



Mercosul: Expectativas e Realidade

MARCELLO AVERBUG*

RESUMO Este artigo propõe-se a fazer uma reflexão sobre o desempenho do Mercosul como promotor do desenvolvimento econômico e social de seus participantes. O ponto de referência da avaliação é o impacto do Mercosul sobre o comportamento do coeficiente exportação total/PIB dos países sócios. Nos anos 90, houve um incremento espetacular nas vendas entre os membros do acordo, mas o desempenho das exportações totais foi insatisfatório. É justo reconhecer que a conquista de maior fatia do comércio mundial é fortemente influenciada pela atitude protecionista dos países desenvolvidos. O papel do Mercosul, como promotor do desenvolvimento regional, somente será compensador se os seus participantes ousarem imprimir mudanças substanciais na maneira como o processo vem sendo implementado. As mudanças consideradas prioritárias são expostas ao longo do texto.

ABSTRACT This article reflects on Mercosur as a thrust in the economic and social development of its partners as intensely as an economic integration process is capable of doing. The point of reference of the assessment is its impact on the behavior of the total export/GDP ratio of the member countries. In the 90's there was a spectacular increase in sales among the partners in the agreement, however their performance in total exports was unsatisfactory. It is fair to admit that achieving a greater share of the global market depends heavily on the protectionist stance of developed countries. The role of Mercosur as a promoter of regional development will only be worthwhile if its participants dare make substantial changes in the way the process is being implemented. The priority changes are presented in the text.

* Professor da Universidade Federal Fluminense, economista aposentado do BNDES e ex-economista para a Argentina e o Paraguai do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em Washington.

1. Introdução

O objetivo deste artigo é efetuar uma reflexão a respeito do desempenho do Mercosul como instrumento do desenvolvimento econômico e social de seus participantes: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Trata-se de um texto que se propõe a contribuir para a intensificação dos debates sobre o futuro dessa experiência vivida por países do Cone Sul.

Em sequência a esta introdução, a Seção 2 apresenta um panorama do comportamento das exportações dos participantes do acordo, tanto as intra-regionais quanto as dirigidas ao resto do mundo, a partir da criação do Mercosul. A Seção 3 sintetiza as idéias expostas, as quais provocaram significativa controvérsia. Na Seção 4 são expostas as principais características do Mercado Comum da América Central, tendo em vista a existência de certas semelhanças com o que se considera prioritário para os membros do Mercosul. A Seção 5 indica algumas das mudanças de política econômica que os países membros deveriam empreender, a fim de que o processo de integração atue como promotor do desenvolvimento regional. Na Seção 6 procura-se sintetizar as conclusões do artigo.

2. O Alcance da Integração

Qualquer processo de integração regional consiste na aliança entre nações dispostas a compartilhar mercados, instituições e um conjunto de regulamentações, a fim de alcançarem determinados objetivos. Dependendo das características dos parceiros, os objetivos variam amplamente, e é fácil imaginar, por exemplo, o quanto os anseios dos participantes da União Européia diferem dos predominantes no Mercado Comum da América Central. Nesse sentido, a avaliação dos resultados de cada experiência tem como parâmetro os respectivos objetivos, os quais, por sua vez, não se encontram imunes a uma análise crítica quanto à sua lucidez.

Um acordo de integração pode ser considerado um fracasso tanto por não haver alcançado seus propósitos quanto por tê-los atingido. Isto é, existe a possibilidade de os objetivos escolhidos serem equivocados em relação às reais necessidades dos países membros. Assim, muitos insucessos são encobertos pelo fato de as avaliações se limitarem à comparação entre resultados e metas, usando indicadores de desempenho que não correspon-

dem às autênticas prioridades do conjunto de nações entrelaçadas em um pacto.

No caso do Mercosul, a expectativa manifestada no Tratado de Assunção (1991) consistiu na criação de um espaço de livre-comércio e união aduaneira que culminasse com o mercado comum e favorecesse a inserção competitiva na economia global. O Tratado identificou a integração como veículo para consolidar a democracia e a modernização da estrutura produtiva de bens e serviços, resultando em maior crescimento econômico e bem-estar da população. Explicitou-se também a esperança de que o Mercosul contribuiria para elevar a disciplina macroeconômica entre seus membros. Como se pode constatar, trata-se de um conjunto irrepreensível de objetivos.

Entretanto, ao efetuarmos um balanço do que ocorreu ao longo dos últimos 10 anos, percebe-se que as realizações concentraram-se apenas no objetivo de formar uma zona de livre-comércio e união aduaneira e que a motivação preponderante limitou-se ao incremento do comércio entre os participantes do Acordo. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai cometeram o equívoco de não explorar devidamente o Mercosul como instrumento para elevar a competitividade do bloco *vis-à-vis* o resto do mundo e, como consequência, expandir suas exportações totais, sobretudo aos Estados Unidos, União Européia e Ásia.

Durante os anos 90 houve um aumento espetacular nas vendas entre os países membros do Mercosul (PMMs), principalmente Argentina e Brasil, conforme se verifica ao comparar os triênios 1988/90 e 1998/2000 (Tabelas 1 e 4). Esse desempenho se reflete no peso das exportações intra-regionais

TABELA 1

Mercosul: Exportação de Bens – Comparação entre os Triênios 1988/90 e 1998/2000

(Em %)

PAÍS EXPORTADOR	CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES AO MERCOSUL	CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES AO RESTO DO MUNDO	CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES TOTAIS
Argentina	448,0	73,5	123,3
Brasil	435,3	37,8	55,2
Paraguai	50,8	-20,6	6,0
Uruguai	126,8	6,0	43,4

Fonte: *Elaboração do autor a partir de dados da Cepal.*

em relação ao total exportado, que, segundo dados do BID, no triênio imediatamente anterior à assinatura do Acordo (1988/90), representavam 7,9%, passando para 22,8% em 1998/2000 (Gráficos 1 a 3). Contudo, esse dinamismo:

- não resultou em aumento relevante no coeficiente exportação total/PIB;
- contém traços de um enredo de “desvio de comércio”;¹
- beneficiou mais os países maiores, repercutindo menos no Uruguai e quase nada no Paraguai; e
- não gerou impacto transcendental sobre as perspectivas de desenvolvimento dos PMMs.

