudos de caso. Um bom exemplo do primeiro tipo de estudo são análises quantitativas de comportamento eleitoral. Tendo em vista o sistema político americano, percebe-se que os eleitores punem os candidatos e partidos que falham na política externa (como no caso do seqüestro no Irã), e premiam os que obtêm sucesso em sua política externa (como na invasão do Panamá para capturar o General Noriega). E, o mais importante, os políticos sabem disso. Um estudo sistemático das campanhas presidenciais norte-americanas entre 1952 e 1984 revela que em cinco das nove eleições neste período os assuntos de política externa tiveram grandes efeitos (Holsti, 1992, p. 452). Os candidatos à presidência dedicam tempo e dinheiro de campanha a estes assuntos, pois sabem que eles são importantes para a sua candidatura.

Assim como Holsti, Thomas Risse-Kapen (1991) é um autor que percebe a importância de se estudar o funcionamento da relação entre opinião pública e política externa. Mais do que entender qual o real impacto da opinião pública na política externa, Risse-Kapen se propõe a entender por que há diferenças entre países no que diz respeito ao impacto político da opinião pública, partindo do princípio de que as atitudes públicas seguem padrões semelhantes. É intrigante para o autor o fato de Estados similarmente poderosos responderem diferentemente às mesmas condições e restrições internacionais. Neste sentido, Risse-Kapen dedica-se à relação entre opinião pública e política externa nas democracias liberais utilizando-se do método comparativo.

O autor desenvolve uma análise em perspectiva comparada de quatro democracias liberais com estruturas domésticas distintas, sendo elas: Estados Unidos França, Alemanha e Japão. Após o desenvolvimento de um processo comparativo bastante longo e complexo, o autor chega a três conclusões que, em suma, mostram que as diferenças nas instituições e relações políticas, e nas estruturas sociais, explicam os diferentes resultados políticos quando o impacto do cenário internacional é controlado e as atitudes públicas seguem padrões semelhantes entre os diferentes países analisados.

A primeira conclusão a que Risse-Kapen chega após comparar os quatro casos é que a opinião pública importa sim em política externa, embora em graus diferentes. Em democracias liberais, os políticos não decidem contra um consenso da maioria da população. Na maior parte dos casos, a opinião pública estabelece limites amplos e não especificados às opções da política externa. Todavia, atores sociais altamente mobilizados podem influenciar a

política externa mesmo na ausência de tal consenso. Há que se compreender igualmente que há limites perceptíveis ao impacto da opinião pública em política externa. Raramente a opinião pública pode afetar diretamente a implementação de políticas específicas de segurança, por exemplo. O autor ainda chama a atenção ao fato dos modelos *bottom-up* e *top-down* serem muito simplistas para se encaixarem à realidade dos quatro países analisados. São necessários modelos mais elaborados, que busquem relações mais complexas do que somente analisar se é a elite que influencia as massas, ou o contrário.

A segunda conclusão vai contra o fato das pesquisas anteriores sobre o impacto da opinião pública tratarem o processo de tomada de decisão como uma caixa-preta, e comparar diretamente as sondagens de opinião pública com os resultados políticos. Risse-Kapen sugere que os efeitos indiretos da opinião pública são muito mais importantes. A análise comparativa desenvolvida pelo autor demonstra que o papel principal da opinião pública nas democracias liberais é influenciar o processo de formação de coalizões entre grupos da elite. Nos Estados Unidos e na Alemanha, por exemplo, a opinião pública teve um impacto crítico nas elites conforme elas reconfiguravam suas coalizões; somente os grupos que estão em sintonia com as preferências públicas podem se manter fortes no cenário político. Além disso, o apoio da opinião pública parece ser essencial aos diversos atores sociais que pretendem influenciar nas decisões de política externa. Na verdade, tanto para as elites quanto para os atores sociais, a opinião pública se mostra como um importante recurso no fortalecimento de posições durante o processo de formação de coalizões.

Finalmente, a terceira conclusão diz respeito à utilidade da abordagem de análise que valoriza a estrutura doméstica. As estruturas domésticas parecem explicar de fato as diferenças entre os quatro países analisados. O grau de consenso da opinião pública em política externa está correlacionado fortemente com o grau de fragmentação social, principalmente com divisões ideológicas entre Esquerda/liberal e Direita/conservador. O Japão, com a sociedade mais homogênea dos quatro casos analisados, é o país que apresenta o consenso mais estável sobre política externa, enquanto as divisões na opinião pública francesa sobre sua política de segurança são reflexo das clivagens ideológicas e de classe. Há forte evidência empírica de que a estrutura doméstica é a variável independente principal da relação entre opinião pública e política externa. O grau em que as instituições políticas são centralizadas e o grau em que as redes políticas são dominadas pelo Estado parecem ser os fatores determinantes.

Tome-se como exemplo a frequente volatilidade e imprevisibilidade das políticas norte-americanas, que seriam resultado das constantes mudanças de coalizão no processo

doméstico de Washington. Por outro lado, no Japão e na Alemanha o Estado domina as redes políticas, e suas estruturas domésticas enfatizam a construção do consenso e a institucionalização das coalizões em apoio a políticas específicas. Como consequência desta diferença, a opinião pública alemã possui menos influência sobre a política externa do que a norte-americana, mas o seu impacto nos resultados políticos parece durar mais. Em outras palavras, a estrutura doméstica regula um *trade-off* entre a estabilidade da política externa e o impacto da opinião pública sobre a mesma.

### 1.5 OPINIÃO PÚBLICA E POLÍTICA COMERCIAL

Uma importante relação a ser analisada dentro da influência que a opinião pública exerce sobre a política externa é a existente entre a opinião pública e a política comercial dos países. O processo de liberalização econômica e abertura das fronteiras comerciais no cenário internacional é tema de intensos debates políticos, econômicos, ideológicos, sociológicos e históricos, e em países democráticos, há que se considerar seriamente a afirmação feita pela revista *The Economist*, de 21 de abril de 2001: “O maior obstáculo ao verdadeiro livre comércio é a opinião pública” (Kono, 2008, p. 1). Ora, uma vez que os governantes dependem dos votos de seus eleitores para permanecerem no poder, eles devem adotar políticas liberais quando seus eleitores são liberais e políticas protecionistas quando seus eleitores são protecionistas. Este raciocínio básico deveria tornar o estudo da opinião pública central na Economia Política Internacional, porém não é o que se observa segundo Daniel Kono (2008).

Kono organiza a forma com que os estudos sobre política comercial tratam a opinião pública em três padrões: 1 - a enxergam como politicamente ineficaz, já que ao votar como consumidores os eleitores escolhem de modo economicamente racional ser ignorantes sobre o que se passa com a política comercial de seu país, somado ao fato de que estes eleitores enfrentam sérias restrições quanto à ação coletiva; 2 - estudam os determinantes da opinião pública sobre política comercial, mas não se aprofundam em suas consequências políticas; ou, então, 3 - assumem que a opinião pública influencia na política comercial, mas somente em um sentido. Um exemplo desse último tipo de padrão em que os trabalhos de Economia Política Internacional trabalham a opinião pública é o artigo “*Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements*” (2002), de Edward D. Mansfield, Helen V. Milner e Peter Rosendorf. Tendo em vista que a diminuição das barreiras ao comércio internacional ocorreu devido a mudanças unilaterais na política comercial por parte dos países, e também devido a acordos internacionais entre os países no intuito de

liberalizar o comércio, o artigo analisa em que condições se dão tais acordos, mais especificamente os fatores domésticos que afetam a cooperação econômica internacional.

A conclusão a que se chega é de que quanto mais democráticos os Estados, maiores as chances de eles fecharem acordos de liberalização do comércio. Os autores constroem um modelo que demonstra como os líderes possuem incentivos políticos crescentes para fecharem acordos comerciais conforme as eleições se apresentam mais importantes em seus respectivos países. Espera-se que a probabilidade de entrada em um acordo comercial aumente ao nível que um país se torne democrático. A partir do modelo construído, são apresentados resultados empíricos nos quais os países democráticos possuem o dobro de chance de entrarem em acordos comerciais que países autocráticos, e em que pares de democracias possuem 4 vezes mais chances de formar um acordo comercial do que um par de autocracias.

O artigo de Mansfield, Milner e Rosendorf é importante no sentido de argumentar que há um impacto da opinião pública sobre a política comercial, entretanto peca ao assumir como pressuposto que a opinião pública apoia o livre comércio de modo a sustentar seu argumento sobre o impacto dos regimes democráticos em políticas comerciais. A questão sobre a escolha da opinião pública é importante: não se pode tomar como dado que ela escolheu o livre comércio, é necessário analisar as sondagens e os contextos para cada país, para cada região e para cada caso. Kono apresenta dados referentes a sondagens realizadas pela *World Values Survey* (WVS) em 1995-97 nos quais o apoio à política comercial liberalizante varia brutalmente entre países (ibidem, p. 2); a variação observada vai de 8% no Uruguai até 77% no Japão. Portanto, não se pode tomar como dado que a opinião pública apoia o livre comércio: supõe-se que tal diferença é levada em consideração por governantes democráticos, conduzindo assim a diferentes políticas comerciais.

Deve-se considerar também que os efeitos das instituições políticas dependem da natureza da opinião pública. A democracia somente levará ao livre comércio se o eleitorado quiser livre comércio: as instituições políticas democráticas mediam a relação entre os políticos e a população, e os efeitos produzidos pelas instituições dependerão da natureza das pressões exercidas pelos cidadãos; assim como das crenças da classe governante. Entretanto, o argumento principal de Kono é a necessidade que os argumentos institucionalistas incorporem o impacto diferenciado que a variação da opinião pública assume sobre os efeitos das instituições políticas. Assim como o apoio ao livre comércio varia entre os países, também variam os efeitos das instituições políticas, visto que elas mediam a relação entre governantes e população.

Kono é pioneiro em analisar sistematicamente de modo comparado em vários países o efeito da opinião pública sobre o livre comércio. Ele conclui que o maior apoio por parte da opinião pública ao livre comércio leva a tarifas mais baixas, mas somente em democracias. Em autocracias, como se prevê, o efeito da opinião pública é insignificante dada a sua limitada influência. Kono conclui igualmente que os efeitos da democracia sobre o livre comércio não são diretos e automáticos como defendem Mansfield, Milner & Rosendorf (2002): os regimes democráticos levam a menores tarifas somente onde o apoio ao livre comércio é alto. Os resultados a que Kono chega ressaltam a importância da opinião pública para a política externa, a política comercial e o livre comércio.

Conforme observa Kono, a perspectiva pessimista quanto ao impacto da opinião pública sobre a política comercial subestima o potencial da população em moldar a política, e em democracias os indivíduos o fazem constantemente através do voto — sendo fato facilmente observável que a grande maioria das pessoas vota. Problemas de organização da ação-coletiva não podem, portanto, servir como base para excluir a possibilidade de influência da população na política comercial — não ao menos em democracias. A população de regimes democráticos pode afetar as políticas tanto ao votar em políticos que compartilham seus valores quanto ao incentivar os que estão no poder — e sempre buscam se reeleger ou manter seu partido no governo — a adotar posições políticas e eleitoralmente populares. É fato notável que estados americanos com população mais liberal costumam adotar políticas mais liberais, enquanto estados mais conservadores adotam políticas mais conservadoras: é o que se espera de um regime democrático que possui no sistema eleitoral uma de suas principais garantias de que os governantes se espelharão nos valores da população ao conduzir suas políticas.

Entretanto, apesar de se observar que tal influência existe em uma série de políticas, a política comercial de um país se distingue pela sua especificidade: é um tema ambíguo e confuso de política externa para a maioria da população. Os modelos de política comercial que trabalham a população como um fator de influência lidam com esse desafio de dois modos. Alguns aceitam o fato de que a população possui informação limitada sobre o tema, porém argumentam que tal informação não é necessária para disciplinar os políticos. Os eleitores, como consumidores, votam na base de seu bem-estar econômico, normalmente determinado pelo nível geral de preços, sem observar as políticas que afetam estes mesmos preços. Se os eleitores agirem deste modo, eles punirão políticos que aplicarem grandes barreiras comerciais mesmo que não tenham informação sobre as mesmas. Entretanto, se os eleitores são guiados por seu bem-estar financeiro e não por uma opinião sobre as políticas

dos governos, não se poderia falar em opinião pública, pois as preferências políticas dos cidadãos não fazem diferença alguma.

Um segundo modo de lidar com o desafio é o abordado por Mansfield, Milner & Rosendorf (2002), em que os acordos comerciais ajudam no processo de informar os eleitores sobre as barreiras comerciais, visto que violações protecionistas de tratados levam a disputas que ganham notoriedade internacional. O próprio Kono argumenta que a competição política democrática gera informação sobre políticas comerciais, de modo que os eleitores se informam enquanto os políticos arcam com os custos do fornecimento desta informação. Em ambos os cenários, os eleitores possuem informação suficiente sobre as políticas para disciplinar os políticos no governo e em disputa eleitoral. Este segundo modo de lidar com o desafio sobre o grau de informação da população quanto à política comercial de seu país oferece a base de argumentos que sustenta a ideia de que a opinião pública pode sim influenciar a política comercial de forma direta.

Mas por que então as sondagens revelam que os americanos possuem tão pouco conhecimento sobre a política comercial de seu país? Kono defende que, primeiramente, os Estados Unidos dependem menos do comércio internacional que a maioria dos países do mundo; na metade dos anos 90, estavam entre os 5 países que menos dependiam do comércio internacional no mundo, tendo em vista a proporção dos produtos e serviços importados em comparação com o PIB. Como os importados são uma parte pequena do consumo dos americanos, o seu preço afeta menos o bem-estar de sua população que na maioria dos outros países. Isso faz com que naturalmente a população americana tenha menor interesse e busque menos informação sobre política comercial — faltam incentivos. Por outro lado, em países mais dependentes do comércio internacional, espera-se que a população saiba mais sobre política comercial do que os americanos.

Um segundo motivo para o pouco conhecimento dos americanos sobre o assunto são as baixas tarifas de importação, em média de aproximadamente 2% — tão baixas que não é surpreendente que poucos americanos as notem. Em suma, o nível de proteção do país, assim como seu volume de comércio internacional — proporcionalmente ao seu PIB —, influenciam a importância que as barreiras econômicas assumem para os cidadãos, o que, por conseguinte, deveria afetar a consciência da população para as políticas comerciais — e induzi-la a naturalmente buscar mais conhecimento sobre as mesmas. Populações e políticos em países mais protegidos e mais dependentes do livre comércio deveriam prestar mais atenção à política comercial que os americanos, e neste caso torna-se ainda mais plausível a afirmação de que a opinião pública afeta a política comercial. Em suma, a ideia central de

Kono é de que a opinião pública pode afetar a política comercial se a população for informada e capaz de exercer influência sobre seus líderes políticos — ambas as condições são mais prováveis em democracias, visto que elas informam os eleitores e permitem que haja eleições.

Kono testa sua hipótese sobre o efeito da opinião pública na política comercial fazendo uma regressão entre a média do nível das tarifas em vários países (variável dependente) e medidas de opinião pública e democracia (variáveis independentes) e outras variáveis controle, como PIB *per capita*, inflação, participação na OMC e nacionalismo. A base de dados utilizada por Kono é a *World Values Survey* de 1995-1997, produzida pelo Banco Mundial. A conclusão a que chega Kono após sua análise estatística é de que o apoio da opinião pública ao livre comércio leva a tarifas mais baixas e que os efeitos liberalizantes de tal apoio são maiores e mais significantes em regimes democráticos. Conclui-se igualmente que os efeitos liberalizantes da democracia não são diretos e automáticos conforme previam estudos anteriores, como o de Mansfield, Milner & Rosendorf (2002), porém são diferenciados e mais fortes onde o apoio público ao livre comércio é maior. Os resultados de Kono indicam, portanto, que apesar de opinião pública e instituições políticas serem importantes, nenhuma importa independentemente da outra: elas se completam.

