View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk
brought to you by CORE
provided by Repositorio da Producao Cientifica e Intelectual da Unicamp

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

INTERNACIONALIZAÇÃO COMERCIAL E PRODUTIVA NO MERCOSUL NOS ANOS 90

Fernando Sarti

Tese de Doutoramento em Economia apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação do Prof. Dr. Wilson Suzigan

Campinas, Dezembro 2001

Aos meus pais

Waldo e Cidinha

Agradecimentos

Esta tese é produto de reflexões formuladas durante meu curso de doutorado no Instituto de Economia da Unicamp, mas também é resultado, pois em muito se beneficiou, das pesquisas coletivas das quais participei dentro do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT). Neste sentido, sem a pretensão de me eximir das responsabilidades e deficiências apresentadas no trabalho, afirmo com convicção e gratidão que se trata de um trabalho coletivo. Sob o risco de cometer graves injustiças, procurarei destacar algumas das principais contribuições.

Começo agradecendo ao apoio institucional do CNPq e da CAPES, que financiaram meus créditos no curso de doutorado. Agradeço também ao trabalho computacional realizado por Rogério Frediani sob a orientação de Rodrigo Sabbatini. Agradeço aos funcionários da biblioteca do Instituto de Economia e aos serviços da secretaria de pós-graduação, em particular ao Alberto e à Cida, que com carinho e empenho me livraram ou facilitaram as tarefas burocráticas.

Por parte do NEIT recebi, além do apoio financeiro e material, o apoio acadêmico fundamental para o desenvolvimento deste trabalho. Agradeço toda equipe e, em especial, ao Prof. Dr. Mariano Laplane, cuja preocupação acadêmica na condução e coordenação do Núcleo não apenas pude admirar como também ser beneficiário.

Agradeço aos colegas e amigos pesquisadores do NEIT pelas contribuições diretas ao trabalho, mas, principalmente, pelas "intermináveis discussões" acadêmicas ou não que enriqueceram em muito minha formação profissional e pessoal. Agradecimentos especiais à Maria Carolina, ao Paulo, ao Gustavo, ao Célio e ao Jorge. Ao sócio e colega de preocupações “mercosulinas” Rodrigo, gostaria de um agradecimento especial. Nosso trabalho conjunto em projetos de pesquisas e em sala de aula, além de prazeroso e gratificante, consolidou uma forte amizade.

Agradeço aos amigos e colegas da FACAMP que nos momentos mais difíceis da elaboração desta tese se prontificaram a me ajudar, reforçando suas ocupadas agendas com mais aulas, com leituras da tese e com compromissos burocráticos, liberando-me e concedendo-me mais tempo para o trabalho. Mais uma vez agradeço ao Rodrigo e ao Paulo e também à Rosana. À Adriana agradeço a leitura atenciosa e competente da versão final da tese. Sou especialmente grato ao Prof. Dr. João Manuel e a Profa. Dra. Liana Aureliano que viabilizaram esta ajuda.

Algumas contribuições foram decisivas para que este trabalho chegasse a bom termo. Com o Prof. Dr. Wilson Suzigan, meu orientador no mestrado e agora no doutorado, tenho uma eterna

gratidão. Nestes longos anos de convívio pude testemunhar e me beneficiar de sua devoção pela academia. Nestes quase vinte anos de vida universitária pude constatar não ser comum encontrar tanta competência associada com tanta paciência e humildade, e tão bem dosada à prontidão e à exigência com seus orientandos.

Gostaria de agradecer ao mestre e amigo Mariano. Nossas discussões, elucubrações e trabalhos acadêmicos ao longo dos últimos anos me enriqueceram e me amadureceram muito profissionalmente. Só por isso já seria muito grato. Mas sou muito mais grato pela possibilidade de desfrutar de seu convívio diário, de suas idéias e de seus sonhos, que permitiram que o Mercosul deixasse de ser para mim simplesmente um objeto de estudo e se tornasse uma realidade.

Gostaria de agradecer o carinho e a compreensão recebidos de meus familiares, facilitando a superação dos inúmeros obstáculos e dúvidas que surgiram pelo caminho. Sou grato ao silêncio e à cumplicidade do Arthur, que foram fundamentais para que eu não gritasse para saltar da “roda gigante”. Aos meus filhos, só tenho que me desculpar pela ausência e mau humor, mas espero convencê-los algum dia da importância do trabalho acadêmico e coletivo.

Todas estas pessoas e tantas outras não citadas contribuíram ao seu modo para que este trabalho fosse iniciado e concluído, por isso tenho com elas a mais profunda gratidão. Mas ninguém acreditou com tanta certeza, como colega, e lutou com tanta paixão, como amiga, companheira e mulher, para que este trabalho chegasse ao fim como Ana Rosa. À minha colega, amiga, companheira e mulher agradeço toda a dedicação e reafirmo, mais uma vez, que valeu a pena pensar e sonhar.

ÍNDICE

Introdução 1

Capítulo 1. Integração Regional e Desenvolvimento Econômico 7

1.1. Acordos de Integração Regional (AIR) na Teoria Convencional do Comércio Internacional 8

1.1.2 Integração Regional, Desenvolvimento Econômico e o Pensamento Cepalino 14

1.2. Breve Histórico da Integração Regional Latino-americana e do Mercosul 31

1.2.1. Determinantes, condicionantes e objetivos do Mercosul 33

1.2.2. Mercosul: uma proposta ambiciosa de integração profunda 38

1.2.3. TEC, Desgravação tarifária e a Natureza Aberta do Mercosul 43

1.2.4. Evolução da taxa de câmbio 49

Capítulo 2. Mercosul: evolução do quadro normativo e institucional 53

2.1. Competitividade e Políticas de Competitividade: conceitos e instrumentos 55

2.2. Política de Competitividade do Mercosul 61

2.2.1. PICE: uma experiência de política “reestruturante” 62

2.2.2. Mercosul: uma política de competitividade limitada e parcial 65

2.2.3. A institucionalidade e a natureza comercial do processo de integração 69

2.3. Os condicionantes internos e externos na elaboração da política de competitividade 77

2.4. As Assimetrias Competitivas 79

2.5. Regimes Automotivos Argentino e Brasileiro 81

2.5.1. Regime automotivo argentino 82

2.5.2. Regime automotivo brasileiro 84

2.5.3. Regime Automotivo Comum 90

2.5.4. Impactos dos Regimes Automotivos 94

Capítulo 3. Mercosul: a dimensão comercial do processo de integração 101

3.1. Evolução e Estrutura de Comércio de Argentina e Brasil 102

3.1.1. Principais Tendências no Comércio Internacional 104

3.1.2. Inserção Comercial de Argentina e Brasil frente às Tendências Mundiais 110

3.1.3. Evolução da Inserção Comercial de Argentina e Brasil 119

3.1.4. Dinamismo Comercial nos Anos 90 123

3.1.5. Limites e Contribuições do Comércio Intra-bloco 126

3.1.6. Mercosul e a inserção comercial de pequenas e médias empresas....129

3.2. Padrão de Especialização das Pautas de Comércio Argentina e Brasileira....131

3.2.1. Deterioração da Pauta Exportadora Argentina e Brasileira....132

3.2.2. Deterioração da Pauta e o Efeito Mercosul....137

3.2.3. Complementaridade dos Ciclos Econômicos no Mercosul....139

3.2.4. Deterioração da Pauta e Evolução do Saldo Comercial....140

3.2.5. Padrão de Especialização Setorial da Pauta de Exportação....142

3.2.6. Diferentes Perfis das Pautas de Exportação e de Importação....145

3.3. Impactos da inserção comercial....147

Capítulo 4. Internacionalização Produtiva no Mercosul....155

4.1. Evolução e Características do IDE Global nos anos 90....159

4.2. Evolução e Características do IDE na Argentina e no Brasil nos anos 90....163

4.2.1. Perda de Importância do IDE Industrial no Mercosul....168

4.2.2. Destinação Setorial do IDE: Padrão de Convergência Brasil e Mundo....170

4.2.3. IDE, Aquisições e Fusões e Privatizações....173

4.2.4. Assimetrias no Grau de Internacionalização....176

4.3. Determinantes e condicionantes do IDE.....181

4.4. Impactos dos fluxos de IDE....186

4.4.1. Impactos dos fluxos de IDE sobre a Formação Bruta de Capital Fixo....187

4.4.2. IDE e as Restrições Externas ao Crescimento....190

Conclusões: Crise e Perspectivas do Mercosul....197

BIBLIOGRAFIA....219

ANEXO ESTATÍSTICO....231

ÍNDICE DE TABELAS E QUADROS

Quadro I. Estratégias alternativas de liberalização comercial....12

Tabela 1.1. Evolução das Tarifas Médias do Imposto de Importação nos Países do Mercosul....48

Tabela 1.2. Proteção Tarifária para Países e Blocos Selecionados....49

Tabela 1.3. Índice da Taxa de Câmbio Real Bilateral: Moedas do Mercosul com o Dólar (US$)....50

Tabela 1.4. Variação do Câmbio Real Efetivo....51

Tabela 2.1. Brasil: Intercâmbio de Autoveículos* Mundo e Argentina 1990-99 90
Tabela 2.2 - Modelos fabricados no Brasil e na Argentina 96
Tabela 3.1. Taxa de Crescimento do PIB e do Comércio Internacional 105
Tabela 3.2. Destinação do Comércio Mundial por Grau de Desenvolvimento Econômico 106
Tabela 3.3. Evolução do Comércio Mundial por Grau de Desenvolvimento Econômico 108
Tabela 3.4. Argentina e Brasil: Taxa de Crescimento do PIB e do Comércio Internacional 111
Tabela 3.5. Argentina e Brasil: Destino das Exportações e Origem das Importações por Regiões/Blocos Econômicos 1970-98 112
Tabela 3.6. Brasil: Comércio Intra-Firma de Empresas Estrangeiras - 1995 118
Tabela 3.7. Mundo e Mercosul - Taxa Média Anual de Crescimento do Comércio Exterior 120
Tabela 3.8. Mundo e Mercosul - Taxa Média Anual de Crescimento do Comércio Exterior 125
Tabela 4.1. Fluxos Econômicos Mundiais 1986-98 159
Tabela 4.2. Mundo e Grupo de Países por Grau de Desenvolvimento: Fluxo e Estoque de IDE por Setor de Atividade 1988-97 160
Tabela 4.3. Fluxo e Estoque de IDE por Setor de Atividade: destinação por Grupo de Países segundo Grau de Desenvolvimento 1988-97 161
Tabela 4.4. Mundo, Grupo de Países por Grau de Desenvolvimento e Países Selecionados: Relação entre Investimentos em Aquisição e Fusão e Investimento Direto Estrangeiro por País ou Região Receptor 1993-98 162
Tabela 4.5. Mercosul: Participação nos Fluxos Mundiais de IDE 166
Tabela 4.6. Mundo e Grupo de Países por Grau de Desenvolvimento: 167
Relação entre Estoque de IDE e Produto Interno Bruto 167
Tabela 4.7. Mundo e Grupo de Países por Grau de Desenvolvimento: Relação entre Fluxo de IDE e a Formação Bruta de Capital Fixo 168
Tabela 4.8. Brasil - Estoque e Fluxo de Investimento Direto Estrangeiro por Setor de Atividade 169
Quadro I. Coeficiente de Correlação de Spearman entre o Estoque* de IDE no Brasil, Países Desenvolvidos e América Latina 171
Tabela 4.9. Mundo: Estoque de IDE* por Setores de Atividade e por Grau de Desenvolvimento Econômico .. 172
Tabela 4.10. Argentina e Brasil: Participação nas Operações de Aquisições e Fusões Mundo 1991-98 174
Tabela 4.11. Brasil: IDE e Privatização 1990-1999 176
Tabela 4.12. Mercosul: Participação nos Fluxos Mundiais de IDE enviado 177
Tabela 4.13. Argentina e Brasil: Relação entre Investimento Direto Recebido e Enviado 178
Tabela 4.14. Brasil: Estoque e Fluxo de Investimento Direto Estrangeiro por País de Origem 1995-99 180
Tabela 4.15. Mundo, Mercosul e Países Selecionados: Relação entre Formação Bruta de Capital Fixo e PIB .. 188
Tabela 4.16. Brasil: Índice da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) 1994-1999 189
Tabela 4.17. Brasil: Participação dos Componentes da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) 1994-1999* . 189
Tabela 4.18. Argentina e Brasil: Composição do Saldo em Conta Corrente do Balanço de Pagamentos 1980-99 192

Resumo

Este trabalho procurou analisar a constituição do Mercosul sob a ótica de uma política de desenvolvimento. Nos moldes das preocupações e proposições estruturalistas e cepalinas, foram analisadas as possibilidades e limites de um acordo de integração regional (AIR) para a redução ou superação das restrições externas ao crescimento econômico. Nesse sentido, o estudo procurou avançar sobre as análises convencionais que tratam os acordos de integração regional simplesmente como um instrumento de política comercial, que visa uma maior especialização e ganhos de eficiência da estrutura produtiva.

Favorecido pelo perfil de um regionalismo aberto, o Mercosul foi um acordo de integração exitoso no plano comercial, incrementando fortemente seus fluxos de comércio intra e extra-bloco. Também quando avaliado do ponto de vista da intensidade e do dinamismo dos fluxos financeiros, incluindo uma parcela significativa dos investimentos diretos estrangeiros, o Mercosul foi, dentro de suas limitações e sem desconsiderar os custos envolvidos, um acordo de integração exitoso, contribuindo de forma decisiva para o financiamento do *déficit* em conta corrente do Balanço de Pagamentos, ao menos no curto-prazo.

Entretanto, enquanto uma política de desenvolvimento, que contribuísse para uma reestruturação ativa da base produtiva, para uma mudança qualitativa no perfil de inserção internacional e para a superação ou redução das restrições externas ao crescimento, ou seja, para a redução do grau de vulnerabilidade externa de suas economias, seus resultados foram menos favoráveis.

Introdução

Em meados dos anos 70 e início dos anos 80, ocorreu o esgotamento do padrão de crescimento voltado para dentro, baseado em um processo de industrialização por substituição de importações (ISI). O quadro de severa crise da dívida externa impossibilitou a continuidade do padrão de financiamento externo das economias latino-americanas e implicou uma forte desaceleração do crescimento econômico brasileiro na década de 80, que perdurou até início dos 90. A conformação de uma estrutura produtiva diversificada, integrada e, sob vários aspectos, convergente às estruturas dos países avançados, a partir da maturação do boom de investimento público e privado dos anos 70, conferiu ao mercado interno o papel de espaço privilegiado de acumulação e expansão do capital doméstico e do capital estrangeiro com atuação local.

Em minha dissertação de mestrado procurei demonstrar que o bom desempenho exportador apresentado pela economia brasileira nos anos 80, concentrado em alguns setores, esteve diretamente associado ao desempenho do mercado interno. As variáveis associadas ao mercado interno, como produtividade e rentabilidade, foram mais importantes para explicar o desempenho exportador do que a evolução do câmbio ou outras variáveis externas. Assim, setores que perderam participação no mercado doméstico, principal espaço de geração e acumulação de capital, tiveram dificuldades para manter ou ampliar sua inserção internacional. E mais, apesar do bom desempenho exportador, o mercado externo não conseguiu substituir o mercado doméstico como motor de dinamismo da economia.

Para alguns especialistas, a retomada de uma trajetória de crescimento sustentável da economia brasileira pressupunha avançar no processo de industrialização através da reestruturação do mercado de capitais, visando a criação de linhas de financiamento de longo prazo para o investimento produtivo; da reestruturação patrimonial e empresarial da grande empresa de capital nacional, e da constituição de um núcleo endógeno de geração e de difusão de inovações tecnológicas. Estas transformações conseguiriam não apenas conferir maior capacidade competitiva ao capital nacional, mas também criar e assegurar novos espaços de acumulação de capital. O aumento de competitividade viabilizaria uma maior e melhor inserção internacional, mas esta não substituiria o mercado doméstico como motor dinâmico da economia.

Em uma outra linha de pensamento, a falta de dinamismo e de competitividade da estrutura produtiva dos maiores países latino-americanos era atribuída ao seu caráter excessivamente autárquico e propunha-se como solução um maior grau de internacionalização comercial e produtiva. A

internacionalização pressupunha uma maior inserção comercial no mercado internacional, a partir de uma maior presença de filiais de empresas estrangeiras que, por sua vez, seria viabilizada pela atração de um significativo fluxo de investimento direto estrangeiro (IDE). Nesta proposta, o setor externo seria o motor dinâmico da economia e as filiais de empresas estrangeiras seus principais protagonistas.

Transcorrida mais de uma década, constata-se que a economia brasileira, e também a argentina, promoveram um intenso processo de internacionalização sem recuperar o dinamismo de décadas passadas. Este processo tem características importantes que o diferenciam do padrão de internacionalização anterior. Em termos de fluxos econômicos, perdem importância as exportações, que nos anos 80 haviam promovido uma diversificação da pauta em termos de produtos e mercados, e ganham destaque as importações e os fluxos de IDE. Em termos de mercados, a internacionalização desdobrou-se em duas dimensões. De um lado, ampliou e consolidou-se uma dimensão regional, a partir da constituição do Mercosul, com a geração de intensos fluxos comerciais intra-regionais (Mercosul mais o restante da Aladi) e, em termos produtivos, podem se observar empresas nacionais e estrangeiras com atuação e estratégias para o mercado regional. De outro, intensificou-se a abertura econômica com o resto do mundo expressa no dinamismo das importações extra-Mercosul e na entrada sem precedentes de fluxos de IDE, que contribuiu para uma forte desnacionalização da base produtiva. Em contrapartida, a internacionalização produtiva das empresas de capital nacional foi um fenômeno bastante limitado e com um forte componente regional.

O Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT) vem desenvolvendo trabalhos e pesquisas para avaliar esse processo de internacionalização produtiva e comercial. A dissertação de Sabbatini (2001) procurou analisar a inserção comercial brasileira, a partir da constituição do Mercosul. Já a dissertação de Gustavo de Britto Rocha procura avaliar os impactos da abertura comercial brasileira sobre o conteúdo importado da produção industrial. Na tese de doutoramento de Célio Hiratuka (2001), são focalizadas as estratégias e formas de atuação das filiais de empresas estrangeiras em países periféricos como o Brasil. No âmbito da Rede de Pesquisas do Mercosul, os estudos do NEIT, coordenados pelo prof. Mariano Laplane, tem procurado avançar na análise da caracterização, dos determinantes e dos impactos dos fluxos de IDE no Brasil e região nos anos mais recentes. Vários estudos setoriais, como o convênio NEIT/MDIC, coordenado pelo prof. Luciano Coutinho, procuram aprofundar a discussão em torno da reestruturação produtiva e tecnológica das principais cadeias e grupos econômicos no Brasil. Finalmente, os trabalhos desenvolvidos pelo prof. Wilson Suzigan refletem sobre as possibilidades e os limites de formulação e implementação de política industrial e de

comércio exterior no âmbito global e regional, diante do avanço do processo de internacionalização comercial e produtiva e das novas determinações do Gatt-94/OMC.

O objetivo mais amplo desta tese é analisar a contribuição do Mercosul para este processo de internacionalização comercial e produtiva. Nos próximos capítulos e seções, procuraremos sustentar a tese de que o Mercosul foi projetado com base nos princípios de uma experiência de "regionalismo aberto" e, portanto, como uma política de "desenvolvimento para fora". Esta opção seguiu tendência internacional e atendeu às pressões de organismos multilaterais. A hipótese de o Mercosul ser um instrumento de avanço da industrialização por substituição de importações foi descartada, conforme documentado no próprio Tratado de Assunção, que é o marco jurídico do processo de integração.

Um modelo de crescimento para fora pressupõe abertura às importações e promoção às exportações. Assim, as decisões empresariais de especialização e de complementaridade em busca de ganhos de competitividade foram tomadas em um ambiente econômico que combinou, simultaneamente, um maior grau de abertura econômica e financeira dos países-membros em relação ao mundo e um maior grau de integração econômica e institucional entre os países pertencentes ao bloco.

O argumento que será desenvolvido neste trabalho é que, favorecido pelo perfil de um regionalismo aberto, o Mercosul foi um processo de integração exitoso no plano comercial, incrementando fortemente os fluxos de comércio intra e extra-bloco. Também quando avaliado do ponto de vista da intensidade e do dinamismo dos fluxos de investimentos diretos estrangeiros, o Mercosul foi, dentro de suas limitações e sem desconsiderar os custos envolvidos, um acordo exitoso. Entretanto, enquanto uma política de desenvolvimento, que contribuísse para uma reestruturação ativa da base produtiva e tecnológica, para uma mudança qualitativa no perfil de inserção internacional e, principalmente, para a superação das restrições externas ao crescimento, visando a redução do grau de vulnerabilidade externa de suas economias, a avaliação do seu sucesso é bem menos favorável.

O primeiro capítulo procura analisar as diversas dimensões e contribuições teóricas sobre os acordos de integração regional (AIR)[1]. A discussão abrange a visão convencional que trata os AIR´s como uma alternativa (*second best*) para a liberalização do comércio internacional; a contribuição das novas teorias do comércio internacional, em particular a importância dos ganhos com economias de escala, diferenciação de produtos e segmentação de mercados em cenários de liberalização de mercados; e as diferentes visões cepalinas sobre a integração, que vão das contribuições iniciais de

Prebrisch até o conceito recente de regionalismo aberto. Finalmente, na mesma linha conceitual do regionalismo aberto, são examinadas as análises dos organismos internacionais que buscam conciliar o regionalismo e o multilateralismo e explicar o fenômeno do regionalismo a partir do processo de difusão internacional do sistema de organização empresarial das empresas transnacionais (Oman, 1994 e Dunning, 1994, 1998).

O segundo capítulo analisa a evolução do quadro normativo e institucional do Mercosul, bem como sua contribuição para a integração *de fato*. Enquanto política de desenvolvimento econômico, um acordo de integração regional teria a dupla função de, de um lado, contribuir para o processo de reestruturação ativa das bases produtivas nacionais e, de outro, reduzir a dependência com relação aos recursos financeiros dos países centrais. No entanto, a política esteve essencialmente associada à busca do aumento de competitividade e de ganhos de eficiência, abandonando-se uma importante funcionalidade possível, e não excludente, de um processo de integração que seria contribuir para a superação dos estrangulamentos/restrições internas e externas ao crescimento. Assim, o objetivo específico do capítulo é analisar a elaboração de uma política de competitividade comum. A discussão enfoca em que sentido o predomínio dos instrumentos e políticas de competição (abertura comercial, liberalização e desregulamentação financeira, privatização etc.) em detrimento dos de competitividade (políticas de reestruturação produtiva) tiveram impactos para a dinâmica e natureza do processo de integração.

O terceiro capítulo trata da dimensão comercial do processo de integração. O argumento defendido neste capítulo é que o impacto do Mercosul para o padrão e evolução da inserção comercial de Argentina e Brasil no comércio internacional não foi sempre convergente e positivo. De um lado, ao permitir uma maior e melhor inserção comercial de seus setores exportadores no plano regional, incluindo os demais países latino-americanos, o Mercosul contribuiu para compensar, ainda que de forma apenas parcial e limitada, a perda de dinamismo e uma relativa deterioração da pauta exportadora com o resto do mundo e, portanto, para compensar o aumento geral da vulnerabilidade externa argentina e brasileira. Por outro lado, o desempenho da pauta de importações extra-bloco apresentou tendência preocupante. A natureza "aberta" do Mercosul, explicitada na elevada participação e dinamismo das compras extra-bloco, consolidou um padrão de comércio internacional, sobretudo por parte das filiais de empresas estrangeiras, que implicou a crescente importação de insumos, componentes e bens de capital mais sofisticados dos países centrais, que são utilizados na

[1] Na literatura especializada o termo aparece frequentemente com a sigla RIA do termo em inglês *Regional Integration Agreements*.

produção local, preponderantemente consumidos nos mercados domésticos – Brasil e Argentina -, e (re)exportados para a região. Esta divisão regional do trabalho impõe restrições externas importantes ao crescimento dessas economias. Assim, esse capítulo procura avaliar o "impacto líquido do Mercosul", incluindo a discussão de diferenças significativas em termos de padrão e de dinamismo entre os fluxos de comércio intra e extra-bloco antes e após as negociações comunitárias.

O quarto capítulo insere-se na tentativa de uma visão mais dinâmica do processo de integração ao incorporar a análise dos fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE). O capítulo analisa o aprofundamento do processo de internacionalização produtiva de Argentina e Brasil nos anos 90, com destaque para a perda de importância do setor industrial e a predominância da modalidade de aquisição e fusão (A&F), seguindo tendência internacional. O capítulo trata dos determinantes e condicionantes do IDE, bem como das formas preponderantes de atuação das ET´s, com ênfase na importância da magnitude e do dinamismo do mercado regional na atração dos fluxos de IDE e, portanto, na preponderância das estratégias *market seeking*. Discute também a importância do fluxo de IDE para o financiamento do *déficit* em conta corrente do Balanço de Pagamentos, e sua contribuição para reduzir, ainda que conjunturalmente, as restrições externas ao crescimento, embora sem criar os meios para a eliminação no médio e longo prazos do elevado grau de vulnerabilidade externa dessas economias.

Na conclusão do trabalho analisa-se a grave crise econômica, política e de credibilidade do Mercosul em final dos 90 e início da presente década. A análise procura identificar e separar os fatores conjunturais e estruturais determinantes das crises nacionais e examinar como estas se relacionam com a crise do Mercosul, a partir dos resultados apresentados nos capítulos precedentes. O argumento é que a crise atual no Mercosul tem como principais fatores determinantes o baixo dinamismo econômico da região e a acentuada assimetria competitiva entre as duas maiores economias do bloco.

Capítulo 1. Integração Regional e Desenvolvimento Econômico

Os acordos de integração regional (AIR) têm suscitado um grande interesse por parte de especialistas e formuladores de política econômica nas últimas cinco décadas e provocado acirrado debate em torno de seus impactos para o comércio internacional e o desenvolvimento econômico. Dentro da teoria convencional das vantagens comparativas e de seus desdobramentos teóricos mais recentes, passando pela nova teoria do comércio internacional, a importância conferida aos acordos de integração regional sempre foi menor, predominantemente estática e restrita à dimensão comercial, e subordinada ou complementar ao conceito de livre comércio global. Nessa visão, o objetivo maior de constituição de um AIR era promover um aumento de especialização e de eficiência produtivas e preparar o terreno em direção a uma liberalização geral. Em contraposição, dentro do pensamento cepalino, a integração econômica sempre foi considerada um instrumento decisivo nas estratégias de superação das condições de sub-desenvolvimento e/ou de conformação de um padrão de crescimento sustentado e com maior eqüidade social. Mesmo dentro do conceito mais recente de regionalismo aberto dos anos 90, tentando conciliar teoricamente a existência de AIR às propostas de multilateralismo, o processo de integração é tratado, nesta tradição, de forma ampla e dinâmica e não restrita a um acordo comercial.

A primeira seção resume os principais argumentos das diferentes vertentes da teoria do comércio internacional sobre a importância e impactos dos acordos de integração regional (AIR). A segunda seção faz um breve histórico da visão cepalina no que diz respeito à importância dos acordos regionais para o avanço do processo de industrialização e, portanto, para a superação do sub-desenvolvimento. Ainda dentro desta seção, procura-se apresentar o conceito de "regionalismo aberto" que foi incorporado nos anos 90 às propostas cepalinas de integração regional e de desenvolvimento, e também a visão que sugere uma complementaridade entre os processos de regionalismo e multilateralismo, a partir da atuação das empresas transnacionais (ET´s). A última seção dedica-se de forma mais específica ao Mercosul, procurando classificá-lo a partir de seus determinantes, condicionantes e objetivos como uma experiência de regionalismo aberto, na qual a integração *de fato* avançou mais do que a *de jure*.

1.1. Acordos de Integração Regional (AIR) na Teoria Convencional do Comércio Internacional

Na teoria convencional do comércio internacional, os acordos de integração econômica (AIR) estão limitados ao conceito de integração comercial, sendo definidos como a criação de uma área (restrita) de livre comércio, a partir da eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio de bens e à movimentação dos fatores de produção. Com pressupostos bastante rígidos quanto ao funcionamento da economia e do comércio internacional, a teoria convencional parte do pressuposto básico de que quanto maior for a liberdade e mobilidade de bens e serviços e respeitadas as dotações dos fatores de produção, maior a eficiência na alocação desses recursos e mais especializadas e eficientes serão as estruturas produtivas e os países. A busca de especialização e de eficiência são os principais argumentos em defesa da política de liberalização comercial. Uma vez abertas as economias, com base nos conceitos de vantagens comparativas estáticas da teoria pura do comércio internacional, duas economias especializam-se e comercializam entre si segundo as diferentes dotações de fatores de produção, e tornam-se especializadas na produção e na comercialização daqueles produtos que utilizam mais intensivamente os fatores nos quais estão relativamente melhor dotadas. Assim, o padrão de comércio seria necessariamente inter-industrial, no sentido que serão comercializados produtos diferentes quanto à intensidade de uso dos fatores.

Nesta visão, o objetivo de um acordo de integração regional (uma liberalização comercial limitada) seria a criação de comércio, evitando o desvio de comércio, como definido por Viner (1950). No primeiro caso tem-se um incremento dos fluxos de comércio entre os países sócios de um acordo de integração devido à desgravação tarifária e à eliminação das barreiras não-tarifárias, com a produção doméstica menos eficiente sendo substituída pelas importações mais competitivas do país-sócio. No segundo caso ocorre uma redução das importações de terceiros países não membros do bloco em benefício do aumento das importações de outro país-sócio no bloco, como reflexo da existência de uma margem de preferência. Essa margem de preferência é criada pela cobrança de tarifas nas importações extra-bloco e pelo livre-comércio intra-bloco. Assim, a avaliação custo/benefício de um acordo de integração regional restringe-se à comparação entre criação e desvio de comércio e trata-se de uma análise de estática comparativa: uma situação de autarquia é comparada a uma de AIR, que é comparada a uma de liberalização global. O processo de integração é exitoso se cria mais do que desvia comércio e vice-versa. O corolário da assertiva anterior é de que um AIR bem sucedido, ao criar dentro do bloco uma área de livre comércio, é um primeiro passo na direção de uma liberalização mais ampla. Um acordo de integração regional (*second best*) seria sempre preferível à situação de mercados autárquicos, mas sempre preterível ao quadro de livre comércio global (*first best*).

A flexibilização dos pressupostos da teoria convencional do comércio internacional, que eram baseados em uma estrutura de concorrência perfeita, e a incorporação dos conceitos de organização industrial com base nos pressupostos de uma estrutura em concorrência imperfeita, permitiram um substancial avanço na teoria do comércio internacional (Helpman & Krugman, 1985; Romer, 1994). Com o conceito de economias de escala de produção, a explicação da especialização e do padrão de comercialização entre duas economias não ficou mais restrita às vantagens comparativas. O conceito de economias de escala ou de rendimentos crescentes de escala significa que um aumento de produção implica uma redução nos custos unitários e, portanto, um aumento de eficiência produtiva. Portanto, a ampliação de mercado propiciada pelo mercado internacional, além de aumentar a oferta e diversidade de bens (aumentando o bem estar dos consumidores) e de fatores de produção, pode promover também a ampliação da produção a custos e preços menores, a partir dos ganhos com economias de escala e de especialização. Por outro lado, a maior competição em um mercado ampliado também aumentaria a eficiência dos produtores (Krueger, 1984).

O mercado internacional também favorece a obtenção de economias de escalas externas (maior disponibilidade de fornecedores, trabalhadores especializados e conhecimento), que são aquelas associadas às indústrias (setores) e não às firmas individualmente. Uma das mais importantes economias externas está associada ao processo de aprendizado tecnológico ou à curva de aprendizagem. Neste caso, a redução de custos se dá não em função do volume de produção mas da experiência acumulada, ou ainda, da produção acumulada ao longo do tempo. Com a incorporação do conceito de progresso técnico ou de mudanças tecnológicas à teoria do comércio internacional, o comércio também pode existir entre duas economias com dotações semelhantes de fatores (trabalho, capital e/ou tecnologia), a partir das estratégias de especialização, de diferenciação de produtos e de segmentação de mercados.

Neste caso as trocas podem ser realizadas dentro de um mesmo setor, intercâmbio de produtos semelhantes na intensidade do uso de fatores, denominadas de comércio intra-industrial (intra-setorial), diferentemente do comércio inter-industrial que é decorrente das trocas entre duas economias com diferentes dotações de fatores. A especialização intra-industrial pressupõe e será maior quanto mais desenvolvidas forem as estruturas produtivas.

Dentro das novas teorias do crescimento[2], que incorporaram o progresso técnico e elegeram a inovação tecnológica como a principal estratégia de concorrência, o argumento básico favorável ao

[2] Ver a respeito Grossman & Helpman (1994) e Romer (1994). Para aplicações para o Brasil e América Latina ver Canuto (1995a, 1995b) e Arcangeli & Canuto (1995).

livre-comércio seria que o comércio internacional não apenas estimula a busca de inovação, via acirramento da concorrência, como também expande as oportunidades tecnológicas disponíveis e reduz o custo da inovação, ao evitar a sobreposição de gastos em P&D. A partir de uma interação entre progresso técnico, concorrência e tamanho de mercado justifica-se a importância da ampliação de mercados e, portanto, do maior grau possível de liberalização comercial.

Também nesta vertente teórica prevalece a idéia de que um acordo de integração regional (*second best*) seria sempre preferível à situação de mercados autárquicos, mas sempre preterível ao quadro de livre comércio global (*first best*). Assim seriam quatro os principais argumentos que justificariam as vantagens do livre-comércio e, portanto, das propostas de liberalização comercial, implicando aumento de mercado *vis-à-vis* a opção por economias autárquicas: a) maior diversidade de produtos, insumos e bens de capital (incluindo tecnologia); b) ganhos de eficiência técnica pela maior competição e melhor alocação de recursos, que promove redução de custos e elevação da produtividade; c) ganhos de escala e redução de custos unitários; e d) menor intervenção do governo e menores incentivos às atividades improdutivas (*rent-seeking*), como lobbies, contrabando, tráfico de influência etc.