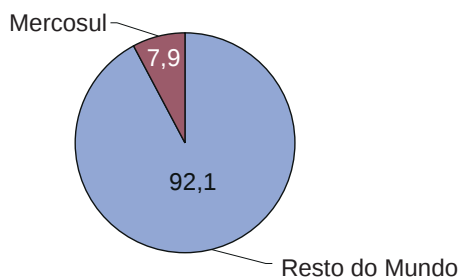
Em outras palavras, embora a finalidade do Mercosul seja criar condições para os sócios conquistarem elevadas taxas de crescimento do PIB, sua contribuição nesse sentido foi modesta.

Apesar de serem relevantes, as taxas de crescimento das exportações totais de cada país, entre os triênios mencionados, foram muito inferiores às

GRÁFICO 1

Mercosul: Exportações Intra-Regionais e ao Resto do Mundo – 1988/90

(Em %)



1 O conceito de desvio de comércio é aqui utilizado sob a ótica do redirecionamento das importações provenientes dos países excluídos do Mercosul (independentemente de serem mais competitivas), em benefício das compras junto aos parceiros do Acordo.

GRÁFICO 2

Mercosul: Exportações Intra-Regionais e ao Resto do Mundo – 1998/2000

(Em %)

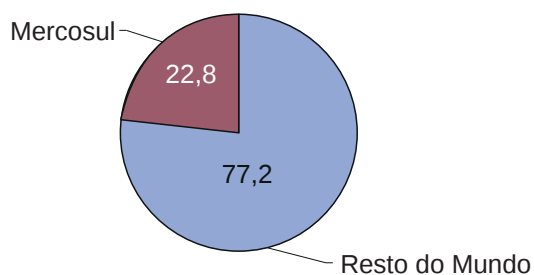
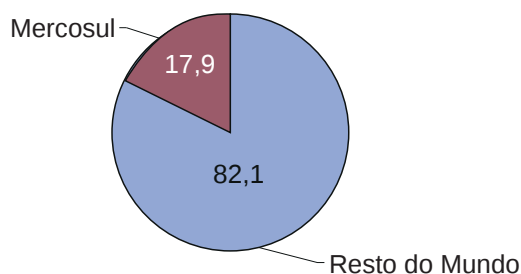


GRÁFICO 3

Mercosul: Exportações Intra-Regionais e ao Resto do Mundo – 2001^a

(Em %)

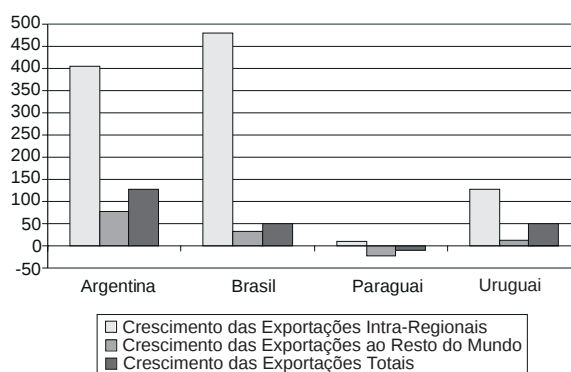
^a Estimativa.

registradas no interior das fronteiras do Mercosul (Gráfico 4). Isso significa que o salto no valor das vendas entre os sócios foi superior ao do colocado no resto do mundo, fato perfeitamente natural dado que se tratava do período de implantação do Mercosul. O lamentável é a elevada dimensão dessa superioridade, que redundou no fiasco em elevar o grau de abertura externa dos PMMs, conforme evidencia o desempenho medíocre do coeficiente exportação/PIB entre os triênios 1988/90 e 1998/2000 (Tabela 2 e Gráfico 5):

GRÁFICO 4

Exportações dos PMMs: Comparação entre os Triênios 1988/90 e 1998/2000

(Em %)



passou de 9% a 12,1% na Argentina; de 8,2% a 10,2% no Brasil; de 28,6% a 22,1% no Paraguai;² e de 19,7% a 20,8% no Uruguai. Não houve mudanças extraordinárias com respeito ao início da década de 80, quando a relação exportação/PIB desses países se encontrava em torno de 6,4%, 5,8%, 17,1% e 17,2%, respectivamente.

É surpreendente o fato de os signatários do Tratado de Assunção não terem atribuído maior ênfase à capacidade para competir no mercado internacional e, dessa forma, expandir substancialmente o grau de abertura de suas economias. Como as medidas nesse sentido foram insuficientes, chegou-se agora a um ponto de estagnação no Acordo, dado que o poder de impulsionar

TABELA 2

Mercosul: Coeficiente Exportação/PIB

(Em %)

PAÍS	1980/82	1988/90	1998/2000
Argentina	6,4	9,0	12,1
Brasil	5,8	8,2	10,2
Paraguai	17,1	28,6	22,1
Uruguai	17,2	19,7	20,8

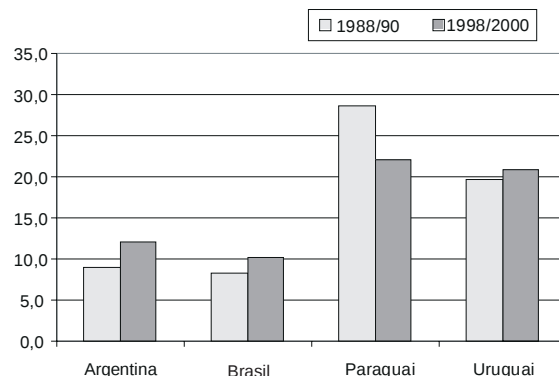
Fonte: *Elaboração do autor a partir de dados da Cepal.*

² A alta incidência das atividades informais distorce os dados referentes ao Paraguai.