## **1.6 OS DETERMINANTES DA OPINIÃO PÚBLICA SOBRE POLÍTICA EXTERNA**

Devido à grande importância que a opinião pública vem assumindo neste novo contexto de democratização, liberalização econômica, globalização e governança global como um fator a ser levado em consideração no processo de desenho e construção de política externa, é natural que cresça concomitantemente o interesse acadêmico pelos determinantes das opiniões dos cidadãos sobre política externa. Harald Schoen (2007, p. 409) elenca as tendências gerais observadas pelos principais autores até aqui do seguinte modo: homens e mulheres diferem quanto a questões de políticas de segurança externa, sendo que elas evitam o risco e são menos inclinadas ao uso da força; a idade possui efeitos sobre as opiniões de política externa, embora haja alguma controvérsia sobre a magnitude dos efeitos do envelhecimento em relação aos efeitos geracionais (Wittkopf, 1990; Holsti, 2004, pp. 196-209); um maior nível de escolaridade, por sua vez, tende a tornar os cidadãos mais inclinados à cooperação internacional, embora sua opinião quanto ao uso da força seja mais ambígua (Holsti, 2004, pp. 224-225); ideologias de esquerda influenciam as opiniões sobre política externa e de segurança, sendo que os liberais tendem a ser mais céticos à utilização da força e de intervenções militares que os conservadores (Holsti, 2004, pp. 191-196); evidentemente,



orientações de valor também possuem seu papel na determinação das opiniões sobre política externa, assim como a identificação partidária (Holsti, 2004, pp. 165-191).

Uma tendência contemporânea na busca de determinantes é a ideia de que estas variáveis independentes tradicionais — gênero, idade, escolaridade, ideologia, valores, identificação partidária, etc. —, que funcionam muito bem como variáveis preditoras das opiniões sobre políticas domésticas, por vezes não funcionam tão bem como esperado para as opiniões sobre política externa e, por este motivo, explicam uma parcela moderada da variação nas opiniões sobre política externa. Sob este contexto, alguns autores têm procurado esta parcela de variação que falta ser explicada em variáveis psicológicas, como, por exemplo, diferentes personalidades e crenças.

Harald Schoen (2007) trabalha em seu artigo os efeitos que os traços de personalidade possuem sobre as opiniões de política externa no público alemão, sustentando-se sobre o argumento de que as características de personalidade moldam as motivações, os objetivos e os valores do indivíduo, fornecendo-lhe parâmetros para a avaliação dos estímulos externos e, por conseguinte, afetando suas opiniões sobre política externa. O autor constrói hipóteses envolvendo os efeitos dos diferentes traços de personalidade em quatro tópicos concretos de política externa. As hipóteses são então testadas utilizando-se uma base de dados de entrevistas com uma amostra aleatória de alemães que podem votar. Com base no método de regressão, a análise mostra que as características de personalidade possuem um papel considerável na formação das opiniões de política externa.

Todavia, deve-se apontar que as variáveis de controle em sua análise — as variáveis explicativas tradicionais neste caso — apresentaram efeitos consideráveis. Schoen conclui que apesar dos efeitos limitados que os traços de personalidade apresentaram sobre as opiniões dos alemães em política externa, eles se equalizam aos dos já tradicionais fatores de explicação da opinião pública em política externa. A não ser que se desconsiderem fatores como gênero, idade, escolaridade, ideologia, identificação partidária, etc., não há porque não se dedicar a devida atenção aos efeitos similares que os traços de personalidade apresentam como fontes de opinião pública em política externa. Há que se esclarecer que não será sempre necessário fazer 60 perguntas, como foi feito na sondagem utilizada nesta análise, para se pontuar as personalidades dos entrevistados, sendo que já há instrumentos muito mais eficazes e práticos em desenvolvimento, segundo Schoen, alguns com somente uma pergunta para cada tipo de personalidade.

Outro artigo que segue nesse esforço em encontrar determinantes psicológicos para a opinião pública sobre política externa é o de Paul Brewer & Marco Steenbergen (2002), no

qual eles analisam dados de sondagens para testar a alegação de que os cidadãos usam suas crenças sobre a natureza humana para pensar e opinar sobre assuntos internacionais. Sustentando-se em sondagens e métodos estatísticos, assim como Schoen, eles concluem que os cidadãos pessimistas quanto à natureza humana são mais propensos a apoiar o princípio do isolacionismo e a opor-se ao internacionalismo cooperativo que os cidadãos otimistas quanto à natureza humana. O argumento que os autores tomam como base para a sua pesquisa é de que os cidadãos usam a confiança interpessoal como um atalho informacional que os ajuda a fazer inferências sobre assuntos que eles não conhecem o suficiente para tomar boas decisões, embora tais inferências não sejam necessariamente realistas.

O propósito básico de Brewer e Steenbergen é analisar como crenças sobre a natureza humana fornecem meios e atalhos para que os cidadãos compreendam os assuntos internacionais. O ponto de partida é a ideia de que quando confrontados com tópicos ambíguos e confusos de assuntos internacionais, que são distantes à sua rotina, os cidadãos utilizam suas crenças sobre a natureza humana como atalho para tomar uma decisão mais apropriada, tendo em vista o pouco conhecimento que possuem sobre o assunto em questão. Cidadãos que acreditam na bondade do ser humano devem apresentar uma maior tendência a ajudar outros países e uma menor tendência em se preocupar com ameaças militares e ao uso da força. Por outro lado, cidadãos pessimistas quanto à natureza humana devem ter uma visão do mundo de acordo com Hobbes e a teoria Realista de Relações Internacionais, adotando opiniões de política externa de menor tendência à cooperação internacional e maior inclinação ao uso internacional da força militar.

Os cidadãos, na falta de conhecimento específico sobre temas que lhes são ambíguos e confusos sobre política externa, transmitem sua confiança (ou desconfiança) geral nas pessoas ao seu redor para os atores internacionais. Um indivíduo com forte fé na natureza humana pode inferir que os países e líderes estrangeiros não tentarão tirar vantagem de seu país, e conduzirão suas relações da maneira mais honesta e transparente possível. Por conseguinte, este indivíduo concluirá que a cooperação internacional levará a resultados positivos. Um indivíduo pessimista quanto à natureza humana, por sua vez, inferirá que os países e líderes estrangeiros agirão de maneira egoísta e explorarão quaisquer atos de bondade ou fraquezas de seu país. Sendo assim, este indivíduo terá opiniões defensivas de política externa, concluindo, em consonância com Hobbes, que a visão pessimista sobre a natureza humana não se aplica somente para indivíduos ou famílias, mas também para o cenário internacional.

Brewer e Steenbergen conduzem uma análise estatística com base em sondagens e concluem que crenças sobre a natureza humana de fato influenciam opiniões de política

externa, embora este impacto seja maior em determinados domínios. Tais crenças exercem relativamente pouca influência sobre as opiniões em defesa, intervenções militares e o uso da força. Todavia, encontrou-se evidência sobre a forte influência que estas crenças exercem sobre a escolha entre o isolacionismo e o intervencionismo, e também na avaliação do internacionalismo cooperativo. Em suma, os cidadãos parecem confiar em suas crenças sobre a natureza humana como um atalho para tomar decisões sobre o envolvimento ou o não envolvimento em ajudar outras nações — assim como o mesmo princípio é utilizado quando um indivíduo decide se ajuda um desconhecido ou não.

Postos em conjunto, esses achados conduzem a três outras conclusões: primeiro, reforça o fato de que a opinião pública sobre política externa não é aleatória ou baseada em mudanças flutuantes de humor, mas, pelo menos em parte, em crenças abstratas; segundo, corrobora o consenso de que o público americano pensa heurísticamente sobre assuntos internacionais — na falta de conhecimento detalhado sobre um assunto que lhes é ambíguo ou confuso, os indivíduos recorrem ao processamento de informação ao aplicar pressupostos gerais a julgamentos mais específicos de política externa; terceiro, e último, os resultados oferecem evidência de que o pessimismo sobre a natureza humana tem importantes consequências no campo da opinião pública — pessoas com pouca fé na natureza humana enxergam a política externa com olhos diferentes daquelas pessoas que confiam na boa vontade alheia. Os autores reconhecem, entretanto, que a crença na natureza humana explica somente parte da variação na opinião pública sobre política externa: existem inúmeras outras variáveis explicativas, entre elas as tradicionais, e as mais contemporâneas, como os traços de personalidade.

É importante salientar a importância de se estudar o processo psicológico por trás da formação da opinião pública em política externa, pois só assim se pode elucidar como os cidadãos são capazes de fazer inferências razoáveis com base em informação limitada. Na ausência de conhecimento completo e de alta qualidade sobre assuntos complexos, muitas vezes ambíguos e confusos, os indivíduos aplicam a informação pessoal de maneira eficiente de modo a construir opiniões aproximadas daquelas que se qualificariam como bem informadas. Estas opiniões, por sua vez, podem fornecer bases sólidas para a escolha de voto e a formação de políticas. O estudo interdisciplinar da Ciência Política e da Psicologia apresenta-se como um caminho bastante frutífero para uma compreensão mais sofisticada sobre a relação entre opinião pública e política externa — a agenda contemporânea de Análise de Política Externa aponta para tal interdisciplinaridade.

## 1.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um mundo marcado por regimes democráticos, pela liberalização econômica, pela globalização e pelo processo mais recente de governança global, os cidadãos não são mais somente nacionais, mas sim internacionais, senão cosmopolitas. Com os rápidos meios de transporte, e a instantânea interação entre as redes sociais através da internet, o mundo se encontra em uma intrincada rede complexa de acontecimentos, de causas e consequências, onde um acontecimento rotineiro nas ruas de Bangkok pode afetar drasticamente a vida de um jovem em São Paulo, e a queda da bolsa de valores no Japão pode afetar em efeito dominó a economia de vários países e a vida de centenas de milhões de famílias, e assim por diante.

Sobram motivos para que a opinião pública se interesse por política externa, e a antiga imagem de que suas preferências nesse domínio são completamente desinformadas, voláteis e sem qualquer efeito transformou-se consideravelmente mediante este novo contexto político, econômico e social dos cenários doméstico e internacional. Esta visão pessimista sobre a opinião pública e a política externa, por tempos propagada pelos teóricos realistas de Relações Internacionais, foi desafiada por trabalhos corajosos, como o de Page & Shapiro (1992), que lançaram luz ao tema e provaram que a opinião pública em política externa é estável e sensata, sendo que suas opiniões desenvolvem-se e mudam de forma razoável em resposta a circunstâncias em transformação do cenário internacional e a novas informações que são disponibilizadas aos cidadãos. Todavia, conforme mostra Bishop (2005), melhores resultados podem ser alcançados caso práticas mais responsáveis sejam assumidas pelas empresas que fazem as sondagens; como exemplo de prática mais responsável, pode-se citar a não insistência em obter respostas de entrevistados que assumem não ter opinião formada.

A análise da opinião pública revela-se, portanto, como um excelente caminho de estudos para os interessados em Análise de Política Externa e em Economia Política Internacional, ainda não devidamente explorado. Em regimes democráticos, conforme se mostrou ao longo deste trabalho, há evidência suficiente de que os governos a utilizam como *decision input* na implementação de políticas públicas, política externa e políticas comerciais. Ter a opinião pública a favor de determinada política é um ótimo indicador da aceitação e, por conseguinte, da eficácia da mesma, e os governantes, desejosos de uma eventual reeleição para si próprios ou para o partido, não desejam ir contra a vontade dessa força.

Como nem sempre é possível fazer sondagens para cada política que o governo deseja praticar, faz sentido que tenha crescido contemporaneamente o interesse acadêmico pelos determinantes das opiniões dos cidadãos sobre política externa. Prever com antecedência o que os cidadãos pensarão sobre determinadas políticas é possível, e atualmente os esforços

analíticos encontram-se sobre dois tipos de variáveis, como se viu: 1) variáveis independentes tradicionais (gênero, idade, escolaridade, ideologia, valores, identificação partidária, etc.); e 2) variáveis independentes psicológicas (traços de personalidade, crença sobre a natureza humana, etc.). Estas variáveis se completam na explicação da variação na opinião pública sobre política externa, e o caminho mais frutífero parece apontar à interdisciplinaridade entre Ciência Política, Estatística e Psicologia.

### **1.8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALMOND, Gabriel. *The American People and Foreign Policy*. New York, NY: Praeger Publisher, 1950.

BAUM, Matthew A. "Going Private: Public Opinion, Presidential Rhetoric, and the Domestic Politics of Audience Costs in U.S. Foreign Policy Crises". *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No. 5, October 2004, pp. 603-631.

BISHOP, George. *The Illusion of Public Opinion: Fact and Artifact in American Public Opinion Polls*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2005.

BREWER, Marco R. & Steenbergen, Marco R. "All Against All: How Beliefs About Human Nature Shape Foreign Policy Opinions". *Political Psychology*, Vol. 23, No. 1, March 2002, pp. 39-58.

BURSTEIN, Paul. "The Impact of Public Opinion on Public Policy: a review and an agenda". *Political Research Quarterly*. Vol. 56, No. 1, March 2003, pp. 29-40.

\_\_\_\_\_. "Why Estimates of the Impact of Public Opinion on Public Policy Are Too High: Empirical and Theoretical Implications". *Social Forces*, Vol. 84, No. 4, June 2006, pp. 2273-2289.

CONVERSE, Philip. "The Nature of Belief System in Mass Publics". In: APTER, D. *Ideology and Discontent*. New York, NY: Free Press, 1964, pp. 206-261.

FARIA, Carlos A. P. de. "Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil". *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 51, No. 2, 2008, pp. 80-97.

GABRIELSON, Teena. "James Madison's Psychology of Public Opinion". *Political Research Quarterly*, Vol. 62, No. 3, September 2009, pp. 431-444.

GROVES, Robert M. *Survey Errors and Survey Costs*. New Jersey, NJ: Wiley-Interscience, 2004, pp. 1-47.

HELLWIG, Timothy. "Globalization and Perceptions of Policy Maker Competence: Evidence from France". *Political Research Quarterly*, Vol. 60, No. 1, March 2007, pp. 146-158.

HOLSTI, Ole R. "Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus". *International Studies Quarterly*. Mershon Series: Research Programs and Debates. Vol. 36, No. 4, December 1992, pp. 439-466.

\_\_\_\_\_. *Public Opinion and American Foreign Policy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2004.

HOLSTI, Ole R., ROSENAU, James N. "The Foreign Policy Beliefs of American Leaders: Some Further Thoughts on Theory and Method". *International Studies Quarterly*. Vol. 30, No. 4, December 1986, pp. 473-484.

HUDSON, Valerie. *Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations: A Comprehensive Survey*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, 2004.

INGLEHART, Ronald & ABRAMSON, Paul R. *Value Change in Global Perspective*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1995.

ISERNIA, Pierangelo; JUHÁSZ, Zoltán & RATTINGER, Hans. "Foreign Policy and the Rational Public in Comparative Perspective". *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 46, No. 2, April 2002), pp. 201-224.

JACOBS, Lawrence R. & PAGE, Benjamin I. "Who Influences U.S. Foreign Policy?". *The American Political Science Review*, Vol. 99, No. 1, February 2005, pp. 107-123.

KINDER, Donald R. "Communication and Politics in the Age of Information". In: SEARS, David O.; HUDDY, Leonie & JERVIS, Robert (eds.). *Oxford Handbook of Political Psychology*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 357-393.

KONO, Daniel Y. "Does Public Opinion Affect Trade Policy?". *Business and Politics*. Vol. 10, No. 2, 2008, pp. 1-19.

MANHEIN, Jarol B. *Strategy in information and influence campaigns: how policy advocates, social movements, insurgent groups, corporations, governments, and others get what they want*. New York, NY: Routledge, 2011.

MANSFIELD, Edward D.; MILNER, Helen V. & ROSENDORF, Peter. "Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements". *International Organization*, Vol. 56, No. 3, 2002, pp. 477-513.

RISSE-KAPEN, Thomas. "Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies". *World Politics*. Vol. 43, No. 4, Jul., 1991, pp. 479-512.

ROSENAU, James N. "Foreign Policy as Adaptive Behavior: Some Preliminary Notes for a Theoretical Model". *Comparative Politics*. Vol. 2, No. 3, Apr., 1970, pp. 365-387.