Uma crítica importante à hipótese de que a liberalização comercial em direção ao livre-comércio global seria necessariamente vantajosa é a existência de falhas (imperfeições) de mercado. Admitindo-se a importância e a existência de economias de escala para um setor, nem sempre uma situação de livre-comércio seria preferível à de uma estrutura autárquica. A abertura comercial para setores protegidos e que apresentam retornos crescentes de escala pode promover impacto líquido negativo. A entrada de novos concorrentes nesse mercado como produtores ou como importadores pode provocar uma redução da fatia de mercado para cada empresa instalada e, assim, reduzir as escalas de operação para aquém da escala necessária, elevar os custos unitários e reduzir a rentabilidade.

Também no caso das externalidades tecnológicas, as falhas de mercado podem dificultar os ganhos com livre-comércio. Isto porque nem sempre os investimentos realizados em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e em capacitação de recursos humanos são apropriados pelo agente que realiza o investimento, devido à rotatividade da mão-de-obra e às atividades imitativas. Este risco é maior e mais importante para as atividades intensivas em tecnologia, nas quais as inovações tecnológicas constituem-se no padrão de concorrência. Uma abertura comercial poderia potencializar este risco e reduzir os investimentos em P&D necessários. Já entre economias com diferentes capacitações tecnológicas, admitindo-se o pressuposto que mesmo os processos de transferência tecnológica ou de

imitação de inovações estão em função de um acúmulo prévio de conhecimento, no caso de uma liberalização comercial pode ocorrer um aumento do "*gap"* tecnológico entre essas economias.

Portanto, os conceitos de economias de escala e de externalidades tecnológicas têm implicações importantes para a política de proteção e para a teoria da integração econômica. Se não são suficientes para justificar uma situação de autarquia, fornecem elementos importantes para a gradação de uma política de liberalização comercial, para a qual acordos de integração regional podem, sob certas condições, ser mais adequados do que uma liberalização unilateral.

Em um acordo de integração regional tenderia a ocorrer um incremento do comércio intra-setorial estimulado pelos ganhos em economias de escala e pela diferenciação de produtos e de segmentação de mercados. Uma primeira hipótese é que isto ocorresse sem alteração das estruturas produtivas dos países envolvidos, o que pressupõe a existência de estruturas produtivas relativamente desenvolvidas e competitivas. Neste caso, logicamente, os custos de ajuste na estrutura produtiva seriam reduzidos. Um segundo impacto possível seria um processo de especialização intra-setorial, a partir da exploração de economias de escala e de escopo, que promoveria uma maior reestruturação e especialização da base produtiva e de pauta de produção. Um terceiro movimento possível seria em direção a uma especialização inter-setorial, promovendo uma relocalização da base produtiva, como resultado dos desníveis de competitividade existentes entre as empresas e setores (Araújo Jr, 1993 e Krugman, 1991).

Dentro das análises que procuram comparar os benefícios dos acordos de integração regional *vis-à-vis* os benefícios de uma liberalização unilateral, há um grupo de críticas que diz respeito à avaliação de um acordo de integração regional, a partir do resultado líquido da criação e desvio de comércio. Esta avaliação não seria compatível com a análise dinâmica de um processo de integração econômica, sobretudo quando se pretende associá-lo a uma política de desenvolvimento (Dornbusch, 1989; Magalhães,1993).

Em Dornbusch (1989), a questão central é discutir alternativas ao regime autárquico, considerado, por pressuposto, como ineficiente e a pior das alternativas. A partir desta constatação, a questão a ser respondida é se seria melhor abrir a economia dentro de um bloco (integração regional), portanto de forma discricionária, ou para o mundo (liberalização unilateral). Se a escolha for uma integração regional, ainda deve ser discutida a configuração deste bloco; se uma área de livre comércio ou se uma união aduaneira, e, nos dois casos, a magnitude da margem de preferência concedida (elevada ou reduzida). Para estas indagações, o autor alega ser necessário incorporar as restrições

institucionais e os impactos sociais. Como não há uma regra geral é necessário analisar as especificidades de cada país ou de cada processo de liberalização. E também é fundamental considerar o ponto de partida deste processo, ou seja, o grau de abertura comercial inicial do país com relação ao mundo.

Quadro I. Estratégias alternativas de liberalização comercial

	Liberalização não discriminatória	Liberalização Preferencial
Liberalização parcial	Redução unilateral de tarifas	Acordos bilaterais especiais
Liberalização total	Livre comércio unilateral	União aduaneira ou áreas de livre comércio

Fonte: Dornbusch (1989).

Partindo da hipótese de uma liberalização total (abarcando todos os setores da economia), quando se considera a opção entre uma união aduaneira (UA)[3] e a abertura unilateral (liberalização unilateral), segundo o autor, pelo lado das importações seriam indiscutíveis as vantagens da abertura unilateral, dado que o mundo sempre será o melhor, mais barato e mais eficiente fornecedor. Portanto, se o critério de avaliação para a escolha das alternativas for a predominância e o volume da criação de comércio, a abertura unilateral seria sempre a mais adequada. Entretanto, pelo lado das exportações, a união aduaneira teria como vantagens, frente à liberalização unilateral, a possibilidade de acesso a mercado e os possíveis ganhos de renda dos produtores com mudanças nos termos de troca, que não estão assegurados em uma abertura unilateral. Em comparação com a manutenção do protecionismo (situação de autarquia), a UA teria como vantagem a exploração das economias de escala e da complementaridade industrial em nível regional, aumentando a gama de produtos ofertados a um menor custo.

Um aspecto importante na argumentação do autor é a escolha da melhor alternativa tendo-se em conta as especificidades do regime comercial de cada país ou região. Ou seja, o ponto de partida é relevante. Este aspecto é decisivo para refutar os argumentos da teoria tradicional da união aduaneira. Para o autor, a aplicação da teoria convencional, com ênfase na criação e desvio de comércio, só faz sentido para economias com baixos níveis iniciais de proteção ao mercado interno (indústria) e nas quais a substituição da produção do país sócio pela produção do resto do mundo é uma possibilidade real. Segundo o autor, tal teoria seria mais condizente com a experiência européia, tomando os EUA como o produtor de baixo custo. No caso das economias latino-americanas a realidade seria diferente.

[3] Para o autor uma União Aduaneira (UA) positiva é aquela onde há predominância da criação de comércio, ou seja, há expansão da demanda de bens protegidos e substituição daqueles produtores com custo social mais elevado. Uma União Aduaneira (UA) negativa é aquela onde há preponderância do desvio de comércio, ou seja, a renda antes proveniente da proteção tarifária transforma-se em uma subvenção ao sócio-produtor mais ineficiente.

A partir de um regime altamente protecionista, os ganhos com a criação de comércio e uma mais eficiente alocação de recursos dentro da união, bem como as vantagens advindas do acesso ao mercado seriam potencializados. Tal argumento é ainda mais reforçado quando são considerados os custos de transporte e a existência de bens regionais.

Para Magalhães (1993) do ponto de vista de economias com bases produtivas menos diversificadas, sofisticadas e integradas, uma política desenvolvimentista pressupõe o avanço da industrialização e, portanto, a incorporação de novos setores através de um modelo de substituição de importações, através do qual novos investimentos sejam viabilizados pelo aumento das economias de escala. Um processo de substituição de importações, por sua vez, pressupõe necessariamente desvio de comércio. Ainda que se pretenda a criação de comércio entre duas economias sub-desenvolvidas, esta só seria possível com um padrão de especialização inter-setorial, aliás o único possível em uma visão convencional. Neste caso, quanto maiores os desníveis de competitividade das estruturas produtivas, maior seria o fenômeno da relocalização industrial, o que implicaria desinvestimento na economia menos eficiente.

O elemento fundamental a ser destacado na análise do autor é que vincular e/ou avaliar positivamente um processo de integração pela criação de comércio ou pela sua preponderância em relação ao desvio de comércio, levaria a concluir que as duas únicas configurações possíveis seriam uma especialização intra-setorial e, portanto, Norte-Norte (entre países avançados) ou uma especialização inter-setorial Norte-Sul (entre um país avançado e outro periférico). No caso de configurações Sul-Sul, como não existem diferenças importantes em termos de dotações de recursos, não se criaria comércio via vantagens comparativas e especialização intersetorial, nem tampouco haveria condições de criação de comércio via economias de escala e diferenciação de produto com especialização intra-setorial, dado o menor grau de desenvolvimento da base produtiva. Aliás, com base nestes pressupostos o relatório do Banco Mundial (2000) tece críticas ao Mercosul, que seria uma caso paradigmático de integração Sul-Sul, e propõe como política mais adequada a Alca, que seria um acordo de integração mais amplo e de configuração Norte-Sul.

1.1.2 Integração Regional, Desenvolvimento Econômico e o Pensamento Cepalino

Desde seus primórdios, o pensamento estruturalista da Cepal[4] diagnosticava que a superação da condição de sub-desenvolvimento passava pelo avanço do processo de industrialização. Este processo defrontava-se com restrições internas (reduzido desenvolvimento das instituições e mecanismos financeiros, deficiências produtivas e na alocação de recursos, ausência de uma base tecnológica endógena, desigualdade na distribuição de renda e de riqueza, fragilidade financeira do setor público, entre outros) e externas (insuficiente capacidade importadora de bens essenciais, diferentes graus de desenvolvimento produtivo e tecnológico entre países periféricos e centrais, com aqueles apresentando escassez de capital e de tecnologia, o que implicava dependência externa para aquisição de tecnologia e de recursos, entre outros). É dentro deste contexto que se inserem as propostas iniciais de integração econômica regional na América Latina e a defesa de sua contribuição para a remoção ou redução dos obstáculos ao processo de industrialização.

Nos estudos da Cepal[5] das décadas de 50 e 60, a integração regional era defendida como uma estratégia que viabilizaria o incremento dos níveis de produtividade e de crescimento econômico. O aumento de produtividade seria resultado da transformação de vários mercados nacionais reduzidos e autárquicos em um único mercado regional e ampliado de bens e de fatores de produção, estimulando os ganhos de economias de escala e de processos de especialização e complementaridade das bases produtivas. Estes processos alavancariam, por sua vez, as exportações intra e extra-regionais[6].

O crescimento das exportações nestas duas direções teria uma dupla função. Como no âmbito do intercâmbio intra-regional haveria estímulo a um crescente fluxo comercial intra-industrial (ou seja, trocas dentro de um mesmo setor), o avanço do processo de industrialização (incluindo a constituição de novos setores) dar-se-ia simultaneamente à redução das disparidades ou heterogeneidades regionais. A preocupação com o equilíbrio comercial geral e setorial na região e a concessão de maiores margens de preferências aos países menos desenvolvidos inserem-se dentro desta lógica. Do mesmo modo, a

---

[4] Para uma visão dos principais argumentos cepalinos sobre o diagnóstico e as propostas de superação do sub-desenvolvimento, ver o trabalho de Prebisch "El Desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". Boletín Económico de América Latina. vol. 7, nº1,febrero. Publicado também Bielschowsky (2000) pp 69-136.

[5] Ver a respeito Cepal (1959) " El mercado Comun Latino-americano e Cepal (1969) "El Pensamiento de la Cepal". Os dois estudos foram reeditados em Bielschowsky (2000).

[6] Interessante observar como estes conceitos de organização industrial já estavam contemplados na análise do desenvolvimento econômico, o que, em termos da teoria convencional do comércio internacional, só seria incorporado a partir dos trabalhos de Krugman e Helpman de início e meados dos anos 80. Ainda assim, as estratégias de especialização e de diferenciação de produto, a partir de ganhos de escala e de segmentação de mercados, contempladas na nova teoria do comércio internacional, seriam possíveis apenas para estruturas produtivas já constituídas e evoluídas.

necessidade de ampliação de mercados pressupunha a maior participação possível de países e a possibilidade sempre aberta de novas adesões (Baumann, 2000b). A segunda função estaria associada à geração de maiores recursos externos a partir do aumento e diversificação das exportações extra-regionais, que reduziriam as restrições externas ao crescimento econômico e ao próprio avanço do processo de industrialização, ou seja, à constituição de novos setores industriais.

A proposta cepalina de integração regional e de incentivo ao comércio intra-industrial diferenciava-se frontalmente da visão convencional de Viner sobre a contribuição de um processo de integração econômica no âmbito das relações do comércio internacional. Primeiro porque nesta visão um processo de integração regional (*second best*), independentemente do grau de profundidade, sempre seria uma pior alternativa se comparada com uma estrutura de livre-comércio global (*first best*). Segundo, porque a especialização comercial, ocorrida a partir da dotação dos fatores de produção e com base nos conceitos de vantagens comparativas estáticas, seria sempre por definição inter-setorial (Viner, 1950 e Balassa, 1962). Por fim, porque o próprio conceito de um comércio equilibrado, em termos gerais e setoriais, com a concessão de margens de preferência aos países menos desenvolvidos ("menos eficientes") também estava em desacordo com a visão convencional. Para esta quaisquer formas de intervenção, de incentivo e/ou de comércio administrado a favor de economias e/ou setores menos eficientes tenderiam a provocar um desvio de comércio superior à criação de comércio, o que seria negativo em termos de eficiência no plano microeconômico, penalizando os produtores mais competitivos, e, em termos de bem estar social, impedindo os consumidores de terem acesso aos melhores produtos de menores preços.

Na visão cepalina, o insuficiente dinamismo econômico dos países latino-americanos estava associado, em grande medida, às restrições externas. Esta restrição era dada pela insuficiente capacidade de importação dessas economias. Os recursos externos provinham basicamente das exportações, cuja pauta, concentrada em produtos primários, caracterizava-se por um baixo dinamismo e pequeno grau de diversificação em termos de produtos. Importante observar que a falta de dinamismo da pauta exportadora era atribuída à ausência de diversificação (e de maior sofisticação) e não à ausência de especialização com base na dotação relativa de fatores, como na visão convencional. As exportações de produtos primários apresentavam elevada elasticidade-renda, com fortes oscilações de demanda e de preço no mercado internacional e com uma tendência negativa de longo prazo de deterioração dos termos de troca *vis-à-vis* os produtos industriais no comércio mundial, comprometendo assim a capacidade de importação dos países periféricos. Portanto, somente o avanço do processo de industrialização permitiria a internalização de alguns setores industriais e,

consequentemente, a melhoria da pauta de exportação. Assim criava-se um círculo virtuoso, no qual as exportações industriais viabilizariam a continuidade do processo de industrialização e este, por sua vez, promoveria uma melhoria na pauta de exportação. Importante destacar que embora a integração regional visasse maior diversificação e dinamismo da pauta de comércio exterior, o objetivo último era o avanço do processo de industrialização. A industrialização e não o comércio exterior era o vetor de dinamismo econômico e de superação do sub-desenvolvimento.

A continuidade do processo de industrialização nos moldes de um processo de substituição de importações impunha a necessidade de obtenção de recursos externos adicionais, fosse na forma de financiamentos aos novos projetos, fosse na forma de investimentos estrangeiros diretos, para ampliar e diversificar a base produtiva instalada. Isto porque, com o avanço da industrialização e do processo de urbanização e, conseqüentemente, da diversificação e sofisticação da produção e da demanda domésticas, eram criadas novas e crescentes necessidades de importação de insumos, bens de consumo duráveis e não-duráveis e bens de capital. Esta demanda por produtos importados agravava ainda mais a insuficiência da capacidade de importação, num processo dinâmico de superação e criação de novas restrições externas ao crescimento[7].

O pensamento cepalino também considerava as restrições internas ao avanço do processo de industrialização, com destaque para a ausência de um núcleo de geração e difusão de inovações, o baixo grau de desenvolvimento do setor financeiro, o atraso econômico e social do setor agrário, a desigualdade da distribuição do estoque de riqueza e do fluxo da renda e a reduzida capacidade de gasto do setor público. Neste caso, entretanto, ainda que um processo de integração regional exercesse influência sobre estes fatores internos restritivos, sua capacidade de contribuição para as “reformas estruturais” seria bem mais limitada (Tavares & Gomes, 1998). Por outro lado, estas restrições internas muitas vezes também se constituíam em obstáculos à integração regional, nos casos da dependência tecnológica, discutida a seguir, e do reduzido apoio político das burguesias nacionais.

Apesar das restrições externas e internas ao crescimento e das fracassadas experiências de integração regional, alguns países latino-americanos (Brasil, México e, em menor medida a Argentina) avançaram em seu processo de industrialização. Este processo se deu através de uma política de "desenvolvimento para dentro", valendo-se sobretudo do tamanho dos mercados domésticos e de um elevado grau de proteção à produção doméstica. Inicialmente, nas décadas de 50 e 60, o processo de

[7] Com relação às limitações impostas à industrialização por substituição de importações, ver Conceição Tavares (1972) "Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil in *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro: ensaios sobre economia brasileira*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.

industrialização contou com uma significativa entrada de investimento direto estrangeiro (IDE). No caso brasileiro, os fluxos de capital estrangeiro foram bem mais intensos e diversificados (americano, europeu e, em menor medida, japonês) do que nas demais experiências de industrialização latino-americanas. O capital estrangeiro, o capital privado nacional e o setor público constituíram o denominado "tripé" da industrialização[8]. A partir dos anos 70, os países latino-americanos, sobretudo o Brasil, promoveram um intenso processo de endividamento externo para financiar a continuidade do seu processo de industrialização. Com relação aos fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE), cabe observar que praticamente todos os recursos para novos investimentos produtivos foram originados e absorvidos pelos países centrais (fluxos norte-norte), que promoveram uma intensa transformação de suas bases produtivas e energéticas, a partir do choque do petróleo[9].