GRÁFICO 5

Mercosul: Relação Exportação/PIB – 1988/90 e 1998/2000

(Em %)



as transações entre os PMMs vem se esgotando, conforme indicam a Tabela 3 e o Gráfico 6. Entre 1998 e 2000, constata-se uma queda de 13% nas exportações entre os PMMs, enquanto as estimativas do BID para 2001 apontam para um declínio de 9,5% em relação ao ano anterior. Segundo as cifras preliminares para 2001, em todos os países do Acordo houve diminuição nas vendas aos sócios, resultando no encolhimento do peso das exportações intra-regionais, que representaria 17,9% do total, em contraste com os 22,7% de 2000. E esses números não resultaram de um salto repentino nas exportações para o resto do mundo.

Os governos da região não demonstraram perceber que essa é uma forma incompleta de conduzir um processo de integração compatível com os

TABELA 3

Comportamento Recente das Exportações entre os PMMs – 1997/2001

(Em US\$ Milhões)

PAÍS EXPORTADOR	1997	1998	1999	2000	2001 ^a
Argentina	9.068	9.421	7.071	8.390	–
Brasil	9.044	8.877	6.778	7.732	–
Paraguai	586	531	307	553	–
Uruguai	1.355	1.523	1.007	1.023	–
Total	20.053	20.352	15.163	17.698	15.984

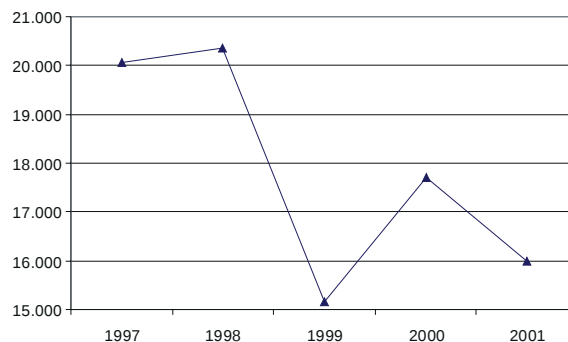
Fonte: BID.

^aEstimativa do BID.

GRÁFICO 6

Comportamento Recente das Exportações entre os PMMs – 1997/2001

(Em US\$ Milhões)



interesses dos países membros. Isso porque a intensificação dos laços comerciais entre os participantes do Acordo não é suficiente, por si só, para que o comércio exterior amplie as possibilidades de desenvolvimento econômico da região. Maximizar o intercâmbio entre vizinhos é bom e necessário, mas não garante uma dimensão mais ambiciosa de benefícios para a região. Dada a realidade observada nos PMMs, o mais importante não é a integração regional isoladamente, mas sim o quanto ela proporciona melhor posicionamento ante o comércio internacional. Se o Mercosul houvesse induzido avanços mais ambiciosos na competitividade e nas exportações totais, o nível de investimentos na região provavelmente teria sido superior ao registrado na década de 90, pois esses avanços poderiam ter gerado um círculo virtuoso de investimentos. Essa dedução provém do fato de que exportação e competitividade são, ao mesmo tempo, causa e consequência de investimentos produtivos.

Existem diferenças de ênfases entre Argentina-Brasil e Paraguai-Uruguai quanto ao tipo de mudanças no comércio exterior que o Mercosul deveria proporcionar. Nos dois primeiros países, o essencial seria o incremento da relação exportação/PIB. Com respeito ao Paraguai e ao Uruguai, que exibem um grau de abertura externa superior ao dos outros dois sócios, o essencial seria utilizar o Mercosul como alavanca para diversificar setorialmente sua oferta ao mercado externo. Nos países onde o coeficiente exportação/PIB já é elevado mas a economia se encontra estagnada, como Paraguai e Uruguai, a tarefa da integração consiste em engendrar uma pauta de exportação o mais

contrastante possível com a tradicionalmente verificada, de forma a provocar transformações no sistema produtivo, com reconversão setorial.

Quando se trata de acordos entre países desenvolvidos, como a União Européia (UE), a intensificação das transações intra-regionais já se justifica por si própria, tanto por questões de política externa quanto por seu efeito dinamizador sobre a economia. Dada a magnitude e a complexidade do sistema produtivo europeu e a dimensão do mercado local, o aumento das transações intra-regionais cria naturalmente a tendência ao incremento de competitividade. Isso porque a escala de produção que as empresas sediadas na UE podem atingir é suficientemente elevada para melhor posicionar seus bens e serviços junto ao resto do mundo. Ademais, esse conjunto de países realizou ajustes no sentido de aumentar o grau de especialização de sua estrutura produtiva, acentuando assim os ganhos de produtividade. No Mercosul, a pura expansão do comércio intra-regional não tende a gerar tais resultados e, por outro lado, a principal vantagem no campo da política externa deveria ter sido o fortalecimento do poder de negociação econômica e comercial com as nações desenvolvidas.

A relevância aqui atribuída ao aumento do coeficiente de exportação não significa menosprezo ao mercado doméstico. Para que os PMMs alcancem taxas elevadas e sustentáveis de crescimento do PIB, com maior equidade social, o único caminho aceitável é o da ampliação do consumo interno. Entretanto, dados os constrangimentos fiscais, a estrutura de distribuição de renda, as elevadas taxas de juros e o nível de marginalidade social, não há como nutrir grandes esperanças com respeito à possibilidade de a demanda doméstica, a curto prazo, ser o fator que proporcione elevado crescimento econômico. Conjugado a essa realidade, o setor exportador, por sua baixa participação no PIB e/ou seu perfil tradicional, não vem contribuindo, na magnitude de seu potencial, para que os PMMs ingressem em um círculo virtuoso de desenvolvimento. Daí a importância dos esforços para acelerar o aumento das exportações totais, não como fim em si mesmo, mas como um meio de abrir caminho à expansão do consumo e do investimento.

Outro aspecto não desprezível é que o desempenho exportador dos PMMs não vem contribuindo para diminuir sua vulnerabilidade aos choques externos. Isso porque, no âmbito de seus vínculos com os países desenvolvidos, a influência das transações comerciais cresceu menos que a influência do movimento financeiro. Como a volatilidade do fluxo de dinheiro é superior à do intercâmbio de mercadorias, atualmente grande parte da política econômica do Brasil e da Argentina se destina a tranquilizar o mercado

financeiro internacional e, por contágio, o Paraguai e o Uruguai também são afetados. O lado positivo dessa história é o aumento verificado na parcela de capitais externos que fluem para investimentos diretos, cujo comportamento é menos volúvel.