PAGE, Benjamin I. & SHAPIRO, Robert Y. "Foreign Policy and the Rational Public". *Journal of Conflict Resolution*. No. 32, 1988, pp. 211-247.

\_\_\_\_\_. *The rational public: fifty years of trends in Americans' policy preferences*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1992.

SCHOEN, Harald. "Personality Traits and Foreign Policy Attitudes in German Public Opinion". *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 51, No. 3. June 2007, pp. 408-430.

SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia & DUNNE, Tim (orgs.). *Foreign Policy: theories, actors, cases*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

TABER, Charles S. "Information Processing and Public Opinion". In: SEARS, David O.; HUDDY, Leonie & JERVIS, Robert (eds.). *Oxford Handbook of Political Psychology*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 433-476.

WITTKOPF, Eugene R. "On the Foreign Policy Beliefs of the American People: A Critique and Some Evidence". *International Studies Quarterly*. No. 30, 1986, pp. 425-445.

\_\_\_\_\_. *Faces of Internationalism: Public Opinion and Foreign Policy*. Durham, NC: Duke University Press, 1990.

ZALLER, John R. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York, NY: Cambridge University Press, 1992.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS



MATEUS RODRIGUES MARINHEIRO

**Opinião Pública e Integração Econômica Regional: a percepção política do público mexicano após 16 anos de NAFTA**

São Paulo  
2012





UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS



## **Opinião Pública e Integração Econômica Regional: a percepção política do público mexicano após 16 anos de NAFTA**

Mateus Rodrigues Marinheiro

Artigo apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Ciências — Área: Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Janina Onuki

São Paulo  
2012

## 2.1 INTRODUÇÃO

Não é raro que o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio, ou *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), seja compreendido como uma imposição do forte poder econômico e político dos Estados Unidos sobre o México, que sofreu com as consequências sociais negativas do acordo, apesar do grande crescimento no montante comercializado com seus vizinhos ao norte. Este tipo de análise é imprecisa ao posicionar o NAFTA como uma determinação estadunidense, dado que a iniciativa para as negociações do acordo regional de comércio veio, na realidade, do México. Ao se examinar a política externa e econômica mexicana, é preciso se afastar do lugar comum de que as autoridades do país são todas constrangidas ou manipuladas pelos Estados Unidos: viver à sombra tão próxima da maior potência mundial pode ser, de fato, sufocante, mas ainda assim não se pode atribuir a tal circunstância todas as políticas públicas de um país livre e soberano como o México, com aproximadamente 112 milhões de habitantes — o mais populoso país hispanoparlante do mundo — e o 13º maior PIB entre todas as economias mundiais — US\$ 1,041 trilhão em 2011.

Outra imprecisão comum é a atribuição de uma série de desequilíbrios econômicos e mazelas sociais mexicanas ao NAFTA sem que se tenha em mente que o acordo é somente um entre vários componentes da reestruturação neoliberal que se desenrolava no país há mais de uma década antes de sua entrada em vigor em 1º de janeiro de 1994. Em busca de uma mais apurada compreensão sobre quais os efeitos na economia e na sociedade mexicanas que podem ser realmente imputados ao NAFTA, este artigo desdobra-se em um esforço analítico de duas vias: primeiramente, trabalha em perspectiva histórica os motivos e o desenrolar da reestruturação liberalizante pela qual o país passou a partir do mandato do presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), buscando explicar como o NAFTA se insere neste processo de adoção de políticas neoliberais que persistem até hoje; e, em seguida, dedica-se à análise da avaliação da opinião pública mexicana sobre os efeitos do NAFTA em 2010, após 16 anos de sua entrada em vigor.

Espera-se, com este foco de análise no caso mexicano, alcançar uma compreensão mais atualizada sobre como as populações latino-americanas respondem aos efeitos de uma das facetas da reestruturação neoliberal — os acordos regionais de comércio —, superado o traumático impacto inicial sobre a estrutura de produção e de consumo dos países. Propõe-se aqui que este é o melhor momento para se analisar a percepção política do público sobre os acordos comerciais, visto que o processo de reestruturação econômica que se iniciou na região a partir da década de 1980 já se encontra consolidado na maioria dos países; neste sentido, o

estudo do caso mexicano apresenta ainda maior pertinência, já que o país foi o primeiro da América Latina a implementar as medidas desta reestruturação a partir da gravíssima crise da dívida externa que se abateu sobre sua economia em 1982. É necessário, entretanto, estar atento ao fato de que o apoio público à liberalização comercial tende a ser maior do que a outras medidas características da reestruturação neoliberal, como a redução dos investimentos sociais, os cortes salariais e as privatizações, em que os custos sociais são mais aparentes. Portanto, não se pode confundir a aprovação ao NAFTA, ou a qualquer outro acordo regional de comércio, com a aprovação ao neoliberalismo.

É utilizada neste artigo uma sondagem de opinião pública realizada em 2010, analisando-se os níveis de avaliação dos efeitos do NAFTA e as diferenças nestes níveis entre os distintos estratos sociais mexicanos em um estudo transversal. Os cidadãos consideram o NAFTA muito, algo, pouco ou nada benéfico ao país após 16 anos de sua entrada em vigor? A avaliação destes efeitos muda significativamente entre as categorias das variáveis demográficas e partidárias? As respostas a estas perguntas podem fornecer importantes fundamentos para uma maior elucidação e esclarecimento sobre os efeitos econômicos e, principalmente, sociais do NAFTA na população mexicana, visto que desde sua entrada em vigor há bastante divergência sobre os mesmos (Cavanagh, Anderson, Serra & Espinosa, 2002).

Esta divergência quanto aos efeitos do NAFTA ocorre devido ao grande número de fatores na reestruturação liberalizante e na economia como um todo que podem se confundir como suas variáveis explicativas. A verificação de diferentes avaliações entre gêneros, faixas etárias, níveis de escolaridade e regiões geográficas pode oferecer importantes evidências no sentido de se compreender de modo mais preciso como o NAFTA afeta econômica e socialmente os distintos estratos da sociedade mexicana. Já a verificação de diferentes avaliações entre as lealdades partidárias pode auxiliar na análise sobre como as distintas classes políticas mexicanas percebem os efeitos do acordo comercial e o relacionamento com os vizinhos norte-americanos.

Entretanto, para se examinar com maior propriedade as variações nas avaliações do público mexicano sobre os efeitos do NAFTA, é importante compreender os motivos e o caminho percorrido pelo México em sua reestruturação neoliberal, e como o NAFTA se situa nesse processo. É igualmente fundamental que sejam expostos os consensos e as divergências entre os analistas sobre os efeitos do acordo regional de comércio na economia e na sociedade mexicanas. Sem tal análise contextual, torna-se inviável a interpretação dos números da opinião pública, que se tornam vazios e opacos: a proposta não é a simples transcrição dos

dados disponibilizados pela sondagem, porém sim enxergar a realidade histórica, política, econômica e social por trás destes números. Posto de forma mais simples, o que se pretende é compreender o que os números fornecidos pela sondagem escondem por trás de si, além de se estabelecer associações entre as variáveis a partir de um estudo transversal.

Neste sentido, o artigo é iniciado com uma sintética análise histórica das relações entre México e Estados Unidos, visualizando-se concomitantemente o caminho histórico-econômico do México que o conduziu até a reestruturação liberalizante e o NAFTA. Parte-se então para a exposição dos consensos e das divergências entre os analistas quanto aos efeitos do acordo comercial sobre a economia e a sociedade mexicanas. Abordados os pressupostos teóricos para a compreensão do significado histórico, econômico e social do NAFTA, dá-se início à análise estatística sobre como a população mexicana responde aos efeitos do acordo em 2010, realizando-se o estudo transversal de associação entre a avaliação do público destes efeitos e algumas variáveis demográficas e partidárias.

## **2.2 RELAÇÕES MÉXICO - ESTADOS UNIDOS**

As relações entre México e Estados Unidos são notoriamente marcadas pelo intervencionismo deste nos assuntos domésticos daquele, originando uma tensão que foi, por tempos, tão marcante e constante que se torna difícil o rastreamento de suas origens históricas. Muito desta tensão se deve, por um lado, ao desejo natural de uma super potência em defender seus interesses políticos e econômicos no único país com que divide fronteira ao sul, enquanto, por outro lado, é igualmente compreensível a resistência do governo e da população no México, que vêem sua soberania ameaçada por uma super potência ao norte que insiste em intervir em seus assuntos domésticos. O descontentamento mexicano com as costumeiras intervenções norte-americanas é expresso de modo sumário pelo ditado popular “Pobre México. Tão longe de Deus e tão perto dos Estados Unidos.”, frase esta que não possui fontes documentais sobre sua autoria, mas é comumente atribuída a Porfírio Díaz, governante que dirigiu o México com poderes ditatoriais de 1876 a 1880 e de 1884 a 1911.

Todavia, há uma origem histórica marcante dos destemperos nas relações dos dois países: entre 1846 e 1848 estiveram em conflito armado em torno do Texas, devido ao projeto expansionista dos Estados Unidos, o que resultou na perda de quase metade do território mexicano para os vizinhos norte-americanos. Este conflito contribuiria imensamente para o viés nacionalista que a política externa mexicana assumiria por muito tempo, sendo que tal característica só começaria a se diluir em um passado recente — mais especificamente, a partir da crise de 1982 e a consequente abertura comercial referente ao projeto de

liberalização da economia. Entretanto, mesmo com o nacionalismo se tornando marca registrada da cultura política do país, foi inevitável que em vários episódios o México sucumbisse ou à força ou à sedução que o poderio norte-americano exerce: dada a geografia, México e Estados Unidos estiveram sempre ligados por fortes laços políticos, econômicos e sociais.

Os exemplos históricos sobre como o México esteve por vezes submisso à agenda política determinada pelos Estados Unidos são inúmeros. Para que não se retroceda além do século XX, podem-se citar as intervenções norte-americanas motivadas por interesses petrolíferos na Revolução Mexicana (1910-1920), uma longa luta que envolveu diferentes facções, deu fim à ditadura de Porfírio Díaz e estabeleceu uma república constitucional no país, influenciando fortemente toda a história mexicana do século XX. O saldo negativo da Revolução foi o custo econômico — “custo de oportunidade” — de 37% em termos de PIB não-produzido e o custo social da eliminação de 825 mil habitantes do território mexicano devido à guerra e aos seus efeitos — epidemias e migração (Camín & Meyer, 1993, p. 97).

Este episódio específico da história mexicana é aqui lembrado justamente para demonstrar como o México esteve desde as origens de seu sistema político à sombra dos Estados Unidos; regimes políticos e governos derrocaram e ascenderam conforme os caprichos das diferentes convicções ideológicas do governo que estivesse no poder na Casa Branca e dos interesses econômicos das classes norte-americanas mais influentes. Ao longo de sua história, não foi raro que o México tivesse a sua vida política, econômica e social afetada por ter um vizinho tão poderoso e tão próximo de si. A sua política externa e suas políticas econômicas foram frequentemente desenhadas tendo em vista os Estados Unidos: as atitudes mexicanas, positivas ou negativas, eram em resposta aos interesses norte-americanos.

Foi assim na nacionalização da indústria petrolífera por Lázaro Cárdenas (1934-1940), o presidente mexicano mais comprometido com os ideais de equidade social da Revolução, que criou um enorme desgaste com as grandes e influentes companhias norte-americanas, e, por conseguinte, com os Estados Unidos. Entretanto, quando o México passou a atuar ao lado dos Aliados na Segunda Guerra Mundial, suas relações com os Estados Unidos mudaram drasticamente. A guerra criou uma atmosfera de exceção que permitiu soluções rápidas e definitivas a muitos problemas pendentes entre os dois países. Terminada a guerra, o México viu-se integrado à zona de influência norte-americana e suas relações com o exterior se restringiam crescentemente àquelas que se davam com os Estados Unidos (ibidem, p 218).

Apesar desta determinação em suas relações internacionais, o México estava decidido a prosseguir com seu incipiente processo de industrialização por substituição de importações,

cujos aspectos centrais incluíam medidas protecionistas contra o comércio internacional, subsídios estatais para a produção local, produção e consumo baseados em crescentes déficits governamentais, e investimento direto por corporações multinacionais. Em 1950, os Estados Unidos se renegaram a conviver com o protecionismo mexicano impondo restrições às exportações mexicanas. As convicções nacionalistas perpetradas pelo regime político *priista*<sup>1</sup> deram origem a um grande esforço em busca de independência dos interesses norte-americanos que perduraria durante décadas, porém sem jamais alcançar o resultado esperado.

De 1940 a 1968, o país viveu um período conhecido por “milagre mexicano”, caracterizado por uma nítida estabilidade política e um notório crescimento econômico. Aceleraram-se a substituição de importações, a subordinação da agricultura à indústria, a urbanização, o crescimento sustentado de 6 por cento anuais em média, a estabilidade cambial e o equilíbrio de preços e salários. O modelo mexicano de industrialização por substituição de importações tinha por trás um núcleo autoritário, e o fato é que o parque industrial criado com tanto esforço era sabidamente incapaz de sobreviver sem uma forte proteção tarifária, pois não apresentava competitividade. Era inquietante às autoridades mexicanas reconhecer que o modelo de desenvolvimento econômico do país não era sustentável e que cedo ou tarde conduziria o país a uma crise financeira, visto que o setor industrial não crescia no ritmo exigido pelo déficit da balança de pagamentos e pelo rápido crescimento demográfico.

Os mexicanos sofreram quando a estratégia de substituição de importações ruiu no começo dos anos 80. A crise se manifestou através da crescente dívida externa contraída devido à incapacidade da economia nacional em continuar financiando a estratégia de industrialização por substituição de importações. Inicialmente, a agricultura foi capaz de financiar a industrialização através do capital estrangeiro; entretanto, exaurida esta fonte, a saída administrada foi a dívida externa. Assim ocorreu até que foram encontradas grandes reservas de petróleo, trazendo um grande montante de fundos provenientes das transações

---

<sup>1</sup> O regime político mexicano do período seria alcunhado por muitos como uma “ditadura perfeita” devido ao poder do Partido Revolucionário Institucional (PRI), também conhecido como “partido de Estado”, que governou o México por mais de 70 anos (1929-2000) com base em políticas clientelistas e corporativas, e em fraudes eleitorais. O PRI ganhava todas as eleições, de modo que ser seu candidato significava de antemão a vitória certa nas urnas. De 1958 a 1988 sequer houve candidatos de oposição nas eleições presidenciais. No lugar de uma oposição, estabeleceu-se um sistema sem reeleições, o que causava uma guilhotina a cada seis anos em que chegava ao poder um novo presidente com enormes atribuições, entre elas a direção absoluta do partido e a indicação do sucessor. Apesar de seus hábitos políticos arcaicos, o PRI não foi o partido da imobilidade. Durante seus 71 anos de poder, o partido mudou pelo menos duas vezes de projeto nacional: dos anos 40 aos 60, voltou-se para a industrialização substitutiva de importações, deixando para trás a utopia socializante, corporativa e popular do presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940). A expansão dos gastos públicos levou a uma estrondosa quebra das finanças governamentais e do Estado clientelista e corporativo. A partir dos anos 80, como efeito em grande medida dessa quebra, assim como devido às mudanças no cenário mundial, começa um segundo processo de reforma da economia e do Estado pelo PRI: a abertura da economia e o desmantelamento do Estado interventor. Foi um regime de partido hegemônico em que sempre houve eleições e partidos de oposição.

comerciais da *commodity*. A economia mexicana e o seu modelo de desenvolvimento tinham se tornado dependentes do petróleo entre 1979 e 1981, até que ele sofreu uma brutal queda em seu preço, o que causou um estrago devastador nas finanças do Estado. Em princípios de 1982, a política econômica havia feito do peso uma moeda acentuadamente sobrevalorizada, com o conseqüente estímulo à dolarização da economia e à fuga de capitais.