Com um padrão de crescimento industrial dependente fundamentalmente do mercado interno e com um comércio exterior preponderantemente realizado com os países centrais, o Brasil (e também o México e a Argentina) constituiu uma base produtiva e uma pauta de comércio exterior com baixo grau de integração regional. Como destaca Araújo Jr. (1988a e 1988b), um dos aspectos mais importante do processo de industrialização brasileira foi o "processo persistente de eliminação dos vínculos de complementaridade com os demais países da região" (1988:2). A política de investimento orientou-se por uma visão autárquica da economia, sem levar em conta a dimensão regional ou sub-regional. Além disso, no âmbito da política de controle do Balanço de Pagamentos, o Brasil não conferiu tratamento diferenciado aos demais países da América Latina, o que foi, na visão do autor, uma política inócua, pois menores importações provenientes da região representaram menores exportações para a região. Estes dois fatores apenas contribuíram para provocar um crescente distanciamento do Brasil dos demais países da América Latina.

Mas não foi apenas a natureza da política de "desenvolvimento para dentro" das principais economias latino-americanas que trouxe limitações importantes ao processo de integração regional nos anos 70 e 80. Um primeiro fator importante foi o baixo apoio das elites locais ao processo de integração. Isto porque a integração econômica pressupunha reformas estruturais nas esferas

---

[8] Esta característica do processo de industrialização brasileiro não apenas permitiu que o país constituísse a mais avançada, diversificada e integrada estrutura industrial da região, com uma forte e variada presença estrangeira, como também influenciou o processo de inserção comercial e produtiva do país na economia mundial. Além de um exportador líquido de manufaturas, o Brasil caracterizou-se como um “global trader”, ou seja, com uma pauta diversificada em termos de produto e de mercado de destino. Aliás, como discutido nos capítulos três (inserção comercial) e quatro (internacionalização produtiva), essa maior diversidade e presença estrangeira condicionou fortemente o processo de reestruturação produtiva brasileira nos anos 90, em um quadro de abertura econômica e financeira com o mundo e com a região, promovendo um incremento no intercâmbio comercial e nos fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE).

[9] Para uma análise aprofundada da reestruturação produtiva nos países avançados ver Coutinho & Suzigan (1991) (orgs).

econômicas e políticas que solapavam o esquema de poder econômico e político das elites[10]. Corrobora este argumento o fato de que algumas economias lograram realizar uma "modernização conservadora" com reformas econômicas, administrativas, tributárias e financeiras, que favoreceram o funcionamento dos mercados capitalistas, enquanto as reformas sociais (como por exemplo a criação de um mercado de massa a partir da reforma agrária, entre outros) pouco ou nada avançaram (Tavares & Gomes, 1998). Algumas destas reformas foram realizadas em governos não-democráticos e militares que, em nome da soberania nacional, via de regra, se opuseram às iniciativas de integração regional.

Um segundo fator decisivo no fracasso das políticas de integração regional esta associado à própria natureza do processo de desenvolvimento para dentro nos moldes de uma industrialização por substituição de importações (ISI) liderado por empresas transnacionais (ET´s). Com efeito, o fato deste processo ter sido liderado por filiais de empresas estrangeiras e em mercados nacionais fechados implicou uma duplicação de linhas e estruturas produtivas, que apresentavam assim baixo grau de complementaridade regional. Segundo Tavares & Gomes (1998) "pelo prisma da integração, o fato de que a ampliação do mercado interno, associado com o próprio crescimento dos anos 60 e 70, tenha sido liderado pelas empresas multinacionais, promoveu uma superposição, no espaço econômico regional, de estratégias de expansão, mercado e localização não coincidentes, em sua lógica de concorrência privada globalizada, com a lógica de integração e complementaridade industrial implícita nos pensamentos da Cepal. Eventualmente, por razões de interesse da regionalização das empresas transnacionais, se produzem espaços de concorrência que permitem a exportação de manufaturas" (1998:10).

Este último aspecto destacado pelos autores é importante. Quando houve algum grau de integração comercial e produtiva no plano regional esta esteve restrita e foi conseqüência dos esquemas de divisão regional do trabalho inter-filiais de empresas estrangeiras[11]. O estudo de Fajnzylber (1971) sobre a atuação das filiais de empresas estrangeiras já destacava a crescente presença dessas empresas e mostrava que estas destinavam à região (América Latina) uma proporção bem maior de suas exportações que as empresas nacionais e, portanto, eram as principais responsáveis pela integração regional comercial.

---

[10] Ver a respeito Hirst (1994) e Hirst et al. (1994).

[11] Segundo Tavares & Gomes (1998), a indústria automobilística no Mercosul seria uma boa ilustração de "como estas empresas globalizadas reestruturam espacialmente seu processo de produção e de como o aumento do comércio em realidade representa, em sua maior parte, um aumento das transações intra-empresas, com incremento do coeficiente importado, baixo valor agregado e baixo nível de emprego" (1998: 11).

Um terceiro fator que atuou como obstáculo à integração regional, também associado às características do processo de industrialização, foi a inexistência de uma base endógena de desenvolvimento tecnológico. Para Fajnzylber (1971a, 1983 e 1990), a industrialização latino-americana nos anos 60 e 70 teve duas características principais: a) a existência de mercados nacionais altamente protegidos, e b) o importante papel desempenhado pelas filiais de empresas estrangeiras. Segundo o autor, a elevada e crescente presença de empresas estrangeiras e a utilização de tecnologia importada sem processamento interno[12] caracterizariam uma estratégia de desenvolvimento para dentro, mas dependente do exterior (dos países avançados). A combinação destas duas características teria impedido o desenvolvimento de uma base tecnológica endógena e maiores encadeamentos e vínculos produtivos e tecnológicos no âmbito regional e, por isso, teria reforçado as restrições externas ao crescimento[13]. A dependência e a heterogeneidade tecnológica[14] e produtiva mantiveram-se mesmo para os países que lograram avançar no processo de industrialização. Em que pese o fato das filiais de empresas estrangeiras distarem tecnológica e produtivamente de suas matrizes, estas empresas eram bem mais avançadas que suas pares regionais, atuando nos setores de maior conteúdo tecnológico (Fajnzylber, 1983 e 1990).

A industrialização não logrou constituir um núcleo endógeno de progresso técnico que assegurasse um processo de industrialização e de crescimento mais dinâmico e auto-sustentado. Além de não criarem uma base tecnológica endógena, as importações de bens de capital provenientes dos países centrais agravavam os problemas com a balança comercial e de pagamentos e diminuíam o efeito multiplicador dos investimentos. A rigor, a principal preocupação do autor não era com a ausência dos vínculos regionais, objeto desta tese, e sim com os diferenciais de dinamismo entre países periféricos e centrais devido ao desenvolvimento tecnológico e a atuação das empresas estrangeiras: "Comparando o papel que as empresas internacionais desempenhariam nos países desenvolvidos com o que teriam na indústria latino-americana, pareceria possível chegar à conclusão de que, embora sua

---

[12] O baixo esforço de desenvolvimento endógeno de tecnologia fica explícito no fato de que no início dos 70, enquanto os gastos com a importação de tecnologia eram mais do que o dobro do que era dedicado a pesquisa e desenvolvimento, no Japão a proporção era em ordem inversa de seis para um.

[13] Nas palavras do autor: "na América Latina, a proteção afetava fundamentalmente os produtos finais, que eram aqueles cuja importação se desejava substituir em primeiro lugar. Os bens de capital e parte de alguns dos produtos intermediários eram adquiridos no exterior. E são exatamente os bens de capital e alguns produtos intermediários os que incorporam e materializam a maior parte das inovações tecnológicas. Assim, esse fato e a presença de empresas internacionais definiam uma política liberal de importação de tecnologia" (1971:173).

[14] Segundo Tavares & Gomes (1998), o processo de industrialização na América Latina "se bem permitiu estender os padrões de consumo modernos às classes médias e a alguns segmentos de trabalhadores urbanos organizados, não solucionou o problema da homogeneização tecnológica nem da competitividade de nossas economias, dado que tampouco resolveu o problema central da geração e apropriação endógena de progresso técnico"(1998: 12)

ação tivesse uma gravitação decisiva quanto à orientação do processo tanto nos países desenvolvidos como na indústria latino-americana, os resultados dessa ação seriam diferentes, pelo menos quanto ao dinamismo do sistema. Nos países desenvolvidos, os lucros gerados são aplicados em projetos de pesquisa e investimento que se materializam e passam a fabricar nestes países, que aumentam sua eficiência produtiva e expandem suas possibilidades de concorrência no mercado internacional. Nos países da região, às implicações já apresentadas sobre a presença de estruturas produtivas altamente concentradas se poderia acrescentar a importação de bens de capital e a remessa de lucros para o exterior. Estes dois últimos fatores exercem simultaneamente um efeito inibidor do crescimento sobre os países em que as filiais atuam e um efeito dinamizador sobre a economia dos países de origem" (1971:188).

Segundo Fajnzylber, um processo de integração regional poderia modificar a forma de atuação destas empresas, voltadas essencialmente para o mercado interno, contribuindo para a) a melhoria do Balanço de Pagamentos, b) o aumento de escalas de produção e c) uma maior especialização das plantas e aumento de eficiência. Interessante observar as duas ordens possíveis de causalidade expressas na visão do autor. Se bem é verdade que a integração regional poderia alavancar o crescimento econômico, por outro, o maior dinamismo econômico das economias periféricas facilitaria o processo de integração regional, a partir dos maiores vínculos e encadeamentos produtivos e tecnológicos.

O autor também chamava a atenção para a inadequação da tecnologia importada às escalas de produção e à disponibilidade de recursos produtivos. Além disso, as importações de equipamentos e tecnologias a preços superiores aos do mercado internacional, via de regra, seguindo a lógica da matriz, tornavam os investimentos mais caros, implicando amortizações mais elevadas e maiores remessas de lucro.

Por fim, com base em um estudo de caso do Brasil[15], o autor teceu algumas conclusões sobre a atuação das filiais de empresas estrangeiras na região nos anos 70, em particular com relação à estratégia exportadora. Primeiro, as filiais de empresas estrangeiras eram maiores que seus pares nacionais; segundo, as filiais predominavam nos setores de maior conteúdo tecnológico; terceiro, as filiais produziam com níveis mais altos de eficiência; e por último, as filiais eram mais diversificadas e se expandiam mais rapidamente que as empresas nacionais. Importante destacar que neste período o

[15] Ver *Sistema Industrial e Exportações de Manufaturas: análise da experiência brasileira* IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1971.

padrão de atuação das filiais de empresas estrangeiras era muito mais independente e isolado do que o atual, com as filiais apresentando um maior grau de autonomia frente às corporações.

A partir destas constatações, o autor adverte que: “basear a parte mais dinâmica das exportações em decisões adotadas por empresas internacionais não parece ser o caminho mais adequado para se conseguir uma maior autonomia e estabilidade no manejo do comércio exterior. A estratégia de exportação das empresas internacionais leva em consideração as condições de produção e de mercado dos diferentes países em que atuam. Assim sendo, quando, num país, a maior parte das exportações é proveniente dessas empresas, essa situação dificilmente pode ser descrita como estável nem, tampouco, como um exemplo de autonomia. Quanto ao possível dinamismo das exportações dentro da região – e que implica, de fato, no prosseguimento do processo de substituição de importações em nível regional - , parece possível prever que, numa primeira etapa, se poderão alcançar fases significativas de crescimento; no entanto, a não ser que se verifique uma substancial ampliação dos mercados internos dos países, a tendência, no final de alguns anos, será para situações de saturação semelhantes às observadas em nível de cada um dos países, no que se refere a esse processo" (1971:194). E finalmente conclui que (...) "o comportamento das filiais no sentido de aumentar suas exportações não garante, necessariamente, o dinamismo e a estabilidade do modelo de industrialização, para o qual essas empresas contribuíram de forma decisiva" (1971:195).

Em trabalho mais recente, Fajnzylber (1990) argumenta a respeito da baixa vocação exportadora das empresas: "sejam quais forem as particularidades de cada país (...) em todos eles as exportações industriais representam uma baixa percentagem da produção industrial e, a julgar por sua tecnologia de produtos, processamento e fabricação, ela foi fundamentalmente concebida para abastecer o mercado interno (...) O dado crucial é que a rentabilidade do mercado interno sempre foi superior à do mercado internacional". E finalmente conclui: "portanto, o traço central do processo de desenvolvimento latino-americano é a incorporação insuficiente do progresso técnico (...) O conjunto vazio estaria diretamente vinculado ao que se poderia chamar de incapacidade de abrir a "caixa-preta" do progresso técnico".

O processo de industrialização latino-americano foi interrompido nos anos 80 com a crise da dívida externa[16]. Com seu agravamento em um quadro de estancamento dos fluxos voluntários de créditos internacionais e de brusca e forte elevação das taxas de juros internacionais, o padrão de financiamento da industrialização via endividamento externo também se inviabilizou. Por outro lado,

os maiores encargos com a dívida externa e as maiores dificuldades para a geração de recursos com exportações, dados a retração do comércio internacional, o menor dinamismo da pauta e a deterioração dos termos de troca, aumentaram a vulnerabilidade externa dos países latino-americanos.

Como destaca Baumann (2000), algumas das principais contribuições teóricas da Cepal nos anos 80 identificam na restrição externa (insuficiente capacidade de importar), o maior empecilho ao crescimento das economias latino-americanas. A importância de um processo de integração estaria exatamente em eliminar ou atenuar esta restrição externa. A crise da dívida externa explicitou a dependência das exportações dos países da região para os países centrais, exportações estas que eram vitais para a geração de recursos em moeda forte para a importação de bens essenciais. Por outro lado, as importações de bens essenciais, provenientes dos países centrais, esbarravam na insuficiente capacidade de importar. Neste sentido, a solução seria suprir, parcial e crescentemente, estas necessidades dentro da própria região. Para tanto, deveriam ser criados mecanismos regionais de pagamento (sistema de crédito recíproco), reduzindo a dependência de recursos em moeda forte, ser concedidas preferências tarifárias para estimular o intercâmbio intra-regional, e ser utilizada a capacidade de compra dos Estados nacionais para incentivar a produção da região. Assim, o processo de integração regional poderia contribuir para aliviar a restrição externa.

Importante destacar como o papel primordial da integração econômica foi deslocado da sua contribuição ao avanço do processo de industrialização para o incremento do comércio exterior, que passou a se constituir no motor de crescimento dinâmico das economias, pela geração de recursos externos em moeda forte para as necessidades de importação, ou pelo aumento de eficiência e de produtividade. A integração econômica seria o instrumento chave para a constituição de estruturas produtivas mais complementares e com maiores escalas de produção, atuando como uma plataforma de exportações para os países centrais. Em menor medida, estimularia acordos de cooperação e coordenação políticas nos fóruns internacionais.

Dentro deste contexto, a visão da Cepal sofreu uma grande inflexão nos anos 80 que culminou com o conceito de "regionalismo aberto" nos anos 90 (Cepal, 1994)[17]. Agora, a integração regional aparece como um processo que deve ser compatível e subordinado ao processo mais amplo de abertura multilateral, defendido e estimulado pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI,

---

[16] Para alguns países como Argentina e Chile a política econômica adotada frente à crise promoveu um retrocesso no processo de industrialização. Ver a respeito Schvarzer (1997), Kosacoff (1993, 1994).

[17] Ver Regionalismo Aberto na América Latina e Caribe: A Integração Econômica a Serviço da Transformação Produtiva com Eqüidade, Santiago do Chile. Documento coordenado por Gert Rosenthal. As referências ao documento são com base na reprodução realizada por Bielschowsky (2000).

e negociado no âmbito da Rodada Uruguai do Gatt, que originou a criação da OMC. Na definição da Cepal (1994) "denomina-se 'regionalismo aberto' o processo que surge ao serem conciliados os dois fenômenos (...) a interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial e a que é basicamente impulsionada pelos sinais do mercado, resultantes da liberalização comercial em geral. O que se busca com o regionalismo aberto é que as políticas explícitas de integração sejam compatíveis com as políticas tendentes a elevar a competitividade internacional, além de complementares a elas" (2000:945).

A opção pelas exportações como motor de dinamismo, em detrimento da industrialização por substituição de importações, explicaria a preocupação com a busca de competitividade internacional e da adoção dos instrumentos necessários para a obtenção deste objetivo: "a ação pública orientou-se para o impulsionamento da competitividade internacional dos produtos e serviços que cada país pode oferecer de maneira mais eficiente. Até meados dos anos 1980, os acordos de comércio intra-regional não desempenhavam um papel relevante nesse processo. (...) persistia a idéia de que eles eram mais propícios à industrialização substitutiva de importações do que ao esforço de exportação" (2000: 942).

O conceito de regionalismo aberto buscou desmistificar o debate regionalismo versus multilateralismo, tratando os dois fenômenos como partes de um mesmo processo[18]. A crescente pressão competitiva externa, exercida por um nível reduzido e decrescente de proteção tarifária e não-tarifária, bem como pelo manejo adequado da política cambial, seria o principal instrumento de uma política de competição e de estímulo à busca de competitividade. Os ganhos de competitividade seriam decorrentes das estratégias de especialização[19] e de complementaridade produtivas e da transferência tecnológica a partir dos centros avançados. A integração regional seria um importante instrumento para viabilizar os ganhos de eficiência e de competitividade, através da obtenção de economias de escala e da redução das estratégias rentistas dos produtores domésticos (*rent seeking*). Estruturas mais especializadas, eficientes e competitivas promoveriam uma maior e crescente inserção internacional, reduzindo o grau de vulnerabilidade externa e otimizando o crescimento econômico.