No caso da Argentina e do Brasil, o aumento do coeficiente de exportação contribuiria para amenizar os inconvenientes originários do endividamento externo. Na medida em que fosse possível diminuir as relações juros/exportação e dívida externa/exportação, seria mais fácil administrar a questão do endividamento. Entre 1990 e 2000, a relação juros pagos/exportação declinou de 44,6% para 17% na Argentina e de 24,3% para 12,4% no Brasil. Embora esta seja uma boa notícia, não há como ignorar o inquietante peso da dívida com respeito ao PIB, que entre 1990 e 2000 passou de 40,7% para 60,5% na Argentina e de 17,9% para 32,8% no Brasil.

O retrocesso verificado na relação juros pagos/exportação deveu-se principalmente à queda nas taxas internacionais de juros, a algumas renegociações de contratos e a mudanças entre os tipos de credores. Dada a persistência de elevados níveis de endividamento, a relação juros pagos/exportação ainda permanece vulnerável a flutuações, na medida em que mudanças no mercado financeiro provoquem aumentos nos custos da dívida. Portanto, quanto mais a diminuição na relação juros/exportação for explicada pelo aumento das exportações, tanto menos sensível será o país às flutuações do mercado financeiro internacional.

É justo reconhecer que a conquista de maior fatia do comércio mundial não depende apenas do esforço dos PMMs. A atitude protecionista e discriminatória dos países desenvolvidos é responsável por obstáculos concretos ao incremento das exportações dos integrantes do Mercosul. A União Européia e os Estados Unidos não demonstram disposição de amenizar as barreiras tarifárias e não-tarifárias e os subsídios, que limitam o acesso dos PMMs aos seus mercados. Ao longo da década de 90, a Argentina e o Brasil efetuaram um esforço de abertura comercial a terceiros mercados nitidamente superior ao realizado nesse período pelos Estados Unidos, pela União Européia e pelo Japão. Essa não-reciprocidade é uma das razões pelas quais ao esforço de abertura dos PMMs não correspondeu um aumento equivalente de suas exportações.

No Brasil, a liberalização comercial começou em 1988, mediante a redução tarifária e o abrandamento de barreiras não-tarifárias. Conforme lembra Averbug (1999, p. 46-47):

TABELA 4

Transações Comerciais entre os PMMs – 1989/2000

(Em US\$ Bilhões)

PAÍS IMPORTADOR	PAÍS EXPORTADOR				TOTAL
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguai	
Argentina					
1989	—	722	49	78	849
1990	—	645	55	82	782
1997		6.767	105	354	7.226
1998	—	6.747	153	501	7.401
1999	—	5.364	53	369	5.786
2000		6.233	94	411	6.738
Brasil					
1989	1.124	—	328	441	1.893
1990	1.423	—	312	502	2.237
1997	7.734	—	458	940	11.369
1998	7.941	—	349	938	9.228
1999	5.689	—	235	557	6.481
2000	6.990		337	530	7.857
Paraguay					
1989	96	323	—	7	426
1990	147	381	—	6	534
1997	588	1.406		61	2.055
1998	622	1.249	—	84	1.955
1999	563	744	—	81	1.388
2000	592	831		82	1.505
Uruguai					
1989	207	335	11	—	553
1990	263	295	12	—	570
1997	746	870	24		1.640
1998	849	881	29	—	1.759
1999	818	670	19	—	1.507
2000	808	668	122		1.598
Total					
1989	1.428	1.380	388	526	3.722
1990	1.832	1.321	379	591	4.123
1997	9.068	9.043	587	1.355	20.053
1998	9.421	8.877	531	1.523	20.352
1999	7.071	6.778	307	1.007	15.163
2000	8.390	7.732	553	1.023	17.698
2001 ^a					15.984

Fonte: BID/Intal.

^aEstimativa do BID.

“Entre 1988 e 1989, a redundância tarifária média caiu de 41,2% para 17,8%, foram abolidos os regimes especiais de importação..., unificaram-se os diversos tributos incidentes sobre as compras externas e reduziram-se levemente o nível e a variação do grau de proteção tarifária à indústria local, com a tarifa média passando de 51,3% para 37,4%, a modal de 30% para 20% e a amplitude de 0-105% para 0-85%. De 1990 a 1995, a alíquota média do imposto de importação diminuiu de 32,1% para 13,1%. A partir de 1996, no entanto, observou-se pequeno viés de alta nas alíquotas de importação, na tentativa de conter o aumento do déficit em conta corrente”.

Entre 1988 e 1995, intervalo dentro do qual ocorreu a maior parte das medidas de abertura, as exportações aumentaram em 41,3% e as importações em 265%. Em resumo, o processo de abertura não proporcionou mudanças expressivas no lado das exportações brasileiras.

Em complemento à Organização Mundial de Comércio, também o BID e o Banco Mundial constituiriam um foro ideal para negociar esse conflito de interesses, dada a presença dos Estados Unidos, da Europa e do Japão em sua gestão, ao lado da América Latina. É irônico constatar que parte da ação de fomento empreendida por esses organismos é neutralizada pelas restrições às exportações dos prestatários, impostas por países participantes do seu capital. São evidentes os sinais de envelhecimento do mandato conferido ao BID e ao Banco Mundial, pelo qual se limitam à atividade de financiamento. Como a finalidade de ambos é promover o desenvolvimento, justifica-se que passem a atuar em outras frentes onde se abrigam fatores inibidores do desenvolvimento, inclusive a obstrução praticada pelo “clube dos ricos” às exportações latino-americanas.

3. Outro Enfoque

Em 1998, um estudo do Banco Mundial feriu suscetibilidades ao questionar uma série de aspectos da forma como o Acordo vem sendo conduzido, mas sob uma ótica distinta da aqui adotada [cf. Yeats (1998)]. O autor analisa o Mercosul pelo ângulo dos seus reflexos sobre os interesses dos consumidores da região e sobre as chances de terceiros países exportarem para esse mercado. Embora o panorama tenha mudado desde a publicação do estudo, o enfoque que ele adota é pertinente, em termos metodológicos, para a avaliação de um processo de integração comercial.