Dos anos 70 aos anos 80, a dívida externa do México teve seu valor multiplicado por mais que trinta. Uma aguda crise financeira, com especulação galopante e fuga de capitais, se abateu sobre o país; em julho de 1982, o México foi o primeiro país latino-americano a declarar a moratória de sua dívida externa. O motivo principal para se chegar a uma situação financeira tão calamitosa foi o fato de que muitos presidentes mexicanos postergaram por anos uma profunda e urgente reforma fiscal, considerando mais cômodo encarar suas responsabilidades tomando emprestado no exterior para seguir administrando e promovendo o crescimento econômico com base em uma indústria pouco competitiva, consumidora de insumos importados, porém incapaz de gerar as divisas necessárias para consegui-las (ibidem, p. 231). A agricultura, o petróleo e a dívida externa haviam sido exauridos pelo México como meios de subsídio para o processo de industrialização protegida, e novos caminhos para o desenvolvimento econômico deveriam ser encontrados.

### **2.3 1982: UMA TRANSFORMAÇÃO DE LONGO ALCANCE**

O ano de 1982 marcou um momento decisivo para a história do México em que se iniciaria um processo de longo alcance, dentro do qual se insere a iniciativa mexicana pelo NAFTA: com a quebra da economia estatal, as autoridades do país decidem pela sua liberalização. A reforma liberalizante seguiria um ritmo gradual durante o governo de Miguel de la Madrid (1982-1988) e um ritmo acelerado no de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Estes presidentes perceberam que o abandono das convicções ideológicas do PRI era impreterível para se viabilizar a economia mexicana em um novo contexto internacional e evitar um colapso do regime político. A partir da crise de 1982, todos os presidentes mexicanos se inseriram em um projeto de passagem de uma economia protegida, voltada ao mercado interno, para uma economia de livre comércio, voltada à exportação, e de uma economia regulada pelo Estado intervencionista para uma regulada pelas forças do mercado.

O projeto idealizado pelo presidente Miguel de la Madrid pregava a abolição do populismo e do corporativismo ao valorizar o liberalismo e a democracia. Mudar a política de abusos nos gastos públicos representava uma transformação no próprio sistema político do país, visto que era a desordenada ganância por parte das autoridades que financiava o

corporativismo e o clientelismo característicos do México *priista*. Era imperativo transformar o Estado grande, frouxo e subsidiador em um Estado pequeno, enxuto, com limites claros a suas faculdades interventoras, economicamente realista, não-deficitário e administrativamente moderno. No decorrer da reforma, medidas bastante impopulares foram tomadas, sendo que o governo vendeu bens estatais, cortou os subsídios de uma população habituada aos mesmos e suprimiu proteções a uma economia acostumada aos mercados cativos.

A reforma proposta se localizava em um espectro mais amplo de mudanças por que passavam o mercado e a política mundiais: ela fazia parte de uma reacomodação produtiva, financeira e técnica que alterou profundamente as coordenadas do mercado mundial a partir dos anos 70. Era necessário se adequar aos novos processos de globalização tecnológica e comercial para se juntar às economias bem sucedidas deste novo período. Neste sentido, foi desafiado o viés nacionalista da cultura política mexicana, defendendo-se que as oportunidades da nação não estavam em seu protecionismo, porém sim na associação aberta com o adversário histórico, os Estados Unidos. Durante os anos 80, a política exterior mexicana esteve centrada direta e indiretamente nas relações com o vizinho ao norte como não havia estado em várias décadas, o que só foi possível mediante o início do processo de desmantelamento da velha estrutura protecionista da indústria mexicana pelo presidente Miguel de la Madrid, medida esta que aproximava as visões econômicas dos dois países.

Os custos da transformação foram altos: a redução dos subsídios golpeou diferentes grupos sociais; a seca das finanças públicas sacudiu velhas redes de lealdades políticas; a contração do Estado afetou muitas clientelas do orçamento e foi vista por muitos setores como uma renúncia às obrigações sociais do governo; a abertura comercial significou a quebra de muitas empresas que eram eficientes em condições de protecionismo; as privatizações tiveram poucos vitoriosos e muitos derrotados; o fim da reforma agrícola mexeu com velhos interesses associados à tutela e à corrupção no campo, um dos pilares do controle político tradicional do México; e a aproximação com os Estados Unidos foi vista por muitos como a entrega da soberania e a rendição econômica do país.

Com a quase simultânea mudança presidencial no México e nos Estados Unidos no final de 1988 e começo de 1989, e com a consolidação da reforma liberalizante, a atitude do governo norte-americano para com o mexicano mudou significativamente. Depois do primeiro encontro entre George Bush e Carlos Salinas de Gortari em Houston, Texas — onde os dois líderes se dispuseram a colaborar um com os objetivos do outro —, surgiu o que então se denominou “o espírito de Houston”, que selava o fim das mútuas recriminações do passado. As autoridades estadunidenses haviam concluído que a melhor maneira de proteger



os interesses nacionais norte-americanos no México, mediante o poder que a oposição adquiriria com as medidas impopulares da reforma liberalizante, era dar apoio pleno e aberto ao sistema político do PRI e ao presidente Salinas de Gortari.

O que os Estados Unidos buscavam com esse apoio era garantir a continuação da mudança estrutural na economia mexicana sem o risco de uma perda de estabilidade social e política no país. Neste sentido, o presidente Bush e seus secretários atuaram junto aos bancos internacionais para que aceitassem uma redução substancial no montante devido pelo México e para que revisassem os termos do pagamento da dívida externa mexicana. Os Estados Unidos desejavam oferecer uma legítima chance de êxito ao projeto político central de Gortari de superar a prolongada recessão mexicana, de modo que se reativasse um importante sócio comercial e se evitasse a instabilidade política ao sul da fronteira.

Foi neste contexto que, em junho de 1990, após iniciativa mexicana, México e Estados Unidos emitiram uma declaração conjunta que apoiava a negociação de um acordo de livre comércio e Bush notificou o Congresso sobre esta intenção. Em 1991, o Canadá aceitou participar das negociações e os países iniciaram os diálogos trilaterais. O objetivo do tratado era melhorar a condições gerais de vida das populações dos países ao retirar as barreiras à livre circulação de bens, capital e serviços (Robey, 1999, p. 116). Todavia, o fato é que antes do NAFTA, o México já havia entrado no GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) em 1986 e as economias de México e Estados Unidos estavam bastante integradas, porém de modo assimétrico: em 1989 e 1990, 70% das trocas comerciais mexicanas eram feitas com os norte-americanos, enquanto para os Estados Unidos menos de 6% de suas importações eram provenientes do México (Davis, 1998, p. 106). Portanto, o NAFTA era uma extensão lógica das reformas domésticas que já vinham sendo implementadas desde a crise de 1982.

O presidente Salinas de Gortari prometeu à sua população que o livre comércio tiraria o país da condição de terceiro mundo e o tornaria um país desenvolvido. Salinas disse à população: “Eu não quero mexicanos deixando mais o país, somente os nossos produtos” (Robey, 1999, p. 118), com a crença de que o capital estrangeiro traria melhores salários, indústrias mais fortes e serviços mais baratos. Pela novidade que representava, houve preocupações quanto aos impactos do NAFTA nos dois lados da fronteira: enquanto os estadunidenses temiam que os empregos se transferissem para o sul mediante a mão-de-obra barata, os mexicanos se preocupavam em não poder competir economicamente com o gigante ao norte. Não houve no México, entretanto, um debate sobre a capacidade da sua sociedade civil em viabilizar o funcionamento do acordo conforme o esperado.

Em 1º de janeiro de 1994 entra em vigor o NAFTA com muitas expectativas do lado mexicano: o governo esperava fortalecer e consolidar a reestruturação econômica em andamento; a inflação diminuiria com a maior competição das importações; as grandes firmas mexicanas usariam seu capital e sua capacidade de exportação para tirar todos os ganhos possíveis da economia aberta; assegurar-se-ia o acesso do setor produtivo a um enorme mercado consumidor, evitando-se o protecionismo norte-americano; e atrair-se-iam capital e investidores privados estrangeiros, cuja confiança no governo mexicano estaria revigorada. Por um lado, o NAFTA legitimava e criava uma base oficial da integração com os Estados Unidos, a qual já estava em fase bem avançada e, por outro, oferecia um refúgio econômico ao México dos blocos comerciais europeu e asiático. A expectativa central era que o NAFTA aumentasse a competitividade mexicana na exportação de manufaturados e reacendesse o crescimento econômico e a criação de empregos (Poitras & Robinson, 1994, p. 7).

## **2.4 OS EFEITOS DO NAFTA**

Logo após sua entrada em vigor, os propositores do NAFTA enfrentariam dois sérios desafios político-econômicos; o primeiro seria o levante do Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN) em primeiro de janeiro de 1994. O EZLN constituía-se como um grupo guerrilheiro de maioria indígena, que apareceu para o mundo na madrugada do dia de entrada em vigor do NAFTA em uma clara alusão simbólica aos seus valores anti-neoliberais. Sua ação foi iniciada com a tomada das *cabeceras municipales* de dez cidades ao sul do país, em Chiapas — o estado mexicano mais rico em recursos naturais e desigualdades sociais —, e de uma estação de rádio, de onde transmitiram suas reivindicações e explicaram os motivos do levante armado. O neoliberalismo e o NAFTA eram vistos pelo grupo como a entrega da soberania e a rendição econômica do país: selava, segundo os rebeldes, o esquecimento definitivo dos pobres do México. Todavia, o que realmente os incomodava era a modificação do artigo 27 da Constituição Mexicana, considerado o artigo da reforma agrária, através de uma série de reformas constitucionais no Congresso em 1992 aprovadas por Salinas, interrompendo-se assim o processo de reforma agrária no estado.

O conflito armado durou até 12 de janeiro do mesmo ano, quando Salinas ordenou o cessar-fogo ao Exército Federal mediante a pressão da opinião pública por uma saída pacífica para o conflito. Após este cessar-fogo, só voltaram a haver conflitos armados em fevereiro de 1995, sendo que no restante do período a relação do governo com o EZLN foi conduzida através de diálogo e negociações, com bastante exposição na mídia, dado o natural interesse nutrido na audiência por um exército de indígenas liderados por um misterioso e prolixo

branco com ensino superior e extensa produção bibliográfica, o subcomandante “Marcos”, cuja imagem e nome verdadeiros permanecem ocultos.

O segundo desafio com que os propositores do NAFTA teriam que lidar seria a crise de 1995, que teve origem nos excessivos gastos dos governantes reformistas: visando à manutenção da estabilidade política, incorreram no mesmo erro que seus antecessores ao apelar à velha tática do clientelismo e dos subsídios, fomentando alguns dos desequilíbrios econômicos que pretendiam corrigir. Um exemplo de prática clientelista do governo Salinas é o *Programa Nacional de Solidariedad* (PRONASOL), que disponibilizou fundos federais a comunidades locais e organizadas de forma independente. Em 1991, este programa já alocava 1,7 bilhão de dólares, constituindo-se em fator crítico para conquistar o apoio dos membros menos privilegiados na coalizão liberal (Poitras & Robinson, 1994, p. 11).

Mediante os custos do clientelismo, tanto o déficit comercial como os déficits ocultos da administração eram altos em 1994. Como fator agravante, a mudança de governo deste ano foi mais desorganizada que de costume e a nova equipe piorou uma situação já comprometida. A crise estourou em 1995 na forma de uma desvalorização agressiva da moeda e de uma súbita interrupção do crescimento. Os resultados econômicos da reestruturação econômica liberal para a sociedade eram pobres e desta vez não só o governo e as grandes empresas estavam endividados, como também as pequenas e médias empresas, as famílias e as pessoas físicas: a classe média se viu afundada em dívidas acumuladas. As pessoas haviam acreditado no milagre, se endividaram além do que podiam, e agora pagavam diretamente do próprio bolso pelos erros do governo (Camín, 2002, p. 47).

A brutal desvalorização do peso após o governo mexicano decidir por sua flutuação em 20 de dezembro de 1994 teve sérios efeitos sobre o que se havia planejado inicialmente com o NAFTA. Várias grandes companhias norte-americanas desistiram de seus planos de expansão para o México e o que se sucedeu foi o aumento de maquiladoras<sup>2</sup> na fronteira. Em teoria, o que se esperava é que haveria poucos incentivos para se continuar construindo maquiladoras na região fronteira, pois estas fábricas se atrairiam pelo trabalho e pela terra mais baratos no interior do país. Todavia, a desvalorização do peso tornou as maquiladoras na fronteira extremamente lucrativas devido aos menores salários em dólares e pela proximidade ao mercado consumidor norte-americano (Robey, 1999, p. 121).

---

<sup>2</sup> Fábricas que, mediante autorização do governo, importam materiais sem o pagamento de impostos, sendo seu produto específico e não comercializado no país onde está sendo produzido. O conceito se originou no México, onde o fenômeno das maquiladoras está amplamente difundido. Estas fábricas contratam um grande contingente de mão-de-obra com baixa qualificação e oferecem reduzidos salários e más condições de trabalho.

Em 1995, os mexicanos concluíam que a fortuna prometida junto à entrada em vigor do NAFTA não passava de uma ilusão. Uma guerra de guerrilha acontecia em Chiapas, o candidato presidencial do PRI, Luis Donaldo Colosio, fora assassinado, o peso perdera mais da metade de seu valor e o poder de compra dos mexicanos se corroera. A crise de 95 não podia ser atribuída somente ao NAFTA, visto que ela se originara das políticas clientelistas que buscavam minimizar os efeitos da reestruturação econômica — e não somente do NAFTA — sobre as camadas populares da sociedade. Entretanto, era inevitável à população endividada e aos investidores relacionar a crise à entrada em vigor do acordo comercial.

Apesar de todas as dificuldades iniciais enfrentadas pelo NAFTA, provaram-se verídicas, com o passar do tempo, as promessas de que o acordo aceleraria os investimentos e o comércio, ampliaria a competição internacional e aumentaria os níveis de produtividade trabalhista. O México foi o país que observou um maior aumento proporcional em seu montante de exportações entre os signatários do acordo: de 1993 para 2001, as exportações para o Canadá e os Estados Unidos cresceram 225%, chegando a um montante de 139 bilhões de dólares. Os investimentos externos diretos também aumentaram de 3,47 bilhões para 13 bilhões de dólares no mesmo período (Cavanagh, Anderson, Serra & Espinosa, pp. 60-61). É com base nestes dados que Jaime Serra e J. Enrique Espinosa, negociadores mexicanos do NAFTA, afirmam que o acesso preferencial ao mercado norte-americano de fato aumentou o fluxo comercial e de investimentos, e que, portanto, os objetivos fundamentais do NAFTA como um pacto de livre comércio e investimento foram atingidos (ibidem, p. 60).

Muito embora o sucesso comercial do acordo seja inegável, John Cavanagh e Sarah Anderson chamam a atenção para o fato de que a promessa do NAFTA não era somente o aumento no fluxo de comércio e investimentos: os três governos envolvidos em sua negociação alardearam que o acordo apoiaria objetivos sociais mais amplos, desde a criação de empregos até a proteção ao meio ambiente. Nestes termos, poder-se-ia dizer que o NAFTA falhou, pelo menos até 2002. Era alarmante o índice de mexicanos vivendo em nível de pobreza, que subiu de 51% em 1994 para 58% em 1998 de acordo com o Banco Mundial (ibidem, p. 62). A desigualdade é um problema histórico no México, certamente o maior de todos, mas é difícil responder ao argumento de que sua intensificação esteja relacionada à política econômica pós-1982, que envolve o aprofundamento da liberalização comercial.

Cavanagh e Anderson apontam que mesmo com o aumento de produtividade de 50% no México, os salários reais dos trabalhadores caíram em 11% entre 1994 e 2001; até mesmo em valores nominais de dólar, os salários mexicanos eram menores em 2000 do que em 1994, e consideravelmente menores que em 1981, antes de o país iniciar sua reestruturação

econômica (ibidem). Há que se reconhecer, no entanto, que tal queda se deve ao aumento de empregos relativos às maquiladoras, que apesar de não oferecerem boas condições de trabalho, empregam uma mão-de-obra menos qualificada que estaria desempregada em outras circunstâncias. Em um país onde o desemprego é um problema gravíssimo, a simples criação de posições no mercado de trabalho já representava um grande progresso.