---

[18] A relação de subordinação dos processos de integração ao multilateralismo fica clara no documento da Cepal (1994), reproduzido em Bielschowsky (2000): "de fato, nenhum dos países - desenvolvidos ou em desenvolvimento - que assumiram compromissos de integração propuseram estes como alternativas a uma inserção mais dinâmica na economia internacional, mas sim como processos complementares para atingir esse objetivo (...) os processos de integração seriam o cimento futuro de uma economia internacional livre de protecionismo e de entraves ao intercâmbio de produtos e serviços" (2000:943).

[19] O processo de especialização seria intra-industrial e poderia "induzir a uma eficiência maior e gerar externalidades, em conseqüência do emprego de uma força de trabalho qualificada, do fortalecimento empresarial, baseado em diversas formas de vinculação com os investimentos estrangeiros, e do contato mais estreito entre fornecedores e usuários".

Importante observar que a dimensão regional cumpre um papel secundário e subordinado: "o que diferencia o regionalismo aberto da abertura e da promoção indiscriminada das exportações é que ele inclui um ingrediente preferencial, refletido nos acordos de integração e reforçado pela proximidade geográfica e pela afinidade cultural" (2000: 945). Esta visão de integração guarda muitas semelhanças com aquela proposta por Krugman (1991) e pelos modelos gravitacionais[20], que buscam diferenciar os impactos sobre os fluxos de comércio intra-regionais promovidos pelas preferências comerciais criadas por política econômica daquelas criadas pela história e pelo progresso técnico: fatores culturais, proximidade, tamanho e distribuição geográfica dos mercados consumidores, custos de transportes e economias de escala.

Dentro do conceito de regionalismo aberto não seria mais o desenvolvimento de uma base tecnológica endógena que promoveria vínculos produtivos e tecnológicos em nível regional. Ao contrário, a integração e a abertura comercial seriam os fatores que facilitariam a incorporação de progresso técnico com "o aumento do rendimento das atividades de inovação, ao reduzir as barreiras comerciais, favorecer a padronização de normas e regulações, fomentar a criação de centros de excelência e reduzir os custos da pesquisa pura e aplicada". A rigor, não é apenas a ordem de causalidade que é redefinida dentro desse novo conceito de integração, mas o próprio padrão e a importância do desenvolvimento tecnológico. A idéia de um desenvolvimento tecnológico endógeno, se não foi abandonada, teve seu alcance reduzido: "o processo de difusão e inovação tecnológicas que se procuraria promover através da integração exigiria que se facilitassem as ligações com os países extra-regionais nos quais são geradas as principais inovações nesse âmbito. Para países como os latino-americanos e os caribenhos, que normalmente se vêem limitados a acompanhar esses avanços a uma certa distância, esse é um ponto crucial, uma vez que a transferência de tecnologia que a abertura comercial traz consigo é um componente fundamental de suas perspectivas de crescimento" (2000:952). Ou ainda, seguindo a mesma linha de argumentação "a integração pode desempenhar um papel importante para favorecer a imitação e a transferência de tecnologias, através da facilitação da mobilidade de recursos humanos qualificados entre os países e da promoção dos investimentos intra-regionais" (2000:954).

Esta ordem de causalidade não encontraria respaldo na análise de Fajnzylber (1990): "a seqüência que parece ser depreendida deste estudo é da eqüidade, austeridade, crescimento e competitividade. Ela difere da teoria que começa pela competitividade e não destaca o conteúdo

[20] Para uma resenha teórica e uma análise dos resultados empíricos dos modelos gravitacionais para o caso brasileiro ver Porto (2000) e Piani & Kume (2000).

tecnológico dos produtos exportados, para depois esperar que o crescimento resulte do efeito dinamizador do mercado internacional, que terminaria na incorporação paulatina dos excluídos".

Importante destacar as mudanças verificadas no cenário mundial entre meados dos 1980 e dos 1990, resultado do aprofundamento do processo de internacionalização produtiva e comercial e da conformação de uma globalização financeira sem precedentes na economia capitalista moderna, que condicionaram as proposições de política econômica e de desenvolvimento dos países periféricos. Um amplo processo de abertura e de desregulamentação econômicas e financeiras nesses países, incluindo a privatização de empresas atuantes nos setores industriais e de serviços públicos, foi imposta como uma pré-condição para a renegociação da dívida externa, para o acesso facilitado às novas fontes de financiamento e mesmo para a entrada de fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE), agora muito mais abundantes e em busca de novos espaços de acumulação de capital. Estas diretrizes enquadram-se dentro de um conjunto mais amplo de propostas liberais denominadas de Consenso de Washington[21], que tiveram sua difusão e implantação facilitadas pela consolidação da hegemonia norte-americana, em especial sobre as economias latino-americanas.

O conceito de regionalismo aberto pressupõe uma liberalização abrangente, que abarque o maior número de setores e, em termos de países, adote critérios flexíveis de participação e de admissão de novos membros, seguindo o critério de nação mais favorecida da OMC. Dois outros critérios caracterizam as políticas de comércio exterior no âmbito do "regionalismo aberto". O primeiro é o gradualismo na redução das barreiras tarifárias e não-tarifárias para facilitar e minimizar os custos do processo de ajuste produtivo. O segundo é a transparência com relação às regras e objetivos para a elaboração do regime de origem, das salvaguardas, dos direitos compensatórios e da solução de controvérsias. No caso dos investimentos de origem intra-regional deveria ser concedido tratamento semelhante aos de origem nacional. Neste sentido, como destaca Baumann (2000), outra característica importante dos acordos regionais nos moldes do "regionalismo aberto" tem sido buscar a harmonização do aparato normativo e institucional às normas internacionais. No campo da política industrial e de comércio exterior o parâmetro tem sido o acordo Gatt-1994. O grau de institucionalização do processo deve ser compatível com o grau de profundidade da integração. Via de regra, o que tem sido observado é a predominância de acordos de integração econômica "*de fato*" em substituição aos acordos "*de jure*",

[21] O termo "Consenso de Washington foi dado pela economista John Williamson em 1989 a uma lista de recomendações liberais para as reformas estruturais dos países periféricos: disciplina fiscal, reforma tributária com ampliação da base de arrecadação, taxas de juros reais e positivas, taxa de câmbio desvalorizada, abertura comercial, incentivo ao investimento direto estrangeiro, privatização, desregulamentação e direito de propriedade. Ver a respeito Wlliamson (1990a, 1990b). Para uma análise crítica dos impactos negativos das reformas liberais no Brasil e, em particular, sobre o aumento da vulnerabilidade externa, ver Carneiro (2000).

ou seja, a realização de acordos setoriais com forte presença e participação da iniciativa privada e menor intervenção das autoridades governamentais.

Inerente ao conceito de regionalismo aberto, está a idéia de que a criação de comércio deve prevalecer sobre o desvio de comércio. Enquanto a desgravação tarifária e o livre-comércio regional seriam criadores de comércio, a ocorrência de desvio de comércio dependeria do nível de margem de preferência concedida aos sócios *vis-à-vis* terceiros-países. Dentro dessa visão, a tarifa externa comum (TEC) é um instrumento necessário para a criação de preferência regional, mas deve ser reduzida para não impor um nível elevado de proteção. Segundo Cepal (1994) "no contexto internacional contemporâneo, as tarifas externas comuns e um nível moderado de proteção em relação a terceiros são instrumentos eficientes para reduzir os incentivos ao contrabando, e também para evitar as acusações de comércio desleal, relacionadas com o uso de insumos com diferentes graus de proteção. Do mesmo modo, elas reduzem a necessidade de se contar com normas rigorosas sobre a origem, que podem representar um obstáculo importante à liberalização comercial" (2000:948).

No caso do Mercosul, como se trata de uma união aduaneira, esta margem de preferência é dada pela TEC e pelo processo de desgravação tarifária. Mas como destaca Prado (1995), o artigo XXIX do Gatt-94 estabelece que uma união aduaneira, para ser reconhecida pela OMC, não deve ter uma TEC superior às tarifas nacionais prévias à integração ou que seja elevada demais, a ponto de gerar uma margem de preferência que facilite o desvio de comércio. Neste sentido, a adoção de mecanismos e instrumentos comunitários, no âmbito de um processo de integração e tendo o Gatt-94/OMC como referência, significa reduzir os raios de manobra da política industrial e de comércio exterior. Além disso, os países latino-americanos foram os únicos que conjuntamente consolidaram suas tarifas máximas do imposto de importação na OMC.

O conceito de regionalismo aberto, refletindo e repercutindo a intensificação do processo de internacionalização, vai muito além da dimensão comercial, incorporando a dimensão tecnológica, ainda que de forma limitada, e a contribuição da integração para os investimentos: "uma integração espontânea ou de fato (...) implica um crescente fluxo recíproco de pessoas, capital, informação e tecnologia entre empresas e países, além da integração puramente comercial, baseada no intercâmbio de produtos, que tendeu a predominar no passado" (2000: 940). Especificamente, com relação aos investimentos: "os compromissos de integração também podem contribuir para a estabilidade e para o aumento dos investimentos, ao elevarem a eficiência da adoção de decisões dos países participantes em matéria de políticas econômicas (...) os efeitos benéficos da integração não se limitam às empresas, mas estendem-se também ao sistema econômico e institucional em que elas estão inseridas (...) ao

empreeenderem conjuntamente projetos de infraestrutura física e enérgetica, os países também conseguem economias de escala e uma produtividade maior de seus investimentos domésticos, regionais e estrangeiros" (2000:942-43).

Uma questão fundamental pouco aprofundada dentro do conceito de regionalismo aberto diz respeito aos protagonistas do processo de internacionalização comercial e produtiva. O documento observa que, do ponto de vista das empresas, a integração econômica promove uma redução dos custos de transação, seja pela construção conjunta de infra-estrutura básica e tecnológica, seja pela harmonização ou convergências de regras e regulamentos. Entretanto, há que se considerar que em um processo que contemple tanto a dimensão regional quanto a global e que é avaliado a partir dos fluxos comerciais, tecnológicos e de investimentos, as oportunidades e limites são diferenciados segundo o tamanho e a origem do capital. Parece razoável supor que as empresas transnacionais (ET´s) com atuação em vários países teriam, a princípio, vantagens sobre as demais empresas com menor grau de internacionalização[22].

As estratégias de atuação das empresas transnacionais (ET´s) e de suas filiais, bem como suas contribuições para os processos de regionalismo e de multilateralismo aparecem bem concatenadas na argumentação de Oman (1994). Como ponto de partida, o autor advoga a tese, divergente do pensamento clássico cepalino, mas compatível com o conceito de regionalismo aberto, de que o regionalismo e a globalização não são dois fenômenos antagônicos. Ao contrário, esses podem ser fenômenos convergentes e sinérgicos, que se reforçam mutuamente. O regionalismo foi definido como sendo fundamentalmente um processo político (*de jure*) que pode (ou não) incrementar as forças competitivas dentro da região. A principal condição para que isto seja possível é que o regionalismo não seja utilizado como um instrumento de proteção regional. Para o autor, o processo de desregulamentação econômica e financeira, a geração e difusão de novas tecnologias de informação e a globalização dos mercados financeiros são fenômenos que caracterizaram e contribuíram para o processo de globalização desde o final dos anos 70.

Cabe observar que nessa visão a globalização é definida como sendo fundamentalmente um fenômeno microeconômico, impulsionado pelas estratégias e comportamentos das empresas transnacionais (ET´s), que buscaram intensificar a internacionalização de suas atividades empresariais em termos de comércio e do investimento direto estrangeiro. No bojo desta internacionalização,

[22] O próprio documento reconhece que "é necessário criar mecanismos para facilitar o acesso ao financiamento e à tecnologia por parte das pequenas e médias empresas, que poderiam ser um dos principais beneficiários do processo de integração" (2000:952).

promoveu-se a difusão de um novo sistema de organização da produção, de novas relações entre as firmas e as redes corporativas e entre as cadeias de fornecimento e de distribuição. Esse novo sistema de organização empresarial, também denominado de “produção flexível e enxuta”, tornou-se a nova forma de crescimento e de acumulação de capital em escala global, contribuindo para que o sistema de produção em massa da organização industrial fordista entrasse em crise.

A globalização impulsionada por forças microeconômicas promoveria tanto a integração regional de *fato* como de *jure* entre os países-membros de um bloco econômico. Nessa visão, a interação será tanto mais positiva quanto menos os acordos regionais *de jure* tornarem-se instrumentos de proteção regional, contribuindo assim para enfraquecer ou desintegrar os oligopólios estabelecidos nos países, os *rent-seekers* e os grupos de interesse contrários à abertura dos mercados e ao aumento da competição. O regionalismo contribuiria também para: "restabelecer a soberania política coletiva dos Estados membros *vis-à-vis* os grupos de interesse instalados nos países". Por último, os acordos e tratados internacionais seriam mais estáveis, críveis e menos passíveis de pressões do que as legislações nacionais.

Interessante observar que o autor atribui, entre tantas outras funções e objetivos à integração regional, a atração de investimento direto estrangeiro (IDE). Mas esta seria conseqüência das “reformas estruturais” de cunho liberal e do conseqüente aumento de estabilidade e de credibilidade das políticas dos Estados membros, e não das políticas regionais de proteção. A rigor, o IDE consolidaria formas mais complexas de integração econômica por parte das grandes corporações transnacionais, que iriam além da integração comercial, formando um sistema de produção na forma de redes que abarcaria vários países, inclusive as filiais em economias periféricas. Com isso, mudanças significativas seriam observadas nas formas de atuação das filiais de empresas estrangeiras. De uma forma de atuação relativamente isolada e independente, denominada de estratégia multidoméstica, que limitava seus vínculos com a corporação à transferência de tecnologia e ao uso de marcas comerciais, as filiais e suas matrizes passaram a constituir um maior grau de articulação e de hierarquização (Chesnais, 1996 e UNCTAD, 1993). Nos países latino-americanos, estas mudanças representavam transitar de estruturas produtivas pouco complementares e integradas e muitas vezes com linhas de produção sobrepostas, como observado por Fajnzylber (1971, 1983) e Tavares & Gomes (1998), para estruturas mais especializadas e com vínculos produtivos e comerciais intra-regionais. Embora este ponto não tenha

sido aventado por Oman, a rigor, as filiais localizadas nos países periféricos perdem autonomia e passam a exercer funções menos nobres dentro da cadeia de valor da corporação[23].

Ainda segundo Oman, um aspecto fundamental do novo sistema de organização industrial com produção "enxuta e flexível" é que ele viabilizaria empreendimentos com menores escalas de produção, sem comprometer a eficiência produtiva e o atendimento às necessidades específicas da demanda, o que seria fundamental para os países em desenvolvimento com tamanhos de mercado mais reduzidos. Outro aspecto diz respeito ao fato de que os requisitos de implantação do novo sistema seriam fundamentalmente "organizacionais" e não tecnológicos, não demandando capacitações elevadas em termos de capital e de tecnologia.

Ainda para Oman, dois fatores tornariam bastante peculiar esse processo de internacionalização, diferenciando-o das tendências verificadas nos anos 70. De um lado, a desaceleração e/ou reversão da tendência de transferência de algumas indústrias dos países centrais para a periferia em busca de mão-de-obra mais barata, dada a acentuada diminuição da importância desse fator de produção no custo de fabricação e, de outro, a crescente importância da proximidade geográfica entre produtores e consumidores e entre produtores e seus fornecedores de peças, componentes e serviços. Estes dois fatores seriam ainda mais importantes em um sistema de produção "flexível e enxuta", que caracterizaria o sistema de organização da produção das grandes corporações mundiais. Neste sentido, a tendência atual seria a da construção de *networks* de produção e montagem regionais e não-globais. Esta forma de atuação tenderia a estimular um incremento dos fluxos de comércio intra-setorial e intra-firma, promovendo uma integração regional de *fato* e se beneficiando de uma integração regional de *jure*. Nas palavras do autor: "a globalização subentende a globalização dos mercados financeiros, a globalização da competição, a globalização da demanda, mas não a globalização da produção e dos networks de montagem, cuja tendência é de regionalização e de 'localização global' "(1994:11)[24].

A divisão regional do trabalho também é destacada por Tavares & Gomes (1998) como um fator importante para o crescimento das exportações intra-regionais nos anos 90. Segundo os autores, a maior abertura comercial promovida pelos países latino-americanos nos anos 90, sustentada na valorização cambial e na liberalização tarifária e não-tarifária, facilitou a divisão regional do trabalho das filiais de empresas estrangeiras na região. De um lado, aumentou a competitividade das

[23] Para uma análise aprofundada da atuação de filiais de empresas estrangeiras no Brasil nos anos 90 e seu padrão de integração subordinado à rede corporativa ver Hiratuka (1999, 2001).