Segundo Yeats, alguns pactos regionais, tais como o Mercosul, podem impedir os consumidores residentes nos países sócios de terem acesso a certos bens mais baratos e de melhor qualidade, pelo fato de serem produzidos em terceiros países. Nesse caso, a produção dos membros do Acordo

estaria deslocando ofertantes mais eficientes, através de tarifas de teor protecionista. Conforme indica o estudo, as tarifas praticadas pelo Mercosul, com respeito a terceiros países, eram de quatro a seis vezes superiores às registradas na União Européia e no Nafta e, assim, a reorientação do comércio em favor dos integrantes do Mercosul foi maior do que a verificada em qualquer outro acordo regional.

Nas palavras de Yeats, em consequência dessa característica os membros do Mercosul revelaram, em tais bens, uma acentuada desvantagem comparativa em termos de competitividade, com respeito aos mercados que não utilizam tarifas tão discriminatórias contra terceiros. Os produtos que se reorientaram com maior intensidade para dentro da região foram exatamente aqueles que demonstraram menor habilidade de competir em outras partes do mundo. Para Yeats, os sócios do Mercosul não vêm sendo internacionalmente competitivos nos setores em que o comércio intra-regional cresceu mais.

Em vista do propósito do presente artigo, não cabe conferir se as conclusões de Yeats são procedentes, ou opinar sobre o mérito de sua abordagem. O interesse em citá-lo restringe-se ao fato de: *a)* representar um critério a mais para testar se o Mercosul vem ampliando a capacidade dos países membros em conquistar maior fatia do comércio internacional; e *b)* o teor de seus argumentos entrar em choque com comentários sobre o protecionismo dos países desenvolvidos, feitos em parágrafos anteriores.

4. A Experiência da América Central

O Mercado Comum da América Central (MCAC), reunindo Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua, é um dos mais antigos esquemas de integração comercial do mundo. Foi concebido em 1960 como estratégia para promover o desenvolvimento do setor industrial, via substituição de importações, utilizando o estabelecimento de tarifas comuns frente a terceiros países e o redimensionamento das tarifas intra-regionais. Em suas etapas iniciais, o MCAC semeou um princípio de industrialização que evoluiu de formas diferentes em cada país.

No que se refere à integração comercial em si, durante a década de 60 ocorreu um forte aumento nas transações intra-regionais. As exportações entre as fronteiras do MCAC, em 1965 e 1970, situaram-se em valores 340% e 853% superiores aos de 1960, enquanto sua participação no total das exportações passou de 6,8% em 1960 para 17,4% e 26%, respectivamente,

em 1965 e 1970. Considerando esses mesmos anos, as exportações totais aumentaram em 73% e 150% em comparação com 1960.

Dificuldades ocorridas durante as décadas de 70 e 80, tais como instabilidade política e crise da dívida externa, abalaram o MCAC e conduziram ao amadurecimento, no início dos anos 90, de mudanças de estratégia rumo à abertura comercial, à promoção das exportações ao resto do mundo, à competitividade internacional e aos investimentos estrangeiros. Os países passaram a privilegiar mais a ampliação da presença regional no comércio internacional e não tanto o aprofundamento da integração centro-americana em si.

Atualmente, embora funcionem regras comuns referentes a certos aspectos das relações comerciais extra-regionais, não existe um compromisso para a formação de uma união aduaneira, nem para a negociação conjunta com outros parceiros, operando apenas uma área de livre-comércio. Enfim, os integrantes do MCAC concluíram que essa era a alternativa melhor adaptada às suas necessidades, o que não é de estranhar, dado o limitado mercado local.

Em decorrência dessa mudança de ênfase, foram formuladas medidas de promoção e atração de investimentos voltadas para as oportunidades oferecidas pelo resto do mundo. Por outro lado, uma das mais notáveis características da postura dos países centro-americanos é a flexibilidade na área das negociações com terceiras partes, facultando-se ações conjuntas, em sub-grupos ou bilaterais. Por exemplo, os sócios do MCAC decidiram negociar individualmente a participação na Alca, mas mantêm reuniões para coordenar suas posições.

Essa mudança de estratégia não é tarefa simples de ser executada em países como os centro-americanos, tanto por suas limitações institucionais quanto pelo baixo grau de diversificação da economia: apenas cinco produtos ocupam mais de 50% do total exportado pela região, enquanto no Mercosul essa relação é de aproximadamente 21%. Portanto, não convém esperar, a curto prazo, efeitos grandiosos da nova estratégia.

Porém, alguns resultados já são percebidos, e desde 1990 as exportações totais vêm apresentando um crescimento intenso: na primeira metade da década, a taxa média anual chegou a 9,2% e, na segunda metade, a 16,6%, enquanto nos anos 80 o valor exportado permaneceu estagnado. Como as vendas intra-regionais cresceram em ritmo inferior, sua participação no total

passou de 24,2% no triênio 1980/82 para 20,8% em 1997/99. De 1990 a 1999, a magnitude dos fluxos de comércio (exportação mais importação) passou de US\$ 10,6 bilhões para US\$ 29,6 bilhões, isto é, cresceu ao redor de três vezes. Em 1999 houve uma desaceleração do crescimento das exportações e em 2000 e 2001 ocorreram quedas, em consequência de desastres climáticos que afetaram a produção dos principais itens agrícolas e da baixa nos preços internacionais dos bens exportados. O saldo da balança comercial desse conjunto de países vem sendo negativo durante as últimas décadas.

Embora padecendo de uma série de problemas, a integração centro-americana vem proporcionando a esse conjunto de países oportunidades de transformação que provavelmente não se encontrariam disponíveis sem o MCAC. Além das ondas de industrialização, muitas vezes incipientes, verificadas desde 1960, observou-se durante a década de 90 um melhor clima para a atividade empresarial, enquanto os investimentos intra-regionais se expandiram fortemente. O capital local, que antes operava apenas no mercado doméstico ou, durante os problemáticos anos 80, buscava ambientes fora da América Central, agora encara a região com otimismo. São frequentes as iniciativas de regionalização em alguns setores, com a formação de multinacionais centro-americanas em atividades como serviços financeiros, transportes, agroempresas, supermercados e restaurantes.