Nas áreas rurais, o efeito da liberalização comercial foi ainda mais brutal e dramático. A abertura gradual das fronteiras mexicanas às importações de cereais dos Estados Unidos, subsidiado e produzido em larga escala, teve um impacto devastador sobre os pequenos produtores mexicanos, que não tinham como aumentar sua produtividade e também não encontravam outros empregos nas pobres regiões rurais do país. O NAFTA fez com que os subsídios agrícolas e as restrições às importações fossem reduzidos até serem completamente eliminados; no caso dos cereais, as barreiras comerciais foram completamente retiradas muito antes do previsto, pois o governo defendia ser muito mais barato importar e acreditava que os pequenos produtores encontrariam outro emprego, o que não se concretizou.

Como resultado, 1,3 milhão de produtores agrícolas de subsistência deixaram o setor, e os rendimentos dos que permaneceram despencaram de uma média de 1.959 pesos em 1991 para 228 pesos em 2003 (White, 2004, p. 48). O NAFTA, junto aos anos de política neoliberal, representava um risco até mesmo à sobrevivência dos camponeses, que se concentravam ao sul do país. O aumento no fluxo de comércio e de investimentos falhou em distribuir a riqueza produzida com a liberalização comercial porque neste novo mercado de trabalho, aqueles com maior nível de educação formal possuem maior mobilidade entre empregos, enquanto as camadas mais populares e menos educadas se viam presas às suas antigas ocupações, principalmente os camponeses concentrados na região sul do país.

Evidentemente, se o fluxo comercial e de investimentos quase triplicou no período, nem toda a população podia estar pior: as rendas para a camada mais rica da população aumentaram consideravelmente. Faltou aos negociadores do NAFTA, segundo Cavanagh e Anderson, canalizar recursos ao México, de modo a nivelar as discrepâncias entre os parceiros comerciais, além de viabilizar um “protocolo social” que defendesse as classes menos privilegiadas dentro de cada país. Os negociadores acreditaram que o acordo comercial por si só resolveria a desigualdade social, quando na verdade ele aprofundou o problema histórico. As evidências parecem apontar que fortes controles são necessários para a garantia de que o comércio e os investimentos apoiem os objetivos sociais de cada país.

Há ainda que se adicionar que o desenvolvimento industrial provocado pelo NAFTA trouxe sérios riscos ambientais para ambos os lados da fronteira, sendo que os investimentos

em infraestrutura ambiental não foram condizentes com o ritmo deste desenvolvimento. Muito embora o PIB mexicano tenha aumentado desde o NAFTA, o investimento em proteção ambiental não só não cresceu, como diminuiu em termos reais em uma proporção de 45% entre 1994 e 2001; enquanto isso, a poluição do ar provocada pelas indústrias mexicanas quase que dobrou entre 1994 e 2001 (Cavanagh, Anderson, Serra & Espinosa, p. 59). O fato é que o governo mexicano decidiu durante este período relaxar seus padrões de proteção ambiental, visto que a recessão o havia forçado a estabelecer a atração de capital e indústrias estrangeiras como prioridade, em detrimento do meio ambiente. Esta decisão exprimia exatamente o contrário do que se esperava conseguir com o NAFTA: o fortalecimento da legislação e da fiscalização ambiental nos três países signatários (Robey, 1999, p. 121).

O que se depreende das diferentes interpretações sobre os efeitos do NAFTA é que o acordo regional pode ter acelerado algumas tendências econômicas que já estavam em andamento na sociedade mexicana, mas não as criou. O NAFTA é, da perspectiva mexicana, uma tentativa de expandir e consolidar seu projeto de reestruturação neoliberal através de uma maior integração aos Estados Unidos e à economia global. Para o governo mexicano, o NAFTA era parte de um plano maior de remodelação do Estado e de seu modelo de desenvolvimento, plano este que buscava consolidação através da abertura das fronteiras para o comércio e para os investimentos estrangeiros, com uma priorização às relações com a maior potência econômica mundial. O papel do NAFTA, para as autoridades mexicanas, era o de ancoragem (*lock-in*) do projeto econômico do país por meio de compromissos comerciais internacionais, de modo a reduzir a incerteza política e as possibilidades de retrocessos nas medidas liberalizantes. Neste sentido, o acordo regional de comércio sinalizava aos investidores e aos parceiros comerciais estrangeiros a seriedade com que o México abordava a sua reforma neoliberal.

## **2.5 A PERCEPÇÃO POLÍTICA DA POPULAÇÃO MEXICANA SOBRE OS EFEITOS DO NAFTA**

Examinados o caminho histórico que a política e a economia mexicanas percorreram até a entrada em vigor do NAFTA em 1994, além de seus efeitos imediatos, pode-se agora analisar com fundamentos o quão benéfico ao país a população do México considera, em 2010, ter sido o acordo. Cabe, entretanto, tomarmos primeiramente como parâmetro comparativo os números de aprovação do público mexicano ao acordo comercial antes de sua entrada em vigor e as expectativas quanto aos benefícios que seriam trazidos pelo mesmo. Estes dados são disponibilizados por uma sondagem realizada pela *Market & Opinion*

*Research International*, “MORI de México”, em janeiro e fevereiro de 1993, com uma amostra de 2.114 entrevistados.

Conforme se observa na tabela 2.1, o nível de aprovação ao NAFTA era bastante alto na amostra nacional, sendo que a maioria dos mexicanos nutria sentimentos favoráveis ao acordo. No entanto, cabe notar que uma parcela grande dos entrevistados não manifestou opinião, provavelmente admitindo não ter conhecimento sobre o assunto para fazer um julgamento razoável, ou então por não ser capaz de prever os impactos que o acordo comercial traria ao país mesmo conhecendo o assunto.

<b>Tabela 2.1 — Níveis de Apoio ao NAFTA em 1993</b>	
<b>I — Índice de Aprovação ao NAFTA</b>	
	<b>1993</b>
<b>Aprovação Total</b>	13,4%
<b>Alguma Aprovação</b>	60,1%
<b>Alguma Desaprovação</b>	19,1%
<b>Desaprovação Total</b>	7,3%
<b>N =</b>	1.417
<b>Porcentagem que não expressou opinião</b>	31,5%
<b>II — Efeito do NAFTA no México</b>	
	<b>1993</b>
<b>Principalmente bom</b>	74,3%
<b>Principalmente ruim</b>	25,7%
<b>N=</b>	1.471
<b>Porcentagem que não expressou opinião</b>	27,9%

Fonte: Davis, 1998, p. 117.

Estes números revelam a eficácia obtida por Salinas de Gortari em convencer a população mexicana sobre os efeitos positivos e a virada na economia mexicana que o NAFTA traria consigo. Prova disso é a conclusão a que chega Charles L. Davis (1998, pp. 119-125) ao fazer uma análise de regressão em busca dos fatores determinantes da opinião da população sobre o NAFTA antes de sua entrada em vigor, envolvendo inúmeras possíveis variáveis explicativas. Duas variáveis independentes se destacam entre as demais: a avaliação da performance do governo Salinas e a visão geral sobre os Estados Unidos. Os cidadãos com uma visão favorável a Salinas e aos Estados Unidos tendiam a ser mais favoráveis ao NAFTA, independente de suas escolhas partidárias, concepções ideológicas ou de seu

contexto social. As respostas dos mexicanos ao NAFTA antes de sua implementação eram ativadas em grande parte por estes dois elementos em seus sistemas de crenças.

Conforme a análise de Davis (p. 121), estes resultados sugerem que os mexicanos, ao avaliarem o acordo comercial, respondem mais à performance do presidente no governo do país do que a sinais emitidos pelos partidos políticos sobre as políticas neoliberais, também colocando em segundo plano as condições econômicas pessoais ou coletivas. Esse padrão de formação de opinião estava certamente ligado ao regime político vivido pelo país naquele período pré-NAFTA, caracterizado por um partido hegemônico na política e por um sistema fortemente presidencialista, em que o presidente comandava praticamente todos os aspectos da vida política do país, tornando-a extremamente personalista. A menor consideração do público mexicano aos fatores econômicos imediatos sugere que os efeitos de um acordo regional de comércio sobre os salários e os preços não são tão visíveis como acontece com outras políticas neoliberais.

Certamente, pode-se também dizer que os cidadãos estavam menos atentos às consequências econômicas do NAFTA devido ao fato de o mesmo ainda estar em um estágio de formulação, e que a consideração pelos efeitos econômicos deveria aumentar após sua implementação, já que seus efeitos se tornariam importantes na vida dos mexicanos. Ainda assim, esperar-se-ia uma maior atenção dos cidadãos aos efeitos econômicos diretos que o acordo poderia ocasionar em suas vidas: tal desatenção se explica pela ausência de uma sociedade civil vibrante em que grupos de interesse buscam influenciar a política externa do país. A mobilização dos mexicanos era limitada pelo sistema político mexicano, cuja natureza autoritária e fechada produzia silêncio no Congresso e na imprensa — justamente os locais de debate onde se deveria fomentar uma discussão a nível nacional sobre este importante passo que o país estava tomando. A forte cultura política personalista do México permitia ao presidente dominar o discurso e o debate público sobre a política externa e a política doméstica adotadas pelo país.

Todavia, o fato é que os mexicanos aprovavam a performance de Salinas, atribuindo algumas melhorias nas condições econômicas à sua liderança. Essa aprovação não era cega, nem se devia ao poder de desmobilização da cidadania que um sistema político tão fechado impunha: prova disso seriam os baixíssimos índices de popularidade atribuídos a Salinas no fim de seu mandato, dada a crise de 95 e todas as suas consequências negativas sobre a vida dos mexicanos. Em 1993, Salinas havia de fato mobilizado o apoio da população para seu projeto de abertura e integração comercial com seus vizinhos da América do Norte, e o fez através da criação de grandes expectativas sobre um futuro melhor para a economia do país e



dos mexicanos; quando tais expectativas se mostraram infundadas após a crise de 95, foi imediata a sua queda de popularidade.

Já o fato de a visão geral sobre os Estados Unidos se constituir como forte variável independente da opinião sobre o NAFTA mostra que os mexicanos eram sensíveis ao fato de que o vizinho seria o parceiro dominante no acordo regional de comércio. A visão positiva sobre os norte-americanos contribuía a uma avaliação igualmente positiva sobre o NAFTA, demonstrando que o viés nacionalista que marcara a visão dos mexicanos sobre o mundo já passava por uma forte transformação dado o estreitamento dos laços econômicos com o norte e o resto do mundo desde as reformas liberalizantes aplicadas a partir da década de 80.

Com base nesta análise, Davis (p. 127) conclui que, assim como já se demonstrou na população norte-americana, os cidadãos mexicanos conferem uma estrutura lógica às suas opiniões sobre política externa, por mais que esta estrutura não se dê neste caso com base em variáveis ideológicas ou partidárias. A forma como esta estrutura lógica molda as opiniões é afetada pelo contexto imposto pelo sistema político mexicano do período, em que o presidente domina o processo político com um poder centralizado que reprime a atenção da população a temas importantes envolvidos nos debates públicos, sem entretanto garantir o apoio automático a iniciativas políticas presidenciais. Salinas teve que ganhar a confiança do público através de sua performance e de grandes promessas de mudanças positivas.

Após 16 anos de sua implementação, com o impacto das transformações políticas no México — democratização e diminuição da centralização dos poderes políticos no presidente — e com os efeitos do NAFTA já razoavelmente estabelecidos na vida econômica do país e dos mexicanos, é válido refletirmos sobre como a utilidade econômica ganhou importância como fator explicativo de apoio ao acordo regional de comércio desde sua implementação em 1994. Fica claro com base na análise de Davis que a população mexicana utilizou uma estrutura lógica na formação de sua opinião sobre o NAFTA; o que mudou nesta estrutura após a democratização e a solidificação dos efeitos econômicos do acordo? Este artigo pode auxiliar na resposta a esta pergunta com base em um estudo transversal de associação entre a avaliação do público destes efeitos e variáveis demográficas e partidárias.

O objetivo principal aqui é analisar com maior profundidade os efeitos do acordo e como eles são avaliados por diferentes estratos da sociedade mexicana; neste processo de análise, pode-se, por consequência, alcançar uma melhor compreensão sobre como a estrutura lógica dos mexicanos afeta atualmente a sua avaliação sobre o NAFTA após o estabelecimento de seus efeitos sobre a economia e a sociedade mexicanas, e depois da transição democrática no regime político do país. O fato, conforme já se colocou

anteriormente, é que há bastante divergência sobre os efeitos do NAFTA e este estudo transversal pode oferecer maior elucidação e esclarecimento sobre os efeitos econômicos e, principalmente, sociais do acordo sobre a população mexicana, visto que há um grande número de outros fatores que podem se confundir como suas variáveis explicativas.

## **2.6 DADOS**

Os dados utilizados neste artigo são provenientes da sondagem referente ao projeto “*México, las Américas y el Mundo*”, aplicada ao público mexicano em 2010 pela *División de Estudios Internacionales* do *Centro de Investigación y Docencia Económicas* (CIDE), localizado no México. Esta sondagem vem sendo aplicada bienalmente no país desde 2004 pelo CIDE e teve sua aplicação recentemente expandida para o Brasil, a Colômbia, o Equador e o Peru através do projeto “*Las Américas y el Mundo*”. Será utilizada nesta pesquisa somente a base de dados com os números referentes à sondagem aplicada ao público mexicano em 2010.

O CIDE, instituição responsável pela aplicação da sondagem e compilação da base de dados referente, é um centro de investigação e educação superior mexicano especializado em Ciências Sociais, regido por estandartes internacionais de qualidade científica e financiado com recursos públicos. Estas qualidades, somadas ao fato de o CIDE ser uma instituição independente e plural que não assume postura alguma sobre assuntos políticos, garantem dados imparciais e de qualidade acadêmica comprovada, sem os quais não seria possível o desenvolvimento do tema proposto pela presente pesquisa.

Quanto à metodologia da sondagem em si, dividiu-se a coleta de dados entre população e elites. Nesta pesquisa, utilizamos somente os dados da sondagem feita com a população. A sondagem consistiu em uma população-alvo de mexicanos com 18 anos ou mais, vivendo em território nacional durante o período de coleta de dados, e em uma amostra de 2.393 entrevistados. O método para a coleta de dados foi a entrevista face a face conduzida na própria casa dos entrevistados. As entrevistas foram realizadas no período de 27 de setembro a 29 de outubro de 2010.

## **2.7 ANÁLISE DOS DADOS**

Primeiramente, analisam-se aqui os índices de avaliação da população mexicana sobre os efeitos do NAFTA. A pergunta respondida pelos entrevistados foi: “*Após 16 anos de existência do NAFTA entre México, Estados Unidos e Canadá, em sua opinião, o quanto este acordo beneficiou o México?*”. A tabela 2.2 apresenta os resultados, sendo que a porcentagem

dos entrevistados que não apresentaram uma opinião — por serem neutros ou não saberem — é disponibilizada em uma categoria separada. Esta porcentagem é o primeiro dado que salta aos olhos quando comparado com os resultados da sondagem feita em 1993 e analisada por Davis: antes da entrada em vigor do NAFTA, 31,5%, ou quase um terço da população, não tinha opinião formada sobre o apoio ou não ao NAFTA; entretanto, em 2010, após 16 anos de sua entrada em vigor e com muitos efeitos já consolidados na economia e na sociedade mexicanas, somente 5,2% da população não expressou uma opinião sobre o quanto o acordo regional beneficiou o país. Isto mostra como a opinião pública está em um constante processo de aprendizado conforme as circunstâncias políticas, econômicas e históricas se desenvolvem.

**Tabela 2.2 — Avaliação dos efeitos do NAFTA no México em 2010**

<b>O quanto o NAFTA beneficiou o México?</b>	
	<b>2010</b>
<b>Muito</b>	22%
<b>Algo</b>	40,8%
<b>Pouco</b>	24,6%
<b>Nada</b>	10%
<b>Depende</b>	2,5%
<b>N =</b>	2.269
<b>Porcentagem que não expressou opinião</b>	5,2%

Fonte: Base de dados CIDE 2010, *México, las Américas y el Mundo*. Dados tratados pelo autor.