[24] O conceito de "localização global" aparece associado à maior importância da proximidade física entre produtores e usuários e fornecedores.

exportações norte-americanas, tornando o fluxo de comércio, até então deficitário, superavitário para os EUA. De outro, ao reduzir os custos de transação intra-região, também ampliou “as escalas de mercado para as operações das filiais de empresas transnacionais localizadas na América Latina e modificaram as vantagens comparativas estáticas entre países e atividades, expandindo, em conseqüência, também as possibilidades de intercâmbio nos níveis regional e sub-regional, ainda que, em muitos casos, as custas da desorganização da produção interna nos setores imediatamente afetados pela perda de competitividade” (item III, pp. 8).

Ao menos em um outro ponto, o argumento de Oman (1994) coincide com as proposições clássicas cepalinas. Nas duas análises, há uma forte oposição ao regionalismo por parte das forças políticas domésticas, que identificam no processo uma ameaça aos seus interesses econômicos e políticos. Enquanto para a Cepal esta resistência representava menores possibilidades de reformas estruturais para reduzir as restrições internas ao crescimento, para Oman o problema estaria no fato de que, em muitos casos, os agentes domésticos procurarão transformar o regionalismo em instrumento de proteção regional com apoio, ou sem a resistência, das grandes empresas estrangeiras (ET´s). Isto porque não se deve esperar que as "empresas multinacionais globalmente competitivas e que poderiam constituir-se numa grande força política de oposição ao protecionismo regional ajam nesse sentido. Muitas dessas empresas estão mais interessadas na possibilidade de redução das barreiras intra-regionais do que preocupadas com o risco de maiores barreiras inter-regionais ao comércio, uma vez que possuem capacidade de produção instalada em todas as regiões importantes e não contam substancialmente com o comércio inter-regional no que relaciona à competitividade (1994:10)".

Tavares & Gomes (1998) são ainda mais céticos e pragmáticos com relação à atuação das empresas transnacionais em acordos de integração regionais como o Mercosul: “os acordos sub-regionais de livre comércio são bem mais acordos de proteção aos investimentos, sobretudo no marco da divisão espacial do trabalho intra-empresas transnacionais em certos setores, nos quais tem aumentado fortemente a concorrência internacional, como por exemplo o automotriz, o químico e o têxtil. Neste sentido o que se verifica no âmbito do Mercosul não é um desvio de comércio e sim um desvio de investimento que envolve estratégias empresariais e a capacidade de que um mercado mais amplo transforme ex ante a eficiência distributiva microeconômica" (1998:17). Ou ainda como adverte Di Filippo (1995): “o comércio intra-industrial já não se promove mediante acordos setoriais de complementação econômica com forte intervenção de burocracias governamentais na divisão das tarefas produtivas entre países, e sim através do papel cada vez mais protagonista da empresa privada" (1995:135).

Nos próximos capítulos e seções, procuraremos sustentar a tese de que o Mercosul foi projetado com base nos princípios de um "regionalismo aberto" e, portanto, como uma política de "desenvolvimento para fora". Esta opção seguiu tendência internacional e atendeu às pressões de organismos multilaterais. A opção de atuar como um instrumento de avanço da industrialização por substituição de importações foi descartada e documentada no próprio Tratado de Assunção, que é o marco jurídico do processo de integração. A seção seguinte procura associar o Mercosul a uma experiência de regionalismo aberto, onde a integração *de fato* avançou mais do que a integração *de jure*, à diferença das propostas integracionistas latino-americanas anteriores.

1.2. Breve Histórico da Integração Regional Latino-americana e do Mercosul

Essa seção analisa os determinantes e objetivos políticos, diplomáticos e econômicos do processo de integração. O Mercosul foi um processo originado nas esferas diplomáticas, mas que sempre teve como motivação básica sua importância (potencial ou efetiva) econômica. Nesse sentido o Mercosul constitui-se em uma integração *de jure* e *de fato*, embora a segunda dimensão tenha prevalecido sobre a primeira. O aparato normativo e institucional consubstanciado no Tratado de Assunção e nas decisões, resoluções e diretrizes tomadas no âmbito do Conselho, Grupo e Comissão de Comércio, respectivamente, conceberam e moldaram o Mercosul como uma experiência de "regionalismo aberto". Como discutido na seção anterior, o "regionalismo aberto" pressupõe uma margem de preferência regional, mas acompanhada de uma crescente abertura econômica com relação a terceiros países.

O Mercosul não foi a primeira experiência de integração latino-americana, no entanto, foi certamente aquela que mais evoluiu seja em sua institucionalidade (integração de jure) seja em termos da maior densidade dos fluxos econômicos (integração de fato). A criação da Associação Latino-americana de Livre Comércio (Alalc), a partir da assinatura do Tratado de Montevidéu em 1960, foi a primeira importante tentativa integracionista na América Latina, fortemente influenciada pelo pensamento estruturalista cepalino. Como visto na primeira seção deste capítulo, o diagnóstico cepalino nas décadas de 50, 60 e 70 era de que a integração econômica regional, no bojo das relações centro/periferia, permitiria reduzir os entraves que as restrições externas e a escassez de capital e de

tecnologia impunham ao processo de industrialização[25]. O objetivo da Alalc era constituir uma área de livre comércio em um prazo de 12 anos através de negociações multilaterais com elaboração de listas comuns de produtos (e listas nacionais), para os quais seriam eliminadas as restrições não-tarifárias, reduzidas as tarifas do imposto de importação e, portanto, concedida uma margem de preferência regional. Além disso, no âmbito da Alalc foi criado em 1965 o Convênio sobre Créditos e Pagamentos Recíprocos (CCR), visando criar um sistema de compensação de pagamentos entre os países da região que reduzisse a necessidade de divisas em moeda forte nas transações intrarregionais[26].

O fracasso do processo integracionista foi atribuído ao seu caráter multilateral, ou seja, à obrigação de estender a todos os membros da Alalc as preferências negociadas (cláusula regional de nação mais favorecida). Ainda, segundo Almeida (1993 e 1995), "o pensamento geopolítico, então em voga nos anos 70, descartava a idéia de qualquer cessão de soberania em favor de um projeto integracionista, pois os 'grandes' da Alalc - Argentina, Brasil e México - tratavam as questões daquele foro de forma exclusivamente comercial. O conceito de integração ou não é usado ou apenas aparece marginalmente" (1995:146).

Em 1980 foi constituída a Associação Latino-americana de Integração (Aladi), com objetivos menos ambiciosos, focados na ampliação do intercâmbio regional e com uma estratégia de negociação e de operacionalização mais pragmática e flexível. Não foram adotados prazos para a integração comercial e foram estimulados acordos comerciais parciais bilaterais ou com um grupo reduzido de países e setores/produtos, valendo-se do princípio de tratamento preferencial e mais favorável para os países em desenvolvimento aprovado em 1979 no âmbito da Rodada Tóquio do GATT (Cláusula de Habilitação). Isto representava que as preferências concedidas a um país da Aladi por outro não necessitavam ser automaticamente estendidas aos demais membros da Aladi.

Apesar da redução do escopo da integração, a Aladi defrontou-se com sérias dificuldades e, em termos de expansão comercial, também fracassou. A necessidade de geração de superávits comerciais por grande parte das economias latino-americanas para fazer frente aos elevados serviços da dívida externa, em um quadro de fortes desequilíbrios no Balanço de Pagamentos e de uma paralisia nos

---

[25] Ver a respeito Cepal (1962), documento intitulado "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" onde Raul Prebisch explicita as bases do pensamento estruturalista cepalino.

[26] Dentro do conceito de regionalismo aberto detalhado no documento Cepal (1994), havia uma preocupação com os déficits comerciais e no Balanço de Pagamentos e seus efeitos sobre a taxa de câmbio dos países latino-americanos. Para tanto propunha "reforçar, jurídica e financeiramente, os órgãos regionais de apoio aos balanços de pagamentos. Isso contribuiria para graduar o ajuste das contas externas dos países, para facilitar sua participação nos processos de integração e para aumentar a confiança nesses (...) os sistemas de pagamento podem igualmente converter-se num instrumento fundamental

fluxos financeiros internacionais, forçou as economias a buscarem um aumento de suas exportações e a contração das importações. Ao contrário dos objetivos propostos, o que se observou foi uma forte e prolongada retração do comércio intra-regional, que viria a se recuperar e retomar os patamares anteriores à crise somente na década seguinte[27].

Importante destacar que, em termos normativos e institucionais, a Aladi continuou sendo a referência e a instância superior para os acordos sub-regionais como o Mercosul, o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) e a Comunidade Andina das Nações (CAN), bem como para dezenas de acordos parciais bilaterais entre os membros da Aladi. Esta vinculação à Aladi contribuiu para a natureza aberta e expansionista do Mercosul.

As negociações bilaterais entre Argentina e Brasil em meados dos anos 80 resgataram os ideais integracionistas e, como será discutido no capítulo 2, embora incorporassem da Aladi os critérios de maior flexibilidade e gradualismo, foram a princípio muito mais ambiciosas, já que não se limitavam aos aspectos estritamente comerciais. Assim como no caso da Aladi, embora o Mercosul tenha tido determinações políticas e diplomáticas, a dimensão econômica esteve sempre presente entre seus formuladores e agentes.

1.2.1. Determinantes, condicionantes e objetivos do Mercosul

Para Fishlow e Haggard (1992), o conceito de regionalismo é utilizado para expressar dois diferentes fenômenos. O primeiro seria um processo econômico no qual os fluxos de comércio e de investimento dentro de uma dada região (intra-região) crescem mais rapidamente do que em relação aos fluxos da região com o resto do mundo (integração econômica ou *de fato*). O segundo fenômeno seria a formação de grupos ou blocos políticos que objetivem a redução de barreiras intra-regionais para incentivar os fluxos de comércio e de investimento (cooperação política), via de regra, pouco significativos. A rigor, as duas definições podem ser complementares, uma vez que a partir de decisões políticas e da institucionalização do processo, cria-se um ambiente propício para o avanço da integração econômica.

---

para facilitar a expansão dos fluxos recíprocos de comércio e investimentos" (2000:950). Apesar de contemplado na Aladi e utilizado dentro do intercâmbio regional, o Convênio de Crédito Recíproco foi suspenso no final dos anos 90.

[27] Como discutido na seção anterior, segundo Araújo Jr. (1988), a falta de integração do Brasil aos demais países da América Latina foi provocada pela visão autárquica da economia na política de investimentos e na política de controle do Balanço de Pagamentos, uma vez que o Brasil não conferiu tratamento diferenciado à América Latina. Para o autor esta foi uma política inócua, pois menores importações dos países da região representaram menores exportações brasileiras para a região.

As motivações de cunho político foram fundamentais para os primeiros passos no processo de integração ainda nos anos 80[28]. De um lado, tanto Brasil quanto Argentina buscavam superar antigas divergências geo-políticas e militares e tinham em comum o objetivo de aprofundamento do processo de democratização nos dois países[29]. De outro, a formação de um bloco político-econômico possibilitava aumentar o poder de barganha política da região, enfraquecido com a perda de importância estratégica da América Latina a partir do processo de distensão da Guerra Fria, visando melhores posicionamento e resultados no processo de renegociação da dívida externa e nas discussões no âmbito da rodada Uruguai do Gatt que se iniciou em 1986.

Apesar das motivações políticas propriamente ditas, a visão diplomática da importância econômica da integração foi decisiva[30]. A dimensão econômica da região por si só não seria suficiente para gerar coesão em torno de um processo de integração, seja em razão dos fracassos da Alalc e da Aladi, seja porque os fluxos de comércio e de investimento intrarregionais eram ainda relativamente modestos na segunda metade dos 80 até início dos 90, como será discutido nos capítulos três e quatro.

Entretanto, um fator importante para o início das negociações em torno da integração foi que se tornou crescente a percepção da necessidade da participação dos países da região em blocos econômicos. O período foi marcado pela tendência de formação ou aprofundamento de blocos econômicos e políticos, em um quadro de transição marcado, segundo o diagnóstico do momento, pela aparente perda de hegemonia dos EUA[31] e por uma indefinição quanto ao surgimento de um ou mais países hegemônicos política e economicamente[32] (Cepal 1994, Oman, 1994; Guimarães Neto, 1999)[33].

---

[28]Dois fatos políticos importantes corroboram este argumento. O primeiro foi o apoio brasileiro à Argentina no contencioso militar com a Inglaterra por causa das reivindicações de soberania sobre as ilhas Malvinas. O segundo foi o acordo de cooperação nuclear e as visitas dos presidentes argentino e brasileiro às respectivas bases nucleares do país vizinho. Para uma análise mais aprofundada das determinações políticas do processo de integração ver Hirst (1990 e 1992) e Marques (1996) .

[29] As relações políticas e diplomáticas entre Argentina e Brasil foram bastante afetadas negativamente com os regimes militares e as doutrinas de soberania e supremacia regional. Em particular, as discussões em meados dos anos 70 em torno da construção de Itaipu - empresa binacional de capital brasileiro e paraguaio - para a exploração do potencial hidroelétrico do rio Paraná acirraram as rivalidades existentes entre o Brasil e a Argentina. Ver a respeito Almeida (1995).

[30] Em 1985, já com o retorno de governos civis tanto no Brasil quanto na Argentina, os presidentes dos dois países - Raul Alfonsin (Argentina) e José Sarney (Brasil) - assinaram a Declaração de Iguaçu, na qual foi explicitada a vontade política de promover a integração bilateral, e criada, para tanto, uma Comissão Mista de Alto Nível. Mas o grande impulso para o processo de integração se deu a partir de julho de 1986 com a Ata para Integração Brasil / Argentina que criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica - PICE.

[31] Importante destacar o lançamento em 1990 da "Iniciativa para as Américas" pelo governo norte-americano, visando uma zona de livre comércio hemisférica. Aparecem na agenda não apenas os temas relacionados a comércio, mas também aqueles ligados a investimento e renegociação da dívida externa.

[32] No documento da Cepal (1994) sobre o Regionalismo aberto, embora a integração seja defendida como um processo complementar e subordinado ao multilateralismo, admitia-se a possibilidade de um fracasso das iniciativas pró livre-comércio: " por essa perspectiva, a integração continua a fazer sentido, desta vez como um mecanismo de defesa para

Apesar que as motivações e determinações de ordem econômica tenham sido de grande importância, a condução do início do processo negociador coube quase que exclusivamente à diplomacia e às demais autoridades governamentais. A ausência da iniciativa privada de Argentina e Brasil deveu-se, em grande medida, à pequena importância e influência econômica dos países vizinhos nas decisões de produção, comercialização e investimento.

Estudo realizado pelo Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT/IE/UNICAMP) intitulado "Grupos Econômicos da Indústria Brasileira" corrobora o argumento de que o Mercosul exercia pouca influência sobre as decisões empresariais no Brasil, ao menos sobre as dos grandes grupos nacionais no início dos anos 90, quando eram dados os primeiros passos da integração. Dada a representatividade da amostra - foram analisados quase a totalidade dos grandes grupos econômicos nacionais -, seria possível generalizar o argumento para as demais empresas, sobretudo para as pequenas e médias empresas nacionais[34].

Importante observar que os grupos nacionais seriam, em tese, os maiores beneficiados pela integração regional. Com efeito, ao contrário dos grupos estrangeiros com filiais em várias economias da região, os grupos nacionais sempre se caracterizaram por um baixo grau de internacionalização tanto comercial quanto produtiva. Neste sentido, seria de se esperar que qualquer iniciativa em termos políticos e institucionais em favor de uma integração regional afetasse fortemente as decisões de produção, de comercialização e mesmo de investimentos. Até porque uma integração regional e a atuação em mercados regionais demandaria um menor grau de exigência em termos de capacitações competitivas, financeiras e tecnológicas *vis-à-vis* uma inserção comercial e/ou produtiva em economias mais distantes e avançadas.

O estudo analisou o desempenho e as estratégias adotadas por grupos econômicos nacionais de várias áreas de atividades no início dos anos 90. Especificamente ao Mercosul, em uma amostra de

---

compensar alguns dos custos de um isolamento ainda maior, resultante do eventual aumento do protecionismo nos países desenvolvidos (...) ela se converte num mecanismo de diversificação dos riscos, numa economia internacional carregada de incertezas" (2000: 943).

[33] No preâmbulo do Tratado de Assunção esta preocupação aparece explícita: "tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países; expressando que este processo de integração constitui uma resposta adequada a tais acontecimentos."

[34] No caso das filiais de empresas estrangeiras, tanto o aumento quanto a perda de importância econômica da região influenciaram a atuação das empresas. A desaceleração econômica e os resultados negativos nos anos 80 foram os principais determinantes da *joint-venture* entre a Volkswagen e a Ford (Autolatina) para atuação na América do Sul, ensejando decisões de complementaridade produtiva entre as filiais no Brasil e na Argentina, antecipando-se ao próprio processo de integração dos anos 90.

trinta e oito grandes grupos, foi avaliada a importância, naquele momento e com relação às perspectivas futuras, do processo de integração sobre o desempenho e as estratégias adotadas.

Em um grupo de questões foi abordada a importância do Mercosul como determinante / condicionante do desempenho e da forma de estruturação / reestruturação produtiva e gerencial do grupo no período 1990/93. No primeiro caso, das trinta e duas respostas disponíveis, apenas seis grupos (19%) apontaram a influência positiva do Mercosul para seu desempenho, um grupo considerou a influência negativa[35] e as outras neutra (75%). Com relação à importância no processo de reestruturação, das trinta e uma respostas disponíveis, apenas cinco grupos (16%) consideraram que o Mercosul exerceu uma influência positiva e os restantes (84%) uma influência neutra. Em outro grupo de questões, foi sugerida a escolha, por ordem de importância, de três fatores principais para a decisão de investimento em novos projetos. Apenas quatro (11%) entre trinta e cinco grupos apontaram o Mercosul, e ainda assim, em nenhum caso como o fator mais importante.