Ao mesmo tempo em que a ênfase em termos de comércio exterior passou a ser o mercado extra-regional, percebe-se um processo de integração do sistema produtivo com perspectivas promissoras. Dadas as profundas carências que restringem as chances de desenvolvimento dos participantes do MCAC, a estratégia de conquistar maior fatia do mercado internacional e aumentar o grau de regionalização da estrutura produtiva é acertada. Um indicador de que essa opção tende a render frutos é o comportamento do PIB: apesar dos desastres climáticos e da queda nos preços dos produtos exportados, no período 1995/2000 a taxa média anual de crescimento desses países esteve em torno de 4,2%, ritmo inferior ao desejável mas superior ao das décadas anteriores.

Embora a dimensão do mercado interno e a sofisticação do sistema produtivo dos PMMs sejam substancialmente maiores do que as dos integrantes do MCAC, vale a pena observar o que se passa na América Central, pois também no caso do Mercosul a prioridade às exportações extra-regionais é essencial e, afinal, o PIB dos países do sul vem apresentando taxas de crescimento inferiores às de seus irmãos centro-americanos.

5. Redefinição dos Objetivos

Em vista das considerações anteriores, conclui-se que o papel do Mercosul como promotor do desenvolvimento da região somente será compensador se os seus participantes ousarem imprimir mudanças substanciais na maneira como o processo vem sendo implementado. Entre essas mudanças, caberia destacar as referentes aos seguintes temas: política industrial, competitividade, reforma do Estado e setor de infra-estrutura.

Política Industrial

Parcela essencial das mudanças no Mercosul propostas neste artigo se encontra vinculada ao rejuvenescimento do conceito de política industrial, desvinculando-o do ranço protecionista e atribuindo-lhe um conteúdo regional. Essa nova versão teria poucas semelhanças com aquelas seguidas à época da substituição de importações, tanto em termos de objetivos quanto de uso de instrumentos: a missão agora seria criar unidades fabris de elevada competitividade em todos os países participantes do Acordo.

Parte da justificativa para reabilitar o conceito de política industrial, resgatando-o do exílio para o qual foi banido, se encontra no fato de que os critérios em voga nos últimos tempos para fomentar a industrialização já renderam os frutos que poderiam oferecer. Abertura econômica, privatização, desregulação, agilidade do mercado de capitais e flexibilização das leis trabalhistas, sob um marco de estabilidade monetária, não bastam como ingredientes do desenvolvimento industrial, quando se trata de um processo articulado incorporando todos os sócios do Mercosul.

Evidentemente, a execução de uma política industrial regional desse gênero contém elevado teor de complexidade, pois depende de decisões no âmbito do setor privado, o qual nem sempre reage conforme o esperado ante medidas governamentais. Embora seja inadequado neste artigo explorar detalhes de tal política, convém mencionar dois de seus componentes vinculados à lógica da integração regional:

- **Estratégia de Localização**

Consiste na observância de uma estratégia de localização de investimentos visando à instalação, nos quatro países, de núcleos de grande porte fabricando determinados grupos de bens. Como resultado da elevada produtividade

que poderiam atingir, as empresas teriam condições de competir no mercado mundial, além de suprirem os PMMs. Por exemplo: um conjunto de produtores de freios, localizados no Paraguai, abasteceria as montadoras de automóveis existentes na área do Mercosul e exportaria para outras partes do mundo. Essa estratégia é compatível com os novos conceitos de especialização de país. Para Kosakoff e López (2000, p. 7-8):

“A busca de flexibilidade, velocidade e qualidade no processo de produção induziu uma redefinição das relações entre os provedores, mediante a tendência a um crescente nível de subcontratação (compra de partes, componentes ou serviços que fazem parte do produto final da empresa) e de terceirização (compra de serviços). Esse modelo implica a existência de um número reduzido de ofertantes, organizados de maneira piramidal, com provedores de primeiro, segundo e terceiro nível. Seguindo essas tendências, as terminais automobilísticas dos países da OECD reduziram o número de fornecedores diretos de 1.250 em 1988 para 900 na atualidade, esperando-se que esse número se reduza a 400 em futuro imediato. Ao mesmo tempo, verifica-se uma tendência por parte da indústria terminal em reduzir ao mínimo a produção interna de componentes, para concentrar-se nas funções de desenho”.

Esse gênero de evolução é altamente propício a uma estratégia de localização industrial semelhante à aqui recomendada para o Mercosul.

• Aproveitamento de Vocações

Consiste no estímulo à elaboração de determinado bem naquele país que disponha de maior vocação para competir no mercado internacional, desincentivando os demais a produzi-lo. Essa postura inclui o desenvolvimento de cadeias produtivas a partir dos recursos naturais e habilidades disponíveis em cada país, aumentando-se ao máximo as etapas cumpridas nacionalmente em termos de valor agregado. Em atividades desse gênero é possível operar pequenas e médias empresas competitivas.

Analisando as perspectivas da indústria argentina, Kosakoff (2001, p. 2) destaca que:

“Uma parte significativa das possibilidades de aumento da competitividade se baseia nas formas de articulação entre as diversas etapas de produção e comercialização: desde o insumo básico até o consumidor final. Fortalecer as cadeias de valor agregado implica, entre outros fatores, a produção de bens (e serviços) mais diferenciados, gerados essencialmente a partir de critérios de qualidade”.

Transladando essas observações para as fronteiras do Mercosul, pode-se afirmar que o objetivo seria maximizar, dentro de cada país, as seqüências produtivas mais afinadas com os respectivos talentos, de maneira a serem

ofertados bens de elevada qualidade. Além de fomentar a produtividade, diretrizes desse caráter ampliariam as oportunidades de investimento nos países menores (Paraguai e Uruguai), que adquiririam condições de acolher unidades industriais conectadas com outras instaladas no Mercosul e, também, teriam maiores chances de aproveitar suas vocações peculiares.