O segundo achado que chama a atenção é o alto índice de aprovação quanto aos efeitos do NAFTA no México: somando-se os que acham que o acordo beneficiou muito ou algo o país, temos uma porcentagem de 62,8%, o que não representa uma unanimidade ou um consenso, mas ainda assim é uma ampla margem além da maioria absoluta. Estes números não são distantes das taxas de aprovação aos efeitos dos acordos comerciais em outros países latino-americanos. Ao contrário do que era esperado por muitos, estes países não foram despedaçados pela competição com economias mais poderosas, mas souberam, com o tempo, tirar algum proveito dessa relação desigual, inclusive direcionando os benefícios para uma parte razoável da população. O que explica o alto índice de aprovação dos países latino-americanos aos acordos comerciais?

A análise da opinião pública sobre a abertura comercial dos países latino-americanos constitui um grande desafio para os teóricos da área, visto que apesar do impacto inicialmente negativo que a rápida implantação de medidas de liberalização comercial trouxe —

aprofundamento da desigualdade e menos oportunidades de emprego —, as sondagens revelam que a abertura é avaliada positivamente pela população. Muito se debate sobre esta popularidade, já que a teoria de preferências de política comercial estabelece que os determinantes utilizados pelos cidadãos para julgarem a política comercial de seu país são avaliações econômicas retrospectivas e características associadas ao seu poder aquisitivo (Baker, 2003, p. 423). Entretanto, estas explicações para a aceitação e a popularidade de uma política comercial por parte dos cidadãos são incompatíveis com os baixos índices de crescimento econômico e o crescimento das taxas de desemprego no período subsequente à abertura comercial.

Andy Baker (2003) encara este desafio e desenvolve uma teoria alternativa de preferências de política comercial que responde à aprovação da população latino-americana. Sua teoria desloca a ênfase explanatória de determinantes baseados no poder aquisitivo de indivíduos em um mercado de trabalho globalizado para características mais baseadas no consumo. O argumento do autor é de que em países em desenvolvimento que passaram por décadas de regime econômico protecionista, os cidadãos são mais propensos a avaliar a política comercial baseando-se no impacto visível sobre as opções de consumo, e não somente nos mercados de trabalho; sendo assim, o inesperado apoio das massas à liberalização comercial na América Latina é resultado da associação generalizada de seus efeitos positivos e benéficos aos preços, à qualidade e à variedade dos bens de consumo.

Na posição de países em desenvolvimento, os países latino-americanos possuem mão-de-obra não qualificada e terra em abundância, e capital e mão-de-obra qualificada escassos, o que fazia com que os detentores dos dois últimos fossem beneficiados durante os anos do modelo de industrialização por substituição de importações em que o regime econômico era fechado. Conforme o modelo Heckscher-Ohlin, após a abertura do regime, o aumento das exportações deveria trazer mais riqueza aos trabalhadores não-qualificados e aos fazendeiros ao diminuir a demanda por bens produzidos localmente e capital-intensivos, enquanto a demanda por bens trabalho-intensivos e terra-intensivos deveria aumentar.

Como a parcela da população na América Latina que usa o capital e o trabalho qualificado como principais fatores de produção é pequena, o resultado esperado seria a igualdade de renda, construindo uma coalizão pró-comércio internacional entre trabalhadores não-qualificados e rurais. Seguindo esse raciocínio, então a relação entre a qualificação da mão-de-obra e o apoio ao livre comércio deveria ser negativa na América Latina, enquanto a força desta relação dependerá da abundância de mão-de-obra qualificada em cada país. Indivíduos qualificados em economias com uma oferta moderada de trabalho qualificado

serão menos protecionistas que indivíduos com o mesmo nível de qualificação em um país com pouca oferta deste tipo de trabalho.

Assim como no modelo Heckscher-Ohlin, a hipótese do capital humano afirma que as preferências comerciais provêm de características que determinam o poder aquisitivo de um indivíduo no mercado de trabalho. Indivíduos com um alto nível de capital humano, isto é, educação formal, possuem uma ampla gama de habilidades que aumenta sua capacidade de se adaptar à configuração em transformação da demanda por mão-de-obra provocada pela liberalização econômica. Cidadãos com menor nível de educação formal, por sua vez, tendem a ter habilidades que são mais específicas a determinado setor de empregos. Por conseguinte, ao contrário do que prevê o modelo Heckscher-Ohlin, a educação é positivamente correlacionada ao apoio ao livre comércio em todos os países.

Tanto a teoria Heckscher-Ohlin quanto a do capital humano são teorias de preferências comerciais baseadas no poder aquisitivo, que assumem que as avaliações auto-interessadas de política comercial dos indivíduos dependem de seu emprego e de sua fonte de renda e não do tipo de bens ou serviços que compram. Embora após a abertura comercial de um país o preço relativo de bens e serviços encontrados pelos consumidores tanto domésticos quanto estrangeiros seja alterado antes que a demanda pelos fatores de produção, estas teorias acreditam que o impacto mais sério nas preferências de política comercial se dá neste segundo movimento. O fato é que a maioria dos analistas ignora a possibilidade de que os indivíduos podem também, senão prioritariamente segundo Baker, formar suas preferências sobre liberalização comercial ao observar seu impacto nos preços, na qualidade e na disponibilidade de bens e serviços que compram e consomem.

Baker defende que há motivos para se acreditar que os consumidores de países em desenvolvimento tendem mais a basear suas percepções sobre o livre comércio em seus padrões de consumo do que em seu status de produtores ou assalariados. Para que o auto-interesse seja politizado, a ligação entre política e bem-estar pessoal deve ser evidente ao indivíduo, e na América Latina os cidadãos estiveram mais conscientes quanto ao efeito do comércio internacional na ampliação das escolhas do consumidor do que sobre o impacto nas oportunidades de emprego. Em países que praticaram por anos o modelo de substituição de importações, a diminuição nas tarifas de importação teve um efeito imediato na ampliação das escolhas do consumidor: antes monopólios e oligopólios domésticos vendiam produtos de baixa qualidade acima do preço do mercado internacional; os consumidores tinham poucas alternativas e poder de compra limitado, o que mudou com a liberalização comercial, que trouxe um influxo de importações e fez com que as opções do consumidor se expandissem. A

qualidade, a variedade e a acessibilidade de muitos bens se expandiram rapidamente e em um processo que a maioria dos consumidores percebeu.

Mas por que esse processo seria mais visível que a perda de empregos e a reestruturação industrial para os cidadãos latino-americanos e, assim, mais propenso a moldar suas preferências comerciais? Primeiramente, a relação de causa e efeito entre liberalização comercial e desemprego ou diminuição de salários pode nem sempre ser óbvia aos trabalhadores afetados e aos desempregados. Segundo, que somente uma parte da população trabalha em setores cujos empregos e salários são afetados diretamente pela liberalização comercial. Trabalhadores em um dado setor podem perceber se estão sendo beneficiados por um maior número de exportações ou prejudicados por uma maior competição referente às importações. Entretanto, o restante da população está empregada em setores de serviços, ou então sequer está na população economicamente ativa. O comportamento do consumidor também está mais provavelmente ligado a tendências de apoio à política comercial porque praticamente todo cidadão é um consumidor, enquanto nem todos são produtores.

Em suma, o impacto da política comercial nas opções de consumo cria um atalho informacional para que os cidadãos desenvolvam suas preferências político-comerciais conforme aponta Baker. A estrutura de análise baseada no consumo ainda fornece algumas consequências importantes, sendo a primeira a implicação de que em países protegidos com pequenos setores manufatureiros, a liberalização comercial aumentará o bem-estar geral dos consumidores e será bastante popular. A segunda, testada empiricamente por Baker, é que dada a visibilidade do impacto comercial, os cidadãos reconhecerão os efeitos positivos sobre as escolhas de consumo e tenderão a justificar seu apoio ao livre comércio se referindo a tais ganhos, mais do que a justificativas referentes ao mercado de trabalho.

Uma última implicação, bastante importante para os fins desta pesquisa, é que o efeito benéfico da liberalização comercial nas opções do consumidor é mais evidenciado em um país que historicamente não produziu uma ampla variedade de bens manufaturados do que em um país com uma economia grande e diversificada, como o México. Portanto, embora a ênfase de explicação em determinantes baseadas no consumo responda em parte a pergunta sobre o porquê dos mexicanos avaliarem positivamente os efeitos do NAFTA, ela ainda não é suficiente e não soluciona de forma completamente satisfatória a questão.

Neste sentido, o estudo transversal de associação entre a avaliação do público sobre os efeitos do acordo regional de comércio e variáveis demográficas e partidárias realizado nesta pesquisa não nos ajuda somente a elucidar como o NAFTA atua sobre os diferentes estratos sociais do México, porém também nos auxilia a compreender porque há uma avaliação tão

positiva sobre seu impacto. Outra importante função deste estudo transversal é expor de forma mais específica quem é esta parcela significativa da população (34,6%) que considera que o país foi pouco ou nada beneficiado pelo NAFTA.

## 2.8 ESTUDO TRANSVERSAL DOS DADOS

Os estudos transversais descrevem a *associação* entre variáveis, o que significa que se tal associação é verificada, as distribuições condicionais de uma variável dada a outra não são idênticas. Em outras palavras, duas variáveis de uma amostra ou de uma população estão associadas se saber o valor de uma variável dá informações sobre o valor de outra variável. As associações entre as variáveis da amostra — demográficas e partidárias — e a avaliação aos efeitos do NAFTA apresentam diferenças estatisticamente significativas, embora a associação estabelecida entre a avaliação e o gênero seja de intensidade bastante fraca.

Antes de se analisar mais profundamente as associações, é importante chamar a atenção ao fato de que a verificação de uma associação entre duas variáveis não implica em causalidade. Todavia, se duas variáveis não estão associadas, não há motivos para buscar uma relação de causalidade. Ou seja, a associação é uma condição necessária, mas não suficiente para se verificar a causalidade. Para se verificar tal relação de causalidade através do estudo transversal, depende-se da hipótese de causalidade estabelecida pela pesquisa, através da qual se definem quais as variáveis independentes e quais as dependentes. Portanto, saber a idade, a escolaridade, a região ou a lealdade partidária de um cidadão mexicano dá informações sobre seu nível de aprovação aos efeitos do NAFTA se a associação é verificada, mas depende-se da hipótese da pesquisa para que se possa apontar causalidade nesta associação.

Cabe ainda adicionar que como é impossível disponibilizar os dados de toda a população mexicana, utiliza-se um método inferencial para verificar através da amostra se há de fato associação entre as variáveis na população. O procedimento usado para se tomar tal decisão é o *teste de independência chi-quadrado* ( $\chi^2$ ), cuja função é comparar as frequências observadas com as frequências que seriam esperadas caso a hipótese nula de não-associação fosse verdadeira. Assumindo-se um nível de significância ( $\alpha$ ) de 0,05, qualquer valor igual ou menor do  $\chi^2$  rejeita a hipótese nula e confirma a hipótese alternativa de que existe associação entre as duas variáveis, enquanto qualquer valor maior confirma a hipótese nula de que não há tal associação. Todas as associações testadas neste artigo são confirmadas pelo teste de independência chi-quadrado. Para se calcular a intensidade destas associações, utiliza-se a medida *V de Cramer*, usada em tabelas de tamanho superior a 2x2; quanto mais próximo a 1 o valor da medida, maior a associação. Nenhuma das associações deste estudo transversal é

muito forte, sendo que a existente entre a região e a aprovação aos efeitos do NAFTA se apresenta como a mais intensa.

Analisando-se os resultados do estudo transversal, apresentados na tabela 2.3, verifica-se que a associação entre as variáveis gênero e aprovação aos efeitos do NAFTA, apesar de confirmada pelo teste de independência chi-quadrado, é bastante fraca. Muito embora a evidência aqui disposta caminhe na direção do que é normalmente posto pela literatura, que as mulheres tendem a ser mais protecionistas e menos inclinadas ao internacionalismo cooperativo que os homens, tanto em termos comerciais quanto políticos (Schoen, 2007, p. 421), este direcionamento é bastante fraco, quase nulo.

**Tabela 2.3 — Bases demográficas e partidárias de avaliação dos efeitos do NAFTA no México em 2010**

	O quanto o NAFTA beneficiou o México?					$\chi^2$	V de Cramer
	Muito	Algo	Pouco	Nada	Não opinou		
<b>1. Sexo</b>							
<b>Masculino</b>	24,1%	39,5%	22,0%	11,0%	3,6%	0,035	0,067
<b>Feminino</b>	20,0%	42,2%	26,3%	9,1%	6,7%		
<b>2. Idade</b>							
<b>18-29</b>	23,1%	44,9%	21,8%	7,2%	4,1%	0,001	0,076
<b>30-49</b>	20,5%	40,6%	26,4%	10,4%	4,9%		
<b>50+</b>	23,2%	35,6%	25,2%	13,5%	7,3%		
<b>3. Escolaridade</b>							
<b>Fundamental</b>	22,0%	39,4%	25,4%	10,2%	7,1%	0,002	0,073
<b>Médio</b>	21,1%	45,6%	24,3%	6,7%	2,8%		
<b>Superior</b>	23,9%	38,8%	22,0%	14,5%	0,8%		
<b>4. Região</b>							
<b>Norte</b>	29,5%	45,6%	17,3%	4,7%	4,1%	0,000	0,105
<b>Centro</b>	20,7%	40,2%	25,3%	11,0%	4,1%		
<b>Sul</b>	18,7%	37,7%	30,7%	12,1%	10,9%		
<b>5. Lealdade Partidária</b>							
<b>PAN</b>	24,3%	43,8%	21,8%	7,2%	4,4%	0,000	0,070
<b>PRI</b>	25,8%	43,7%	20,3%	8,0%	5,5%		
<b>PRD</b>	22,1%	41,3%	24,8%	11,1%	4,2%		
<b>Outros</b>	14,3%	42,3%	26,6%	14,6%	3,8%		
<b>Nenhum</b>	19,0%	36,1%	29,3%	12,9%	5,2%		

1 - As frequências disponibilizadas na tabela são representadas pelos percentuais das respostas válidas — dos entrevistados que responderam. A proporção dos entrevistados que não opinaram é disponibilizada em categoria separada — “Não opinou”.

2 - Não se disponibilizam na tabela as frequências relativas aos entrevistados que responderam “Depende”, tanto por representarem uma proporção muito pequena das respostas válidas — 2,5% —, como também por apresentarem baixíssima variação entre as variáveis analisadas.

Fonte: Base de dados CIDE 2010, *México, las Américas y el Mundo*. Dados tratados pelo autor.

Não se encontra evidência na opinião pública mexicana em 2010, portanto, da hipótese colocada por Marceline White (2004) de que o NAFTA impacta mais negativamente as mulheres do que os homens por afetar diretamente os tipos de empregos disponíveis ao gênero feminino, as suas condições de trabalho e seus salários — pelo menos, tais efeitos não são observados após 16 anos do acordo. A autora argumenta que a integração regional afeta



indiretamente as vidas das mulheres ao contribuir para mudanças na infraestrutura dos serviços públicos que são mais importantes para elas, como na área da saúde e na disponibilização de creches e escolas, dado que a redução nas tarifas de importação, além de ser acompanhada por outras medidas neoliberais, reduz o orçamento e os gastos do governo.

White acredita em mais efeitos diferenciados do NAFTA sobre o gênero feminino, como a criação de empregos nas maquiladoras, onde as mulheres são as empregadas preferenciais, mas onde o trabalho é intensivo, precário e não oferece perspectivas para que elas saiam da pobreza. No impacto que um acordo comercial traz para qualquer país, as mulheres saem atrás por serem desproporcionalmente mais pobres que os homens, o que é resultado de discriminação social e cultural que limita seu acesso à educação, ao treinamento tecnológico, ao crédito e à terra. Elas não são contratadas para muitos dos empregos a que se candidatam, além de receberem menores salários que homens que fazem o mesmo serviço e serem as últimas trabalhadoras a serem contratadas e as primeiras a serem demitidas.