Outra questão procurou avaliar as condições de concorrência nos principais mercados de atuação das empresas do grupo, sugerindo que fossem indicados dois fatores, entre vários possíveis (entrada de empresas rivais, comportamento do mercado interno, perspectivas de preços no mercado internacional etc.), mais relevantes para as decisões de investimento. Seis grupos indicaram a "avaliação positiva do futuro do Mercosul" como um fator de estímulo às decisões de investimento, nenhum apontou uma avaliação negativa do Mercosul como possível fator de inibição ou postergação destas decisões, e a grande maioria desconsiderou o Mercosul nesta avaliação.

Este quadro de reduzida influência do mercado regional nas decisões empresariais alterou-se com o avanço das negociações e da institucionalização do Mercosul e com o conseqüente incremento dos fluxos comerciais extra e intra-bloco e de investimentos externos e cruzados, como será discutido nos capítulos três e quatro.

---

[35] A avaliação negativa do Mercosul foi do Grupo Sadia que atua no setor de alimentos industrializados e à época também no de grãos e derivados. A avaliação negativa esteve associada à importância da Argentina nas operações do grupo e aos contenciosos comerciais do período 1992-93 entre os dois países, devido ao brusco aumento das importações argentinas de produtos brasileiros. Desde o início dos anos 90, o grupo adotou como prioridade para suas exportações o Mercosul (e também o Japão), priorizando o segmento de carne de frango. A estratégia era compensar a perda de receitas em outros mercados importantes, sobretudo o Oriente Médio, dadas a acirrada e crescente competição no mercado internacional dos produtores tradicionais (franceses e americanos), mas também de novos produtores (indonésios e tailandeses), bem como o aumento do protecionismo nos mercados mais dinâmicos (Europa). A inserção da Sadia na Argentina foi uma estratégia exitosa e bem planejada. Iniciando com exportações de aves em finais da década de 70, o grupo posteriormente abriu uma filial (Sadia Trading) em 1992. Em 1993, foi criada a Sadia Trading Sur, que era uma *joint venture* entre a Sadia Concórdia S.A e a empresa argentina Granja Três Arroyos, antiga cliente e distribuidora de seus produtos na Argentina. A empresa foi a primeira base de distribuição própria no exterior, possibilitando a atuação no mercado de varejo argentino, beneficiando-se dos canais de comercialização já existentes e de uma marca conhecida e tradicional do sócio argentino. Com produção

O incremento dos fluxos econômicos não foi acompanhado, ao menos não na mesma intensidade, do aumento da participação e do conhecimento de empresários e trabalhadores com relação às negociações e montagem do aparato institucional, normativo e legal. Uma sondagem abrangente realizada pelo Departamento de Comércio Exterior da Fiesp-Ciesp (Ciesp, 1998) em final de 1997, envolvendo 597 empresas nacionais e estrangeiras revelou o baixo grau de conhecimento do Mercosul. Apenas 15% das empresas alegaram ter um elevado nível de conhecimento do processo de integração (percentual que atingiu apenas 5% para as pequenas empresas), mesmo percentual de empresas que alegaram desconhecer o processo. Quando o tema tratado foi ainda mais específico - o grau de conhecimento com relação às listas de exceções e de adequação do Mercosul -, duas em cada três empresas reconheceram baixo ou nenhum conhecimento. Neste caso, mesmo entre as grandes empresas, ou seja, empresas com departamentos especializados em comércio exterior, apenas uma em cada três admitiu ter um elevado conhecimento.

Importante destacar que com o intuito de estimular a participação dos agentes privados no processo negociador e assim assegurar uma maior adesão e dinamismo ao processo, foram constituídos oficialmente, como foros de discussão, os "Acordos Setoriais"[36]. Entretanto, este instrumento acabou tornando-se palco de grandes divergências entre os agentes envolvidos e destes com as diretrizes oficiais propostas no Tratado de Assunção, sendo em pouco tempo abandonado[37]. Várias das propostas surgidas no âmbito dos Acordos contrariavam o "espiríto do livre comércio de bens e serviços" apregoado no Tratado de Assunção. Segundo Hirst e outros (1994), enquanto os protocolos expressavam iniciativas governamentais gerais, os acordos setoriais refletiam as iniciativas empresariais fragmentadas com interesses específicos. Os casos mais freqüentes diziam respeito à reserva e à proteção de mercados nacionais ou regionais através de barreiras não-tarifárias (questões sanitárias, preço de referência etc.), estratégias oligopolistas (como no caso do setor automobilístico e siderúrgico) e oligopsônicas (setores de fumo e de couro), estabelecimento de cotas (automobilístico, têxtil, siderúrgico), tanto em relação aos produtores/compradores dos países-membros quanto em relação aos de terceiros países.

---

própria e uma linha diversificada de produtos, a filial argentina constitui-se atualmente na principal base de operação do grupo fora do Brasil.

[36] Os acordos setoriais foram regulamentados pela decisão n.3/1991 do Conselho Mercado Comum e constam no Tratado de Assunção como um dos instrumentos principais, durante o período de transição, para a constituição de um mercado comum: "a adoção de acordos setoriais, com o fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas operativas eficientes".

[37] Para uma análise aprofundada dos acordos setoriais no setor de bens de capital, de material de transporte, metalurgia e siderurgia e químico ver Sarti & Furtado (1993).

Concluindo e usando a definição de Fishlow e Haggard (1992), o Mercosul seria uma experiência de regionalismo na qual as perspectivas econômicas favoráveis explicariam a emergência da cooperação política regional, cujo objetivo seria construir um aparato institucional e legal (integração *de jure*) para obter uma crescente integração econômica (integração *de fato*). As duas dimensões da integração – *de jure* e *de fato* – não evoluíram na mesma intensidade e velocidade. Como será discutido nas seções que se seguem, a institucionalização do Mercosul não conseguiu acompanhar a dimensão econômica, o que contribuiu em vários momentos para a geração de conflitos políticos no processo negociador.

Se bem é verdade que a institucionalização do Mercosul avançou de forma insuficiente e inadequada, as diretrizes das políticas nacionais das economias latino-americanas, em geral, e do Mercosul em particular, eram contraditórias com qualquer processo de integração que não se enquadrasse nos moldes do "Regionalismo Aberto", discutido na seção anterior. Segundo Cepal (1994), documento reproduzido em Bielschowsky (2000), o predomínio dos processos de integração *de fato* "foi possível graças a vários elementos: a tendência comum para a constituição de um quadro macroeconômico coerente e estável, a liberalização comercial unilateral, a promoção não discriminatória das exportações, a desregulamentação e a eliminação de entraves aos investimentos estrangeiros, as privatizações e a supressão das restrições de pagamentos". Neste sentido, o rumo da integração *de fato* seria pautada pelas "reformas estruturais" de caráter liberal propostas pelo Consenso de Washington.

1.2.2. Mercosul: uma proposta ambiciosa de integração profunda

Uma característica fundamental do Mercosul é que este foi pensado inicialmente como um acordo de integração bastante complexo e profundo (*deep integration*) que pretendia atingir um mercado comum, que se constitui em um estágio bastante avançado de um AIR, em um prazo inicial relativamente curto de 10 anos, que depois foi reduzido para 5 anos. Entretanto o avanço institucional e normativo não respaldaram os objetivos iniciais, sendo que nem os prazos nem a profundidade da integração fossem atingidos. Em um processo institucional (*de jure*) de integração econômica é possível distinguir níveis diferenciados de integração, segundo o grau de abrangência de setores e países e de uniformização, harmonização e/ou convergência dos instrumentos, normas e políticas entre os setores e países-membros. Em um nível de menor profundidade de integração, encontram-se os acordos parciais e preferenciais, que são acordos bilaterais ou de um número restrito de países,

abarcando setores ou temas específicos. Estes acordos foram bastante utilizados no âmbito da Aladi e por Argentina e Brasil na fase inicial do processo de integração bilateral[38].

Um segundo nível mais avançado e profundo de integração é o que constitui uma zona ou área de livre-comércio, entre os quais a experiência mais conhecida e exitosa é o Nafta[39]. Trata-se de um espaço econômico entre dois ou mais países com isenção de barreiras tarifárias (imposto de importação e de exportação e demais taxas e contribuições associadas ao comércio exterior) e inexistência de outras barreiras não-tarifárias (cotas, licenciamento prévio, preços de referência etc.) para a circulação de bens e serviços[40]. Estes acordos pressupõem também a utilização de um regime de origem para regulamentar e assegurar que os produtos beneficiados tenham sido parcial ou totalmente produzidos na região. Para estes produtos, desde que a tarifa do imposto de importação com relação a terceiros países não seja nula, é concedida então uma margem de preferência para o comércio entre os países-sócios, abstraindo-se possíveis (des)vantagens em termos de custos de transportes e outras barreiras ao comércio. Importante destacar que no caso de uma união aduaneira é mantida a autonomia dos países com relação à política comercial com terceiros países.

Em um terceiro nível de integração, a constituição de uma união aduaneira, adota-se adicionalmente uma política e uma estrutura tarifária comuns[41]. A elaboração de uma tarifa externa comum (TEC) constitui-se em uma das maiores dificuldades para o aprofundamento de um processo de integração. A dificuldade começa pelo fato de que o nível da TEC define o grau de proteção com relação a terceiros países, ou seja, define qual a margem de preferência a ser concedida para os produtores do bloco. A margem é tanto maior quanto maior seja a TEC. Este instrumento de integração tem funções diferentes segundo o tamanho do país, seu grau de industrialização e de abertura econômica. Embora a tarifa seja comum, as estruturas de custo de produção e as capacidades

[38] Estes acordos parciais ou restritos, envolvendo um número reduzido de países e/ou setores, foram uma excepcionalidade admitida dentro do Artigo XXIV da Rodada Tóquio do GATT também denominada de "Cláusula de Habilitação". Segundo o princípio de tratamento preferencial e mais favorável para os países em desenvolvimento (PED), para estes países não haveria a necessidade de estender a concessão e benefícios dos acordos parciais para terceiros-países. Este padrão de acordos foi estimulado e bastante utilizado no âmbito da ALADI. Com os resultados da Rodada Uruguai do GATT e as novas normas da OMC aumentaram as restrições ao uso destes acordos. A partir do princípio básico da Cláusula de Nação Mais Favorecida, buscou-se a ampliação do acesso a mercados nacionais, proibindo a discriminação entre os países signatários do GATT, o que implicou na extensão imediata e incondicional a todos os parceiros comerciais de qualquer benefício concedido a um deles.

[39] O Nafta, composto pelos EUA, México e Canadá, tem uma população semelhante à da União Européia como um PIB que supera US$ 9,2 trilhões. Diferentemente da experiência européia e do próprio Mercosul, seu objetivo inicial era o de tornar-se apenas uma área de livre comércio (ALC) em 2012.

[40] A livre mobilidade para as compras e vendas de bens e serviços geralmente restringe-se às empresas ou pessoa jurídica, não incluindo as operações para consumidores (pessoa física).

[41] A Comunidade Andina é outra experiência latino-americana de integração cujo objetivo é constituir uma união aduaneira.

competitivas são diferentes dentro de um mesmo país e entre os produtores de dois ou mais países sócios. Para países-sócios pequenos com estruturas produtivas menos integradas e diversificadas, portanto com maior grau de especialização e de inserção comercial, as pressões serão por uma TEC mais reduzida. Neste caso, a TEC tem uma importância muito mais fiscal do que de política industrial e comercial. O contrário verifica-se em países com maiores mercados e com estruturas produtivas mais diversificadas, nos quais a TEC pode atuar como um mecanismo importante de atração de investimento estrangeiro e/ou de controle das importações, sobretudo quando se trata de economias com problemas crônicos de Balanço de Pagamentos. Por isso, também são fundamentais o patamar e o escalonamento da TEC segundo as categorias de uso e o grau de elaboração dos produtos: bens intermediários, bens de consumo e bens de produção.

Finalmente, o mais alto grau de integração caracteriza-se pela formação de um mercado comum com a adoção de políticas comuns, o que pressupõe a harmonização ou convergências de políticas macro e microeconômicas (cambial, fiscal, monetária, agrícola, industrial, trabalhista etc.) com livre movimentação de todos os fatores de produção (incluindo capital e mão-de-obra). O mercado comum pode evoluir até uma união monetária, com a adoção de uma moeda comum. Neste caso, torna-se imprescindível a adoção de uma política monetária e fiscal convergentes em torno de parâmetros como déficit fiscal, dívida pública, taxa de inflação e taxa de câmbio. A única experiência de integração que atingiu este nível de profundidade foi a União Européia[42], embora se constitua também no objetivo de outros blocos: Mercado Comum Centro-americano, África Austral e, incialmente, o próprio Mercosul[43].

O objetivo inicial estabelecido no Tratado de Assunção era a constituição de um mercado comum[44] a partir de janeiro de 1995, objetivo ratificado na segunda reunião do Conselho Mercado Comum realizada em Las Leñas, em junho de 1992, na qual foi fixado o cronograma de medidas que deveriam ser adotadas durante o período de transição. Posteriormente, nas reuniões subsequentes - em Montevidéu (dezembro de 1992), em Assunção (julho de 1993) e em Colônia (janeiro de 1994), em

---

[42] A União Européia é composta pelos seguintes países - Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido e Suécia. Com uma população aproximada de 380 milhões e um PIB entre US$ 8 e 9 trilhões a preços de 1995, é a maior e mais avançada experiência de integração econômica existente. O marco das negociações para a constituição de um mercado comum data de 1957 com a assinatura do Tratado de Roma. Até o momento, é o único bloco a estabelecer uma moeda comum , a partir da adoção de parâmetros para as variáveis e agregados macroeconômicos do déficit fiscal, da dívida pública, da taxa de inflação e da taxa de câmbio.

[43] Para uma análise mais aprofundada dos tipos de integração econômica ver Kume (1996).

[44]Logo no artigo 1 capítulo 1 sobre os propósitos, princípios e instrumentos temos: "os Estados-Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará 'Mercado Comum do Sul' (Mercosul)".

Buenos Aires (julho de 1994) e Ouro Preto (dezembro de 1994) - estes instrumentos foram ratificados, embora com alterações nos prazos. Na reunião de Colônia abandonou-se o objetivo de médio prazo da constituição de um mercado comum em favor apenas de uma união aduaneira, que deveria ser definitivamente concretizada em 2006, prazo final de adequação das últimas listas de exceção à TEC (Baumann, 2001).

A institucionalidade do Mercosul após 1995 manteve, em linhas gerais, a estrutura e os critérios que orientaram o processo de transição (1991-94). Os órgãos apresentam características intergovernamentais, ou seja, todos os governos-membros (e suas respectivas instituições específicas) têm representação nos órgãos do Mercosul. Além disso, optou-se por uma representatividade paritária, diferentemente do caso europeu no qual o voto é censitário. Assim, independentemente do tamanho ou poderio econômico, cada sócio tem o mesmo direito de voto, embora, a rigor, o poder de barganha de cada sócio esteja diretamente associado ao seu poder econômico.

Para evitar maiores obstáculos nas negociações iniciais e na montagem do aparato institucional, bem como um maior grau de coesão em torno das teses integracionistas, as estruturas decisórias do Mercosul não tinham (e não têm) caráter supranacional. A opção foi pela tomada de decisão sempre por consenso ao invés de votação (Almeida, 1995).

A questão da representatividade associada à preservação da soberania nacional foi um tema que acompanhou e influenciou todo o processo negociador. A opção, em termos institucionais, foi privilegiar a preservação da soberania nacional, o que se explicita na ausência de instituições supranacionais[45]. Este é o caso do sistema de solução de controvérsias. No Mercosul não existe um tribunal supranacional, que, por si só, exigiria reformas constitucionais em todos os seus membros com uma relativa perda de soberania nacional[46]. Na discussão acabou prevalecendo a posição brasileira que, diferentemente da dos demais sócios, foi contrário à formação de um tribunal supranacional para julgar

[45] A supremacia nacional sobre os interesses comunitários pode ser observada no Artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto (17/12/94), segundo o qual, "as normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 (Conselho e Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio do Mercosul) deste protocolo terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país". Isto quer dizer que apesar do caráter obrigatório nenhuma norma aprovada pelos órgãos do Mercosul tem aplicação imediata e/ou vigência automática, sem antes ser aprovada e regulamentada internamente e individualmente pelos Congressos ou demais instituições competentes dos países membros.

[46] O Supremo Tribunal Federal brasileiro entende que os tratados internacionais se equiparam à lei ordinária em termos de ordenamento jurídico e que no limite todas as questões referentes ao Mercosul devem ser aprovadas na forma de lei no Congresso Nacional ou nos fóruns competentes. Isto não seria possível se o direito comunitário fosse autônomo em relação ao direito interno do país.

os conflitos do Mercosul, em parte decorrente do receio de uma posição minoritária em relação aos demais sócios.