Competitividade

O aumento da competitividade regional e a redução dos desníveis entre os PMMs figuram entre os propósitos do Tratado de Assunção. A questão da competitividade não se restringe ao setor industrial. Os avanços na inserção internacional dos PMMs depende também dos ganhos de produtividade nos setores primário e terciário. A única chance de obter resultados úteis nessa área é mediante políticas ativas que envolvam todos os países da região, atuando nos âmbitos micro e macroeconômicos.

A ascensão a níveis crescentes e duradouros de competitividade não pode circunscrever-se à ação de um agente econômico individual. A experiência internacional indica que os casos bem-sucedidos são explicados pelo funcionamento global do sistema, o qual permite a formação de uma base sólida para o desenvolvimento da competitividade. Dessa forma, a “noção sistêmica” de competitividade substitui os esforços individuais que, embora sejam condição necessária, devem estar acompanhados por inumeráveis aspectos que conformam o entorno das empresas (infra-estrutura física, aparato científico-tecnológico, rede de provedores e subcontratantes, sistemas de distribuição e comercialização, valores culturais, instituições, marco jurídico etc.) [Kosacoff e Ramos (1997)].

Conforme destacam Laplane *et alii* (2001, p. 302-303):

“O déficit de competitividade em relação ao resto do mundo e as assimetrias intra-Mercosul foram explicitamente reconhecidas no Tratado de Assunção e nas medidas e instrumentos acordados posteriormente. A própria configuração das listas de exceção à TEC e a desgravação tarifária intrabloco, conferindo um prazo maior de adaptação ou reestruturação para que alguns produtos/setores fossem expostos à competição mundial e/ou intra-regional, corroboram este argumento. Deve-se acrescentar que aos países menores e menos competitivos – Uruguai e Paraguai – foram concedidos prazos maiores e um número maior de produtos constantes destas listas. Entretanto, o reconhecimento do problema não se traduziu em medidas concretas que levassem à implementação de uma política comum de competitividade voltada para reduzir as falhas de coordenação e promover a criação de externalidades para superar as assimetrias”.

Como “a ausência de uma política de competitividade comum e as assimetrias entre as políticas nacionais impede o fortalecimento da competitividade do bloco frente ao resto do mundo e agrava os desníveis intra-Mercosul” [Laplane *et alii* (2001, p. 318)], conclui-se que aos PMMs cabe a tarefa urgente de usar a integração como veículo para políticas micro e macroeconômicas destinadas a modernizar e especializar a base produtiva regional, além de ampliar seu índice de complementação.

Infra-Estrutura

Os programas integrados de investimento em infra-estrutura nos PMMs executados até agora apenas tocam superficialmente a vasta agenda de necessidades existentes nesse campo. Em realidade, o insuficiente número de projetos disponíveis e os problemas fiscais dos países dificultam a efetivação dos empreendimentos no setor. O impacto desse tipo de iniciativa sobre a integração do sistema produtivo e o nível de competitividade dos PMMs é óbvia e, por esse motivo, as grandes fontes de financiamento (BID, Banco Mundial e BNDES) que operam na região deveriam se apressar em formular programas coordenados de apoio aos investimentos no setor.

Reforma do Estado

Caberia atribuir nova dimensão ao esforço de promover a reforma do Estado nos PMMs, com a finalidade de aprimorar a eficiência do setor público e diminuir as diferenças entre os países nesse aspecto. As debilidades institucionais em geral e as discrepâncias no interior do bloco, com respeito à disponibilidade de instrumentos de políticas públicas, tendem a bloquear a participação equitativa de cada país no processo de integração regional e, por outro lado, conspiram contra vários propósitos do Tratado de Assunção, tais como: *a)* coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais; e *b)* harmonização legislativa em áreas pertinentes. Sem o aprofundamento da reforma do Estado, as iniciativas destinadas a implementar esses propósitos perdem impulso, pois cada país dispõe de uma vitalidade distinta para perseguir metas.

Exemplo significativo das conseqüências da fragilidade institucional é o que ocorreu no tocante à preparação de normas comuns para defesa da concorrência nos PMMs. Conforme expõe Tavares (2001, p. 152):

“Os países do Mercosul assinaram em dezembro de 1996 o Protocolo de Fortaleza, que definiu um conjunto de procedimentos a ser implementado num

período de dois anos, dirigido à harmonização das condições de concorrência nos mercados domésticos dos países membros. Tal como fizeram outros acordos regionais nas últimas duas décadas, o objetivo fundamental do protocolo é impedir que os benefícios do processo de integração sejam erodidos por barreiras advindas de condutas empresariais ou políticas públicas. Com relação às ações governamentais, o Protocolo destaca os dois tópicos relevantes para o Mercosul: subsídios e medidas *antidumping*; quanto ao setor privado, contém instrumentos para reprimir práticas anticompetitivas de escopo regional e para controlar fusões e aquisições que alterem as condições de concorrência em mais de um país”.

Apesar de identificar os principais problemas a serem tratados, de propor soluções ajustadas às peculiaridades do Mercosul e de enfatizar a urgência das medidas ali acordadas, o Protocolo de Fortaleza não foi aplicado. Seus signatários revelaram indiferença quanto ao estado das instituições antitruste na região. No momento da assinatura do Protocolo, o Brasil era o único país que possuía os instrumentos mínimos indispensáveis à implementação dos compromissos ali firmados. Paraguai e Uruguai até hoje não dispõem de instituições antitruste, e a lei argentina só passou a tratar de fusões e aquisições depois de 1999. Essa dicotomia entre o escopo normativo do protocolo e o estado das instituições nacionais está bloqueando a execução das metas definidas em Fortaleza [Tavares (2001)].