Deve-se adicionar que as mulheres são responsáveis pela maior parte do trabalho “reprodutivo” — cuidar das crianças — e que este trabalho invisível significa que elas possuem menos tempo para ganhar novas habilidades ou para procurar trabalho. Com a queda dos salários de muitos pais de família mexicanos, as mulheres se viram obrigadas a trabalhar para ajudar na renda familiar, porém informalmente, de modo a manter as responsabilidades domiciliares. Quando um acordo comercial entra em vigor, muitos trabalhadores são obrigados a se realocarem no mercado de empregos, e tendo em vista todos os fatores citados, as mulheres, principalmente as mais pobres, possuem uma mobilidade trabalhista muito mais restrita que o homem, principalmente por possuírem menos habilidades e menor escolaridade.

É possível que tenha ocorrido inicialmente esse maior impacto negativo do NAFTA sobre o gênero feminino; entretanto, como mostra a análise da opinião pública mexicana sobre os efeitos do acordo após 16 anos de sua entrada em vigor, parece haver fortes indícios de que estes efeitos se diluíram com o passar do tempo, e mesmo mediante a dificuldade de adaptação inicial, as mulheres conseguiram se encaixar, encontrar outras funções e acompanhar a nova realidade, na maioria das vezes em situação até melhor do que a anterior por estarem alocadas em empregos mais produtivos e rentáveis em termos salariais.

De qualquer forma, há evidências de que a situação e os direitos das mulheres ficaram em segundo plano na negociação do NAFTA, sendo que políticas substantivas direcionadas ao gênero feminino poderiam ter sido implementadas no sentido de suavizar a transição, como a isenção para pequenos produtores agrícolas de subsistência, programas de treinamento para produtores rurais deslocados de seu ramo, maiores investimentos em educação para adultos,

além da criação de mercados para produtos de exportação. Embora a longo prazo as mulheres pareçam se adaptar à abertura das barreiras comerciais, o impacto inicial diferenciado dos acordos regionais de comércio sobre as mulheres deve ser reconhecido pelos seus negociadores, de forma a tornar a transição menos traumática.

Já quanto à associação entre a idade e a aprovação aos efeitos do NAFTA, observa-se uma razoável tendência de maior apoio entre os mais jovens e de maior desaprovação entre os mais velhos. Dois fatores parecem ser fundamentais para se compreender esta associação. O primeiro é o fato de que os mais velhos encontram maiores dificuldades para se adaptar à nova realidade econômica imposta pela abertura das fronteiras comerciais, dada a sua menor mobilidade trabalhista. Esta menor mobilidade é observada porque quanto menos jovem o cidadão, mais empecilhos ele enfrentará para atualizar suas habilidades profissionais, já que é mais provável que possua responsabilidades familiares. Acrescenta-se a isto o fato de que há menos empregadores dispostos a contratar trabalhadores de idade mais avançada, seja por estarem próximos de se aposentar ou por apresentarem menor vigor e disposição. A dificuldade que a faixa etária mais avançada teve em se adaptar ao cenário econômico pós-NAFTA é evidenciada pelo alto índice de desaprovação de seus efeitos (38,7% pensam que o acordo beneficiou pouco ou nada), enquanto entre os jovens esse índice é bem menor (29%).

A faixa etária dos jovens, por sua vez, é composta por mexicanos que eram ainda crianças e adolescentes quando da entrada em vigor do NAFTA e durante os anos seguintes, em que houve o impacto inicial negativo sobre a economia do país. Desta forma, tiveram tempo para se educar e adquirir as habilidades profissionais exigidas e requisitadas pelo novo mercado de trabalho. Quando chegaram finalmente à idade produtiva, as condições econômicas estavam assentadas e o cenário do mercado de trabalho era mais aprazível; neste sentido, apesar de terem vivido a crise de 95, ainda não eram responsáveis pela renda familiar e puderam se qualificar de modo a entrar no mercado em melhores condições, o que explica o altíssimo índice de aprovação dos efeitos do NAFTA (68% consideram que ele beneficiou muito ou algo o país) em comparação com os mais velhos (58,8%).

O segundo fator explicativo desta associação é o fato de existirem “dois povos” convivendo simultaneamente no México contemporâneo: um é o povo rural, menos educado e menos jovem, e outro é o povo urbano, educado e jovem. O primeiro cresceu mal acostumado aos subsídios e à proteção que o modelo de industrialização por substituição de importações oferecia sob o regime *priista* nacionalista e clientelista. Para essa camada da população, hoje em idade mais avançada, é muito difícil compreender o imperativo do processo de globalização, a reestruturação econômica liberalizante e o processo de integração com os

Estados Unidos através do NAFTA. Já o segundo é um povo urbano, educado e jovem, longe dos estereótipos rurais ou do mexicano decadente; são os verdadeiros filhos da modernização econômica e social iniciada pelo PRI em 1982 e aprofundada em 1994. Esse povo urbano, educado e jovem reconhece a impossibilidade de se fechar em um mundo globalizado: não escolheram a globalização, assim como não escolheram a conquista e a colonização ibéricas, mas há de se viver sob a influência destes eventos.

Os jovens mexicanos representam uma geração que se adaptou ao México pós-NAFTA e que hoje é responsável pelo seu desenvolvimento. A globalização provoca de fato desigualdade e deve ser transformada, mas este novo povo mexicano se deu conta que cruzar os braços e dedicar as energias somente a protestar em vez de promover a própria transformação seria uma atitude suicida. Ironicamente, seria este povo urbano, educado e jovem, os filhos da modernização que se beneficiaram das décadas de dominação *priista*, que não se sentiria agradecido, mas sim chateado com o sistema em que prosperou, e elegeu o candidato do Partido da Ação Nacional (PAN), Vicente Fox, em 2000, enquanto a parcela mais rural, menos educada e menos jovem insistia em votar massivamente no PRI, com esperança de melhorias mesmo após mais de 70 anos de regime *priista*.

Quanto à associação entre a escolaridade e a aprovação aos efeitos do NAFTA, verifica-se, surpreendentemente, que as avaliações positivas e negativas são bastante semelhantes entre os que concluíram, cursaram em parte, ou ainda estão cursando o ensino superior, com aqueles que no máximo concluíram o ensino fundamental. A variação fica por conta daqueles que concluíram, cursaram em parte, ou ainda estão cursando o ensino médio, que apresentam maior aprovação aos efeitos do NAFTA que as categorias anteriores. O esperado pela literatura seria uma maior inclinação à cooperação internacional, seja política ou comercial, conforme maior a escolaridade do cidadão (Holsti, 2004, pp. 224-225). O que explicaria esse resultado diferenciado entre a população mexicana?

É preciso analisar com atenção os números da tabela 2.3 para se observar um dado interessante: os cidadãos com escolaridade de nível superior são os que apresentam, junto àqueles que declararam lealdade a outro partido além do PRI, PAN e PRD, o maior índice de rejeição radical aos efeitos do NAFTA (“nada benéfico” — 14,5%) entre todos os estratos sociais analisados. Tal fato sugere que os opositores aos efeitos do NAFTA com nível de escolaridade superior possuem mais fundamentos de conhecimento para sustentarem suas crenças e posições ideológicas e são mais bem informados, menos sujeitos à guerra de informação: não há porque se posicionar em cima do muro afirmando que o acordo foi algo ou pouco benéfico, são taxativos ao dizerem o que pensam. Prova deste argumento é que os

cidadãos desta categoria são os que apresentam o maior índice de aprovação radical (“muito benéfico”: 23,9%) e os menores índices de “algo benéfico” e “pouco benéfico” (38,8% e 22%) entre todas as outras categorias de escolaridade.

A menor aprovação dos efeitos na categoria ensino fundamental que na categoria ensino médio se explica pela primeira ser composta por trabalhadores rurais e pela parcela mais humilde e com menos oportunidades da população urbana, sendo, portanto, a menos beneficiada, e inicialmente até a mais prejudicada, pelo NAFTA. O estrato da população com menor nível de educação formal é justamente a que teve mais dificuldade para se adaptar às novas condições econômicas impostas pelo acordo, já que possuía menor mobilidade trabalhista. Os que possuem ensino médio, certamente tiveram maior possibilidade de adquirir novas habilidades e se integrar às novas demandas do mercado de trabalho.

Todavia, entre todas as associações aqui analisadas, a mais forte e também a mais interessante é a observada entre a região e a aprovação aos efeitos do NAFTA. Enquanto no norte 75,1% da população acredita que o acordo beneficiou muito ou algo o país, este número cai para 56,4% na região sul — uma diferença significativa de quase 20%. Já a proporção dos cidadãos do sul que consideram que o acordo foi pouco ou nada benéfico é de 42,8%, ou quase metade da população, ao passo que no norte somente 22% dos cidadãos possuem a mesma opinião. Estes números evidenciam uma clara regionalização dos efeitos do NAFTA e das atividades econômicas centrais do México.

Segundo Isidro Morales (1999a), as atividades econômicas centrais do NAFTA se concentram na região da fronteira e se dão prioritariamente entre dois estados norte-americanos, o Texas e a Califórnia, e alguns estados-chave mexicanos que se estendem do norte até o centro do país. O autor argumenta que a mudança na territorialidade econômica mexicana, causada pela implantação do novo modelo econômico voltado para fora, está exacerbando as desigualdades regionais que já existiam no país antes mesmo das reformas econômicas. A região que mais sofre com esse aumento na desigualdade é a sul, ainda muito dedicada à agricultura e com um grande déficit na atividade econômica valorizada pelo NAFTA — as indústrias voltadas à exportação que aceleram o crescimento da economia mexicana. Esta região é aquela com menores níveis de tecnologia, capital e conhecimento, de modo que se torna difícil para que suas indústrias e seus cidadãos aproveitem e explorem as oportunidades propiciadas pelas políticas voltadas ao mercado.

A partir da reestruturação liberalizante e da entrada em vigor do NAFTA, indústrias mexicanas como a automotiva, a de máquinas, a de metais, a têxtil e a de vestuário, a de plásticos e a de borracha cresceram substancialmente. Um padrão de produção, comércio e

especialização de trabalho já existe entre a economia mexicana e a norte-americana, mas este padrão não está estabelecido entre os Estados Unidos e o México, segundo Morales, mas sim entre territórios chave dos dois países, conforme se apontou anteriormente. A organização industrial pós-NAFTA deu origem a uma nova territorialidade econômica entre os dois países, com consequências geoeconômicas sérias dentro do México.

O núcleo do NAFTA no México se localiza nas regiões norte e central, onde as indústrias se conectam estrategicamente com o Texas, a Califórnia e outros estados do sul dos Estados Unidos. O fato de o NAFTA apostar na mobilidade de fatores de produção é fundamental, pois é justamente no norte e no centro do México que se localizam a população e as indústrias com estas características. Os trabalhadores com menor nível de habilidades profissionais não conseguem se adaptar às novas demandas do mercado de trabalho, enquanto as indústrias com maior mobilidade de fatores de produção e os trabalhadores mais treinados e com maior número de habilidades conseguem aproveitar as oportunidades propiciadas pelo acordo regional de comércio. É justamente esta valorização da mobilidade dos fatores de produção em uma era de integração que exacerba a divisão entre norte e sul no México.

Graças aos negócios que se dão na região da fronteira, ela apresenta um grande dinamismo econômico, constituindo-se como foco de uma economia em crescimento. As maquiladoras e outras indústrias de mão-de-obra barata são a face dos negócios no lado mexicano da fronteira. A região da fronteira também representa a desigualdade entre os dois países: enquanto o lado norte-americano retrata a riqueza e a qualidade dos serviços do país, o lado mexicano é marcado por graves problemas, como poluição ambiental, escassez de água, criminalidade, pobreza, falta de infraestrutura para a saúde pública, entre outros. É cenário também de todas as transações ilegais entre os dois países, seja de imigrantes ou de drogas.

A região norte do México, abaixo da região fronteira, é bastante dinâmica, responsável por grande parte da produção industrial do país. É onde se concentra a riqueza e onde a mesma é distribuída de modo mais homogêneo, sendo que o estado de Monterrey é o estado mais rico da região com uma renda per capita muito acima da média nacional. Apesar de as indústrias da região terem sido as mais protegidas pelo governo durante as décadas do modelo de industrialização por substituição de importações, elas conseguiram superar com sucesso o impacto da reestruturação liberalizante e do NAFTA. Como mostram os números da opinião pública, os que apoiam o NAFTA se concentram nesta região, considerando-se que o comportamento econômico e político dos *norteños*, como são conhecidos no México, é compatível com o ambiente pós-NAFTA, já que eles são orientados ao indivíduo e ao empreendimento. A transformação econômica pela qual o país passou a partir de 1982 é

enraizada na região norte, com cidadãos que apoiam um Estado menos interventor e políticas econômicas orientadas ao mercado.

A região central do México, por sua vez, apresenta índices de aprovação ao NAFTA bastante semelhantes aos nacionais, e intermediário entre os do norte e o do sul. A maior parte das atividades e da riqueza da região se concentra na Cidade do México, capital do país, uma metrópole com mais de 20 milhões de habitantes e que pode ser considerada um estado por si só. A renda per capita da metrópole é a maior do país e a maioria das atividades produtivas da região está ligada às necessidades sociais e de consumo da cidade, que se constitui como a capital financeira e de serviços de todo o país. A região central do México teve suas indústrias ativadas pela liberalização comercial e pelo NAFTA, no entanto nem todos os seus estados têm participação igual em seu dinamismo: em contraste com o norte, a riqueza está distribuída de modo bastante desigual. Adicione-se que muitos migrantes são atraídos à capital pela ilusão de grandes oportunidades, aumentando o inchaço populacional da metrópole, agravando a desigualdade social e sobrecarregando a prestação de serviços públicos.

Finalmente, há a região sul, onde se observa o menor índice de apoio aos efeitos do NAFTA. O fato de o sul mexicano ser a região onde há maior desigualdade social e onde muitos cidadãos trabalham na zona rural para a própria subsistência, não tendo concluído sequer o ensino fundamental, faz com que sua percepção política do mercado e do livre comércio seja diferente. Os negociadores do NAFTA defendiam que o mercado poderia aumentar a produtividade e a competitividade do sul rural, mas tal expectativa não se concretizou. A rebelião zapatista e a popularidade ganhada pelo seu líder, o subcomandante “Marcos”, devido à sua aguda crítica às reformas liberalizantes e ao seu comprometimento com a autonomia das comunidades indígenas, mostraram que as políticas econômicas adotadas pelo México, especialmente as agrícolas, não podiam se sustentar somente nos mecanismos de mercado.

Há que se esclarecer, todavia, que as críticas feitas pelos camponeses e rebeldes não eram elaboradas de modo sistemático contra o NAFTA, mas sim contra o neoliberalismo, que era visto como uma traição aos valores nacionais, populares e até indígenas. As críticas ao neoliberalismo na região sul eram provenientes de clivagens sociais e da crescente erosão de suas condições materiais de vida: havia uma frustração social e material acumulada dos grupos não privilegiados, frustração esta articulada por alguns líderes e por partidos de oposição que utilizaram um novo discurso político de denúncia da liberalização e de tudo o que se apresentasse direta ou indiretamente relacionado.

A desigualdade é a inércia mais resistente de todas no México, mas a opinião pública não se incomoda adequadamente com o problema: atualmente, a questão de segurança pública tem prioridade entre a população, o que faz com que a desigualdade se torne um assunto de segundo plano na agenda pública das autoridades. A desigualdade mexicana possui seu lado mais pobre no sul do país, que apesar de ser a região mais rica em recursos naturais, de onde se extrai o petróleo exportado para os Estados Unidos, não desfruta de sua justa parte nesta riqueza e conta basicamente com duas atividades econômicas: o turismo e a agricultura.

O turismo se dá principalmente na península Iucatã e em Cancun, onde os serviços de luxo oferecidos contrastam brutalmente com o nível de vida da população. A agricultura, por sua vez, é a atividade que realmente domina o território dos estados ao sul, sendo caracterizada pela baixa produtividade devido ao tamanho reduzido das propriedades — consequência da reforma agrária — e por ser voltada, em sua maioria, para a subsistência. As poucas iniciativas de manufatura apresentam uma produtividade muito baixa em relação à média nacional, e três dos cinco estados mais pobres do país se encontram nessa região. Não é de se surpreender, portanto, que em uma região com tão diminutas perspectivas de desenvolvimento, o NAFTA, junto às reformas liberalizantes, não tenha trazido alívio à desigualdade social, porém sim fortalecido grupos rebeldes, como o EZLN, e partidos de oposição, que alegam defender sua coesão social contra as reformas de mercado.

Em suma, o NAFTA e a liberalização econômica causaram um reforço da regionalização econômica no México, intensificando tanto a riqueza quanto a pobreza onde elas já existiam, em um processo de transformação que não foi suave e que, por vezes, também não foi pacífico. A agenda do NAFTA não privilegia o desenvolvimento sustentável ao não se esforçar em manter a coesão social, reconhecendo e trabalhando com as disparidades sociais e regionais, e ao não evitar os danos ao meio ambiente. Mais uma vez, insiste-se na necessidade de se reconhecer a assimetria entre os países signatários de modo a incentivar políticas públicas adequadas ao fato de que, embora o México seja um parceiro preferencial dos Estados Unidos e do Canadá, ainda é uma economia em desenvolvimento e com regiões bastante subdesenvolvidas.

Finalmente, na associação entre lealdade partidária e a aprovação aos efeitos do NAFTA, verifica-se a proximidade de opiniões entre os partidários do PRI (Partido Revolucionário Institucional) e do PAN (Partido da Ação Nacional), e uma leve tendência a uma menor aprovação entre os partidários do PRD (Partido da Revolução Democrática); uma maior tendência neste sentido de menor aprovação é observada entre os que se identificam com outros partidos, ou com nenhum partido. A proximidade de opinião entre os leais ao PRI

e ao PAN não espanta: a mudança de projeto nacional do PRI, movendo-se do nacionalismo revolucionário para a abertura da economia e o desmantelamento do Estado interventor foi apontada como uma cópia do projeto do PAN, que desde sua fundação em 1939 esteve à direita do PRI.

Mesmo se sentindo lesado por ter seu projeto de país adotado pelo partido a que se opunha, o PAN apoiou massivamente o NAFTA no Congresso mexicano quando de sua aprovação. O fato é que o projeto de modernização dos governos *priistas* encontrou, desde o início, mais identidade com o PAN do que com o PRI. Há certa lógica histórica na chegada ao governo nacional em 2000 do partido mais afinado com as reformas iniciadas pelos governos *priistas* em 1982. O PAN apresenta traços conservadores, porém é um partido liberal por origem e vocação. Em meio às reformas, enquanto o PRI estava no poder, os dirigentes do PAN falavam de uma “vitória cultural”, dando a entender que seu ideário tinha se imposto e que as transformações propostas por eles como necessárias ao México estavam sendo levadas a cabo pelos governos *priistas*. Portanto, é natural o consenso entre *priistas* e *panistas* quanto aos efeitos do NAFTA.

Entretanto, no caso dos cidadãos que se identificam com o PRD, esperava-se uma maior desaprovação, dado que o partido é o maior representante da esquerda mexicana. No México, assim como no restante da América Latina, a globalização e as reformas neoliberais trouxeram bastante incerteza e insegurança à população, além de resultados econômicos e sociais bastante negativos durante o impacto inicial. Tal situação abriu espaços políticos extraordinários para a esquerda; no entanto, a esquerda mexicana não conseguiu se aproveitar da oportunidade oferecida pelo contexto econômico e político ao não encontrar respostas construtivas para as novas realidades do mundo, o que a deixou sem fundamentos para oferecer uma verdadeira proposta de futuro. Com as novas realidades, o pensamento econômico da esquerda mexicana não se reavaliou nem se atualizou, permanecendo marcado como revolucionário e populista e não conseguindo adequar sua ideologia à interação com o mercado e com as grandes companhias capitalistas.

Tendo em vista a ideologia da esquerda mexicana e de seu maior expoente institucional, o PRD, esperava-se de seus partidários uma opinião mais negativa quanto aos efeitos do NAFTA, mas o que se observa, na verdade, é uma opinião que em pouco diverge dos leais ao PRI e ao PAN. Este resultado pode ser analisado como uma mudança no tom do pensamento da esquerda do país, que começa a se reavaliar e a se atualizar mediante o novo cenário econômico consolidado, tornando-se uma esquerda funcional, moderna e aberta para a lógica da economia de mercado. A inclusão política sem inclusão econômica é uma



combinação que pode ser propícia ao desenvolvimento de uma esquerda democrática, livre de seus ativismos dogmáticos e populistas. As opiniões dos *perredistas* quanto ao NAFTA apontam um processo incipiente neste sentido.

As opiniões daqueles que se dizem identificados com outros partidos, ou com nenhum partido, apresentam uma maior variação em relação às daqueles que se dizem leais a um dos três grandes partidos, com menores índices de aprovação — e maiores de desaprovação — quanto aos efeitos do NAFTA. Isto se explica pela percepção destes cidadãos de que existe um consenso compartilhado pelos grandes partidos sobre os benefícios do acordo regional de comércio para o país, e por não se identificarem com este julgamento, não se declaram leais a nenhum deles. Há que se adicionar ainda que entre aqueles que se declaram de outros partidos estão os que se identificam com o Partido Verde Ecologista, que possuem sérios motivos para verem menos efeitos benéficos do NAFTA ao México, visto que as questões ambientais e o desenvolvimento sustentável não foram preocupações levadas a sério pelos negociadores e pelos signatários do acordo; como resultado dessa falha, o investimento na proteção ao meio ambiente não só não aumentou, como diminuiu, de modo que a poluição do ar e dos rios são problemas preocupantes a serem resolvidos atualmente pelo governo mexicano.

## 2.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, visualizou-se o caminho histórico-econômico percorrido pelo México em sua transformação de um Estado interventor, com um regime político clientelista, populista e nacionalista, que apostava no modelo de industrialização por substituição de importações, para um Estado pequeno, enxuto e com limites claros a suas faculdades interventoras, cuja economia despreendeu-se do estigma nacionalista da política externa mexicana e passou a ser regulada pelas forças do mercado a partir da abertura de suas fronteiras comerciais. A reestruturação liberalizante que se iniciou a partir da crise de 1982 conduziria o regime político a uma transição democrática lenta e gradual até um pacífico desfecho em 2000, com a eleição de Vicente Fox, do PAN, após 71 anos de regime *priista*. Neste sentido, verificou-se que o NAFTA não foi o início de uma grande transformação nos padrões de funcionamento da economia mexicana, mas somente mais um passo, de fato um passo bastante importante, na consolidação de uma reestruturação que já vinha sendo implementada há mais de uma década.

Por vezes, assume-se erroneamente que o NAFTA é fonte de uma série de tendências econômicas, quando na verdade o acordo somente as acelerou: tais tendências já se encontravam em andamento na sociedade mexicana. O NAFTA oficializa e torna mais vantajoso um crescente processo de integração econômica com os Estados Unidos que há

tempos já era realidade. Uma importante função do acordo regional de comércio para as autoridades mexicanas era a de ancoragem (*lock-in*) do projeto econômico do país por meio de um compromisso comercial internacional, de modo a reduzir a incerteza política e as possibilidades de retrocessos nas medidas liberalizantes. Neste sentido, sinalizava-se aos investidores e aos parceiros comerciais estrangeiros a seriedade com que o México abordava a sua reforma neoliberal.

A transição entre o México pré-NAFTA e o México pós-NAFTA não foi suave e passou por uma série de turbulências, como a rebelião em Chiapas e a crise de 95, intensificando inércias históricas da sociedade mexicana, como, por exemplo, a desigualdade. Faltou aos países signatários do acordo reconhecer a assimetria entre eles mesmos, além de complementar a integração econômica com uma integração política. Para que a transição se desse de modo menos traumático, dever-se-iam canalizar recursos ao México, buscando-se nivelar as discrepâncias entre os parceiros comerciais, além de se viabilizar um “protocolo social” que defendesse as classes menos privilegiadas dentro de cada país. O regime político centralizado do México à época da negociação do acordo impediu que fosse realizado o devido debate a nível nacional sobre o importante passo que o país estava tomando.

Todavia, com base na análise da opinião pública mexicana em 2010, verifica-se que o trauma econômico inicial com a aceleração de tendências provocada pelo NAFTA foi, em grande parte, superado: 62,8% dos mexicanos acreditam que o acordo regional de comércio foi muito ou algo benéfico ao país. Esta aprovação é explicada tanto pela expansão das alternativas disponíveis ao consumidor mexicano, quanto pelo aumento das oportunidades, dos empregos e dos salários em determinados setores da economia. Entretanto, a partir da realização do estudo transversal, depreendeu-se que essa aprovação não é compartilhada — pelo menos não em tamanha intensidade — por todos os estratos da sociedade mexicana: a associação mais forte encontrada foi com a região geográfica do país. As percepções sobre os efeitos do acordo foram bastante diferenciadas entre a região norte industrializada, onde ele promoveu desenvolvimento e distribuição de renda, e a região sul agrária, onde ele intensificou a pobreza e a desigualdade social.

Confirmou-se através do estudo transversal que o NAFTA e a liberalização econômica causaram um reforço da regionalização econômica no México, intensificando tanto a riqueza quanto a pobreza onde elas já existiam, em um processo de transformação que não foi suave e que, por vezes, chegou a ser traumático. Mais uma vez, verifica-se que faltou aos negociadores do acordo um maior planejamento sobre os impactos sociais que a abertura comercial entre dois países desenvolvidos e um em desenvolvimento trariam às camadas mais

humildes da população do último. O fato é que, apesar de todos os ganhos comerciais e financeiros trazidos pelo acordo regional ao México, as consequências negativas da falta de planejamento social em sua negociação e de políticas públicas destinadas aos estratos menos privilegiados — ou mais prejudicados — da sociedade, aliadas a outros efeitos derivados de políticas neoliberais, permanecem ativas a determinados setores da sociedade mexicana mesmo após 16 anos de sua entrada em vigor.

## 2.10 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMAZAN, Marco A. “NAFTA and the Mesoamerican States System”. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 550, NAFTA Revisited: Expectations and Realities, March 1997, pp. 42-50.

BAKER, Andy. “Why Is Trade Reform so Popular in Latin America? A Consumption-Based Theory of Trade Policy Preferences”. *World Politics*, Vol. 55, No. 3, April 2003, pp. 423-455.

BERNARDI, Bruno B. “A Política Externa de Direitos Humanos durante o Governo Fox (2000-2006): As Estratégias de Lock-in e Sinalização”. *Contexto Internacional*, Vol. 32, No. 2, Julho/Dezembro 2010, pp. 367-402.

BURFISHER, Mary E.; ROBINSON, Sherman & THIERFELDER, Karen. “Developing Countries and the Gains from Regionalism: Links between Trade and Farm Policy Reforms in Mexico”. *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 84, No. 3, August 2002, pp. 736-748.

CAMERON, Maxwell A. & WISE, Carol. “The Political Impact of NAFTA on Mexico: Reflections on the Political Economy of Democratization”. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, Vol. 37, No. 2, June 2004, pp. 301-323.

CAMÍN, Héctor A. & MEYER, Lorenzo. *À Sombra da Revolução Mexicana — História Mexicana Contemporânea, 1910-1989*. São Paulo, SP: EDUSP — Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

CAMÍN, Héctor A. *México: a cinza e a semente*. São Paulo, SP: BEI, 2002.

CAVANAGH, John, ANDERSON, Sarah, SERRA, Jaime & ESPINOSA, Enrique. “Debate: Happily Ever NAFTA?”. *Foreign Policy*, No. 132, September-October 2002, pp. 58-65.

CHASE, Kerry A. “Economic Interests and Regional Trading Arrangements: The Case of NAFTA”. *International Organization*, Vol. 57, No. 1, Winter 2003, pp. 137-174.

CHASTEEN, John C. *América Latina: Uma história de sangue e fogo*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Campus, 2001.

CIDE. *Mexico, the Americas, and the World 2010 — Foreign Policy: Public Opinion and Leaders*. 1ª edição. México: CIDE, Abril 2011.

DAVIS, Charles L. "Mass Support for Regional Economic Integration: The Case of NAFTA and the Mexican Public". *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Vol. 14, No. 1, Winter 1998, pp. 105-130.

FERNÁNDEZ-KELLY, Patricia & MASSEY, Douglas S. "Borders for Whom? The Role of NAFTA in Mexico-U.S. Migration". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 610, NAFTA and Beyond: Alternative Perspectives in the Study of Global Trade and Development, March 2007, pp. 98-118.

FRANCHI, Tássio. *Igualdades e diferenças no discurso do Exército Zapatista de Libertação Nacional: construção e estratégias do discurso zapatista (1994-1996)*. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", 2004.

GAMPER-RABINDRAN, Shanti. "NAFTA and the Environment: What Can the Data Tell Us?". *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 54, No. 3, April 2006, pp. 605-633.

HOLSTI, Ole R. *Public Opinion and American Foreign Policy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2004.

HUFBAUER, Gary C. & SCHOTT, Jeffrey J. *NAFTA Revisited: Achievements and Challenges*. Washington, DC: Kirby Litographic Company, Inc., 2005.

KAUFMAN, Robert R. & ZUCKERMANN, Leo. "Attitudes toward Economic Reform in Mexico: The Role of Political Orientations". *The American Political Science Review*, Vol. 92, No. 2, June 1998, pp. 359-375.

MORALES, Isidro. "The Mexican Crisis and the Weakness of the NAFTA Consensus". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 550, NAFTA Revisited: Expectations and Realities, March 1997, pp. 130-152.

\_\_\_\_\_. "NAFTA: The Institutionalization of Economic Openness and the Configuration of Mexican Geo-Economic Spaces". *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 5, New Regionalisms in the New Millenium, October 1999a, pp. 971-993.

\_\_\_\_\_. "NAFTA: The Governance of Economic Openness". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 565, Civil Society and Democratization, September 1999b, pp. 35-65.

MUMME, Stephen P. "Trade Integration, Neoliberal Reform, and Environmental Protection in Mexico: Lessons for the Americas". *Latin American Perspectives*, Vol. 34, No. 3, Contested Transformation, May 2007, pp. 91-107.

OTERO, Gerardo (org.). *Neoliberalism Revisited: Economic Restructuring and Mexico's Political Future*. Boulder, CO: Westview Press, 1996.

POITRAS, Guy & ROBINSON, Raymond. "The Politics of NAFTA in Mexico". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 36, No. 1, Spring 1994, pp. 1-35.

REYES, Guillermo de los. "NAFTA and the Future of Mexican Higher Education". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 550, NAFTA Revisited: Expectations and Realities, March 1997, pp. 96-104.

RICH, Paul. "NAFTA and Chiapas". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 550, NAFTA Revisited: Expectations and Realities, March 1997, pp. 72-84.

ROBEY, John S. "Civil Society and NAFTA: Initial Results". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 565, Civil Society and Democratization, September 1999, pp. 113-125.

SHEFNER, Jon. "Rethinking Civil Society in the Age of NAFTA: The Case of Mexico". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 610, NAFTA and Beyond: Alternative Perspectives in the Study of Global Trade and Development, March 2007, pp. 182-200.

SCHOEN, Harald. "Personality Traits and Foreign Policy Attitudes in German Public Opinion". *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 51, No. 3. June 2007, pp. 408-430.

TELLEZ, Antonio L. & AGUILAR, Francisco H. "NAFTA and New Paradigms". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 550, NAFTA Revisited: Expectations and Realities, March 1997, pp. 51-58.

THACKER, Strom C. "NAFTA Coalitions and the Political Viability of Neoliberalism in Mexico". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 41, No. 2, Summer 1999, pp. 57-89.

WHITE, Marceline. "Look FIRST from a Gender Perspective: NAFTA and the FTAA". *Gender and Development*, Vol. 12, No. 2, Trade, July 2004), pp. 44-52.

WISE, Raúl D. & BREÑA, Mariana O. "Migration and Imperialism: The Mexican Workforce in the Context of NAFTA". *Latin American Perspectives*, Vol. 33, No. 2, The Mexican Presidency, 2006-2012: Neoliberalism, Social Movements, and Electoral Politics, March 2006, pp. 33-45.

WISE, Raúl D. & CYPHER, James M. "The Strategic Role of Mexican Labor under NAFTA: Critical Perspectives on Current Economic Integration". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 610, NAFTA and Beyond: Alternative Perspectives in the Study of Global Trade and Development, March 2007, pp. 120-142.