As demandas resultantes do eventual revigoramento do Mercosul e relançamento do conceito de política industrial, além do enfrentamento de questões seculares que afligem os PMMs, tais como a concentração social de renda, sugerem que a reforma do Estado apropriada para a região não visaria ao retraimento de sua capacidade de atuar. O exemplo da União Européia revela o incisivo papel desempenhado pelos governos na execução do acordo, tanto em relação às negociações externas quanto às medidas no interior de cada país. No leste asiático, os países bem-sucedidos de desenvolvimento tardio são os que usaram e abusaram da ação governamental. O processo de privatização nos PMMs abre espaço para o Estado se dedicar com maior competência a temas que realmente interessam, cuja gestão não cabe às forças de mercado.

O novo modelo de atuação estatal não terá mais como principal objetivo viabilizar diretamente o aumento da capacidade instalada na economia, mediante ocupação pelo Estado de espaços no aparelho produtivo, ou concessão de favores excessivos ao setor privado. Seu objetivo será criar um cenário que propicie um clima favorável ao investimento, à modernização e ao desenvolvimento econômico e social, via concentração de esforços em propósitos tais como: estabilidade monetária e fiscal, redistribuição social da renda, ampliação do comércio externo, desenvolvimento tecnológico e incremento do grau de competitividade, além do delineamento

de políticas setoriais, em paralelo aos programas de privatização [Averbug (1991)].

Para a integração comercial aliar-se à dinâmica expansiva de competitividade, o Estado terá que exercer um papel relevante na economia dos quatro países. A simples convivência entre o Mercosul e as “forças de mercado” tende a ser platônica, sem gerar frutos satisfatórios sobre o desenvolvimento e sobre a habilidade dos PMMs de transitarem para a Alca. Por outro lado, a própria estrutura institucional do Mercosul requer fortalecimento, no sentido de incorporar maior poder de coordenação estratégica e resolução de conflitos, de forma a filtrar assuntos tratados diretamente entre os governos.

6. Conclusão

Ante o cenário exposto anteriormente, conclui-se que a única chance de o Mercosul funcionar como agente do desenvolvimento intenso e sustentável dos seus sócios repousa na sua capacidade de proporcionar um choque de abertura externa, via exportação. Por incrível que pareça, e lamentavelmente, em certas circunstâncias é mais fácil administrar essa opção do que induzir o crescimento econômico a partir do rompimento de certos estrangulamentos internos.

Não devemos esquecer que, nos PMMs, o setor externo foi o epicentro das fases mais prolongadas de crescimento econômico: antes, o modelo primário exportador e, depois, as várias etapas da substituição de importações. São raros e de curta duração os períodos de crescimento expressivo com origens estritamente internas. Entre esses períodos destacam-se: na Argentina, os seis primeiros anos da conversibilidade, mesmo assim graças ao fluxo de capital externo; no Brasil, o pós-Plano Cruzado e os três anos iniciais do Plano Real.

Havendo um contexto favorável em termos do índice de relações de troca, não há por que encarar com preconceito a idéia de usar as exportações como estopim da expansão do PIB, desde que não se repitam os pecados do passado, isto é, na medida em que sejam implementadas políticas destinadas a promover:

- a redistribuição social da renda, mediante a qual o consumo doméstico assuma gradualmente o papel de principal propulsor dos investimentos; e

- a diversificação da pauta de exportação, com crescente presença de bens manufaturados de maior valor agregado e serviços mais sofisticados.

Analisando-se os últimos 10 anos da história econômica dos PMMs, percebe-se que as exportações totais da Argentina, do Brasil e do Uruguai (talvez do Paraguai) apresentaram resultados melhores do que se não existisse o Mercosul, embora sem atingir padrões exuberantes, e criaram-se oportunidades de investimento e emprego. Porém, o Acordo se encontra vulnerável a um retrocesso, caso não evolua para um estágio em que o eixo seja o forte incremento do coeficiente exportação total/PIB, associado ao posicionamento adequado ante a Alca. Nessa nova etapa, a ênfase recairia sobre a política de investimentos nos PMMs, de maneira a aprofundar a integração da estrutura produtiva regional.

Bibliografia

BALLESTRO, F., RODRIGUEZ, E. *Centroamérica hacia una área económica armonizada*. Washington: BID/Intal, 1997.

BID. *Integration and trade in the Americas*. Washington, 2000 (Periodic Note).

_____. *Centroamérica: documento de programación regional*. Washington, 2001.

PEÑA, F. *La construcción del Mercosur: ensayo sobre metodología de integración entre naciones soberanas*. Buenos Aires: Archivos del Presente, 1995.

TACCONE, J. J., NOGUERIA, U. *Informe centroamericano*. Buenos Aires: Sistema de la Integración Centroamericana (Sieca) – BID/Intal, 2000.

Referências Bibliográficas

AVERBUG, A. *Abertura e integração comercial brasileira na década de 90*. In: GIAMBIAGI, F., MOREIRA, M. M (orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

AVERBUG, M. A propósito do debate sobre privatização. In: JAGUARIBE, H., DAVID, M. D. (eds.). *Economia política da crise brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Teotônio Vilela/Rio Fundo Editora, 1991.

- LAPLANE, M., *et alii*. Política de competitividade no Mercosul. In: CHUDNOVSKY, D., FANELLI, J. M. (eds.). *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. BID/Red Mercosur/Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2001.
- KOSACOFF, B. *Estrategias competitivas para el crecimiento económico*. Buenos Aires: Cepal/Nações Unidas, 2001, mimeo.
- KOSACOFF, B., LÓPEZ, A. Cambios organizacionales y tecnológicos en las pequeñas y medianas empresas: repensando el estilo de desarrollo argentino. *Revista de la Escuela de Economía y Negocios*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín, año II, n. 4, 2000.
- KOSACOFF, B., RAMOS, A. Consideraciones económicas sobre la política industrial. *Revista de Industria y Desarrollo*, Buenos Aires, año 1, n. 1, 1997.
- TAVARES, J. A. Política de concorrência no Mercosul: uma agenda mínima. In: CHUDNOVSKY, D., FANELLI, J. M. (eds.). *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. BID/Red Mercosur/Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2001.
- YEATS, A. J. Does Mercosur's trade performance raise concerns about the effects of regional trade arrangements? *The World Bank Economic Review*, Washington, v. 12, n. 1, 1998.