O Conselho Mercado Comum, integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e Ministros de Economia dos Estados Partes, foi durante todo o período de transição e de consolidação o órgão superior do Mercosul, cabendo-lhe a condução política do mesmo e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos. Além do Conselho Mercado Comum, a estrutura institucional está composta por: a) Grupo Mercado Comum (GMC), que é o órgão executivo do MERCOSUL, tendo faculdade de iniciativa e sendo integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, que representam os Ministérios de Relações Exteriores, da Economia e o Banco Central de cada país; b) Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), que é responsável pela condução dos instrumentos de política comercial comum do Mercosul - tarifa externa comum, regime de origem, instrumentos contra práticas desleais de comércio -, sendo composta inicialmente por dez Comitês Técnicos, e posteriormente por mais dois comitês: o de coordenação macroeconômica e o de análise dos incentivos aos investimentos regionais; c) Comissão Parlamentar Conjunta, composta por parlamentares dos quatro países e responsável pela harmonização de legislações e pelo encaminhamento de decisões referentes ao Mercosul junto aos Legislativos de cada país; d) Foro Consultivo Econômico-Social, composto por representantes de diversos segmentos da sociedade civil e responsável pela formulação de recomendações ao grupo Mercado Comum; e) Secretaria Administrativa do Mercosul, responsável por atividades de apoio operacional ao processo negociador com sede permanente em Montevidéu.

Na sétima reunião do Conselho do Mercosul, realizada em dezembro de 1994, foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, que definiu a estrutura institucional do Mercosul na nova fase (período de consolidação) e concedeu ao Mercosul personalidade jurídica de direito internacional. Com isso, foi conferido ao Conselho Mercado Comum o poder de negociar com outras instituições, organizações e comissões internacionais como a OMC, ONU, Fundo Monetário Internacional, entre outros; e celebrar acordos econômicos e políticos com outros países ou blocos de países.

A rigor, o objetivo de um bloco aberto à entrada de novos sócios e/ou à realização de acordos comerciais com outros blocos ou países já estava explicitado em pelo menos duas seções do Tratado de Assunção. Logo na introdução lê-se: "conscientes de que o presente tratado deve ser considerado como um novo avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração da América Latina, conforme o objetivo do Tratado de Montevidéu de 1980". Ou ainda no artigo 8 do capítulo 1 sobre propósitos, princípios e instrumentos: "Os Estados-partes se comprometem a preservar os

compromissos assumidos até a data de celebração do presente Tratado, inclusive os Acordos firmados no âmbito da Associação Latino-americana de Integração, e a coordenar suas posições nas negociações comerciais externas que empreendam durante o período de transição. Para tanto (...) realizarão consultas entre si sempre que negociem esquemas amplos de desgravação tarifária, tendentes à formação de zonas de livre-comércio com os demais países-membros da Associação Latino-Americana de Integração".

Além disso, segundo Baumann (2001), também contribuiu para conferir uma dimensão aberta ao Mercosul o fato de firmar seus acordos no âmbito da Aladi. A estratégia, segundo o autor, seria manter aberto o espaço para futuras agregações de novos sócios ao Mercosul. Após o convite ao Uruguai e Paraguai para se integrarem ao Mercosul em agosto de 1990, todos os protocolos assinados durante a PICE e o TICD foram agregados em um único instrumento, o Acordo de Complementação Econômica nº14 (ACE 14), ficando no âmbito da Aladi em dezembro de 1990. Depois, com a assinatura em março de 1991 do Tratado de Assunção, novamente, todos os acordos e protocolos firmados entre os países-membros foram reunidos dentro do Acordo de Complementação Econômica n.18 (ACE-18) no âmbito da Aladi.

A partir do Protocolo de Ouro Preto, o Mercosul iniciou formalmente negociações para acordos comerciais com vários países isoladamente (Austrália, Nova Zelândia, Rússia, China, Japão, África do Sul, Índia, Canadá, México e Suiça), com destaque para os acordos com a Bolívia e o Chile, e com outros blocos econômicos (Nafta, União Européia, Asean, Comunidade Andina) (Baumann, 2001).

1.2.3. TEC, Desgravação tarifária e a Natureza Aberta do Mercosul

Uma característica fundamental do Mercosul é sua natureza centrífuga nos moldes de um “regionalismo aberto”. A dimensão econômica intra-bloco, embora crescente e significativa, nunca foi preponderante sobre a dimensão extra-bloco. O caráter de "regionalismo aberto" do Mercosul pode ser observada no tratamento tarifário concedido nos planos regional e multilateral. Se de um lado, a desgravação tarifária intra-bloco propiciou um aumento da competição e dos fluxos de comércio intra-região, de outro, a elaboração de uma tarifa externa comum (TEC) com tarifas médias inferiores às tarifas nacionais prevalecentes antes do processo negociador e semelhantes àquelas praticadas pelos países avançados, também estimulou um aumento das importações extra-bloco. No plano regional, a evolução bastante descoordenada do câmbio, longe de ser uma política neutra, teve impactos importantes sobre os fluxos de comércio. Com relação ao resto do mundo, via de regra, o que se

observou foi uma política de valorização cambial das moedas argentina e brasileira frente ao dólar, agravando a falta de competitividade dos produtos regionais e estimulando as importações extra-bloco.

Desde a assinatura do Tratado de Assunção em março de 1991 entrou em funcionamento um programa de desgravação linear e automático, visando a constituição de uma área de livre-comércio intra-Mercosul, portanto sem a cobrança de tarifas nas importações regionais. O processo de desgravação consistia em reduzir progressivamente a tarifa do imposto de importação cobrada entre os países membros, o que na prática significava a concessão de uma margem de preferência crescente em relação às importações de terceiros países[47]. Também desde o início do processo de desgravação foi permitido que os produtos considerados “sensíveis” fossem incluídos em uma lista de exceção. Por “sensível” entendia-se aquele produto com notória deficiência competitiva em relação aos demais países-membros, que teria todo o setor/segmento produtivo colocado em risco pelo processo de desgravação. Sobre estes produtos não foi aplicado o cronograma de desgravação e, portanto, não foram concedidas margens de preferência no comércio intra-bloco. No entanto, o número de produtos da lista deveria ser reduzido em 20% ao ano, sendo que inicialmente a Argentina tinha 394 itens em sua lista[48], o Brasil 324, o Paraguai 439 e o Uruguai 960.

A configuração de listas de exceção à desgravação tarifária intra-bloco (e também à TEC), conferindo um prazo maior de adaptação ou "reestruturação" para que alguns produtos/setores fossem expostos à competição regional e/ou mundial corrobora o argumento de que desde o início do processo de integração admitia-se a existência de assimetrias competitivas entre setores e países. Importante ainda destacar que aos países menores e menos competitivos - Uruguai e Paraguai - foram concedidos prazos maiores e um número maior de produtos constantes destas listas. Mas, como discutido no próximo capítulo, o reconhecimento destas assimetrias não encontrou respaldo nas políticas adotadas.

O funcionamento de uma união aduaneira requer a definição de tarifa externa comum (TEC), que é certamente uma das principais e das mais polêmicas questões tratadas em um processo de integração, e constitui-se em um dos instrumentos fundamentais de política industrial e comercial. A

---

[47] A partir da tarifa nacional foi concedido uma redução de 47% em 30/06/1991, de 54% em 31/12/1991, de 61% em 30/06/1992; de 68% em 31/12/1992; de 75% em 30/06/1993; de 82% em 31/12/1993; de 89% em 30/06/1994 e finalmente de 100% em 31/12/1994.

[48] No caso argentino, os principais produtos foram açúcar, suco de laranja, manufaturas de madeira, papel e papelão, produtos têxteis e vestuário, calçados, siderúrgicos, máquinas e aparelhos elétricos, automóveis e autopeças. No caso brasileiro, os principais produtos foram leite e derivados, frutas frescas, vinho, produtos químicos orgânicos, couro e artefatos de couro, produtos de borracha, lã e produtos de lã, máquinas e aparelhos mecânicos e elétricos (incluindo eletrônicos) e automóveis.

TEC define a proteção ou não a ser conferida ao mercado regional com relação a produtores de terceiros países.

As divergências para a definição da TEC para alguns produtos impediram a criação de uma união aduaneira já em 1995, como havia sido previsto, e têm sido um dos elementos mais polêmicos nas negociações de ampliação do Mercosul, especialmente no tocante à elaboração de uma área de livre comércio com o Chile e a Bolívia e, mais recentemente, com os demais países da Comunidade Andina (Colômbia, Equador, Peru e Venezuela).

Na reunião do Conselho Mercado Comum (CMC) de meados de 1994, foi definida a TEC para 85% dos aproximadamente 9 mil itens da Nomenclatura do Comum do Mercosul (NCM), variando entre 0 e 20%, com uma tarifa média de 11%. Com relação aos demais produtos, foram criadas várias listas de exceções. Para os setores de maior conteúdo tecnológico, que não contam com produção em todos os sócios e/ou apresentam fortes desníveis de competitividade, foram adotados prazos maiores de convergência para a TEC. Para bens de capital, o prazo seria de 2001 com TEC de 14% e para bens de informática e de telecomunicações, o prazo seria 2006 para uma TEC de 16%. No caso do setor automobilístico as discussões foram transferidas para o acordo automotivo comum, tratado na seção 2.5.

Inicialmente cada país-membro foi autorizado a destacar um grupo máximo de produtos (300 itens para Brasil, Argentina e Uruguai e de 399 itens para o Paraguai) para compor uma lista básica de exceções nacionais à TEC, sobre os quais continuaram incidindo tarifas nacionais diferenciadas, segundo o país importador. As alíquotas deveriam convergir para um valor comum até o ano de 2001. Além destas listas de exceções, as resoluções n.7/95 (Ações pontuais no âmbito tarifário) e n.22/95 (Garantia para o abastecimento de matérias-primas e insumos) adotaram medidas e listas adicionais, facultando a redução tarifária de alguns produtos para garantir o abastecimento dos mercados nacionais. A partir de 1995, todos os produtos pertencentes às listas de exceções foram incluídos no Regime de Adequação Final à União Aduaneira.

A partir de final de 1994, depois de ter antecipado a convergência das tarifas nacionais à TEC de mais de 4 mil produtos, o governo brasileiro, em virtude dos déficits comerciais e da crise mexicana, elevou a alíquota de vários produtos, utilizando-se das brechas criadas pela legislação do Mercosul, sendo vários produtos posteriormente incluídos nas listas de exceções à TEC, com alíquotas mais elevadas. Ainda assim, a tarifa média do imposto de importação de 1995 ficou abaixo do de 1994:

13,07 contra 13,97[49]. O caso mais exemplar foi o do setor automobilístico, que após atingir um patamar mínimo de 20% em setembro de 1994, teve sua alíquota elevada para 32% em fevereiro de 1995 e para 70% em março, além da elaboração de uma política setorial específica (regime automotivo). Estas alterações constantes nas tarifas brasileiras e as inúmeras listas de exceções[50] à TEC certamente elevaram o grau de incerteza quanto à definição das regras do jogo, tendo impactos importantes sobre as decisões empresariais[51].

Em 1996, o governo brasileiro adiou o processo de convergência das tarifas de mais de uma centena de produtos à TEC, optando por um cronograma de redução gradual que, em alguns casos, estendeu-se até 2001. Em 1997, sobretudo a partir do segundo semestre, com o agravamento das condições externas provocado pela crise nos países asiáticos, o governo brasileiro passou a utilizar de forma mais intensa instrumentos não-tarifários[52]. Primeiro, promoveu mudanças nas condições de financiamento das importações, obrigando o pagamento à vista de importações com prazos inferiores a um ano. Com isso buscou desestimular os ganhos financeiros nas atividades de importação decorrentes do diferencial de juros interno e externo.

Segundo, eliminou as isenções tarifárias para a maioria dos produtos (mais de 3,7 mil itens) incluídos no regime de ex-tarifário, sobretudo bens de capital, de modo que estes produtos passassem a ser tributados pela TEC ou por tarifas nacionais dentro das listas de exceção à TEC. Terceiro, elevou a TEC em três pontos percentuais para todos os produtos, exceto para aqueles que atingiram a tarifa máxima consolidada na OMC. Esta medida que teve que ser negociada com os demais sócios do Mercosul, sofreu grande resistência por parte dos sócios menores – Paraguai e Uruguai – para quem

---

[49] Para uma análise aprofundada da evolução da tarifa externa comum no Mercosul, ver Cepal (1997a).

[50] A diretriz n.12/95 da Comissão de Comércio do Mercosul reconhece implicitamente o emaranhado de ordenamentos jurídicos provocado pelas listas de exceção à constituição de uma união aduaneira, recomendando o intercâmbio de informações sobre as seguintes listas: a) lista de exceção nacional à TEC (anexo IV da Dec.22/94), b) lista do Regime de Adequação à União Aduaneira, c) lista de exceção à TEC em virtude do Regime de Adequação Final à União Aduaneira, d) lista básica de convergência do setor de bens de capital (anexo II da Dec.22/94 e modificações), e) lista básica de convergência do Setor de informática e telecomunicações (anexo III da Dec.22/94), f) lista dos itens tarifários do setor açucareiro (Art.4 Dec.19/94), g) lista dos itens tarifários do setor automotriz (art.4 e 5 Dec.29/94), h) lista dos itens tarifários do setor têxtil com tratamento diferenciado (Art.2 Res.124/94), i) lista de mercadorias que compreendidas em um único item tarifário da NCM, têm tratamento tarifário diferente e j) lista de exceções à TEC correspondentes a Res.GMC.7/95 de ações pontuais no âmbito tarifário.

[51] Recentemente, a Argentina propôs uma redução generalizada da TEC, que havia sido elevada de forma generalizada em três pontos percentuais em 1997 devido à crise internacional e seus impactos sobre a balança comercial e, no caso específico dos setores de bens de capital, de informática e de telecomunicações, propôs zerar a TEC. A proposta não foi aceita pelas autoridades e empresários brasileiros, receosos da exposição abrupta destes setores à concorrência internacional, ainda mais tendo em conta as negociações para a Alca. A contraproposta argentina tem sido pela adoção de tarifas nacionais diferenciadas, abandonando-se o objetivo inicial de uma união aduaneira, dado que esta pressupõe a TEC e uma maior harmonização das políticas comerciais.

esta elevação da TEC, longe de representar proteção, significava tão somente custos de produtos importados mais elevados. Quarto e último, ampliou a lista de produtos sujeitos ao licenciamento não-automático de importações (LI). Com esta medida 40% das importações brasileiras ficaram sujeitas ao LI[53]. Novamente aqui houve um desgaste das relações e negociações no Mercosul porque o Brasil não se preocupou, inicialmente, em conceder tratamento diferenciado às importações de seus sócios.

Assim, o Mercosul atingiu o estágio de uma união aduaneira incompleta. Para um grupo considerável de produtos as tarifas do imposto de importação são diferenciadas, ainda que haja um cronograma de convergência para uma tarifa externa comum (TEC). Também no intercâmbio intra-bloco permanecem restrições tarifárias e não-tarifárias importantes. O avanço parcial da institucionalidade do Mercosul não impediu que o processo de integração se fortalecesse em termos econômicos. Ao contrário, como será discutido nos capítulos dois e três, a integração *de fato* no Mercosul avançou significativamente nas duas dimensões: regional e multilateral, configurando-o como uma experiência de integração aberta.

O caráter aberto pode ser observado em uma análise da variação das tarifas médias da TEC. A TEC para insumos tem uma variação média de 0 a 12%, de 12 a 16% para bens de capital e de 18% a 20% para bens finais de consumo. Apesar de respeitar o critério de maior proteção quanto maior o grau de elaboração na cadeia produtiva, estes patamares de proteção representaram tanto no caso argentino quanto no brasileiro uma redução em relação à proteção concedida pelas tarifas nacionais (Cepal, 1997 e 1998). A tarifa média desses países reduziu-se entre 1990, período anterior ao início do Mercosul e da abertura comercial, e 1996 (período de consolidação do Mercosul) de 21,8% para 13,4% na Argentina e de 32,1% para 9,4% no caso brasileiro (tabela 1.1.).

Machado e Markwald (1997) estimaram a proteção nominal e efetiva para o Mercosul antes e depois da elaboração da TEC. Em 1990, antes do início do processo de abertura comercial na Argentina e no Brasil e das negociações no âmbito do Mercosul, as proteções nominal e efetiva para o Brasil eram de 30% e 45,5%, respectivamente. Em 1995, com a entrada em vigor da união aduaneira e, portanto, da TEC para a maioria dos produtos, a proteção foi reduzida para 13,9 e 23,4, respectivamente. Até 2006, prazo final de adequação para todas as exceções à TEC, a proteção será reduzida para 11,9% e 19,9%, respectivamente. Isto significa que o aumento da pressão competitiva ocorreu também com relação ao resto do mundo e não apenas dentro da região, o que descaracteriza o Mercosul como um bloco fechado.

---

[52] Ver a respeito Ipea (1998)

Tabela 1.1. Evolução das Tarifas Médias do Imposto de Importação nos Países do Mercosul

1990-96 em (%)

Ano	1990			1992			1996		
País	**Md**	**Mn**	**Mx**	**Md**	**Mn**	**Mx**	**Md**	**Mn**	**Mx**
Argentina	21,8	0	45,0	17,8	6,0	41,0	13,4	0	33,0
Brasil*	32,1	0	105,0	16,8	0	55,0	9,4	0	70,0
Paraguai	16,0	0	72,0	9,3	0	35,0	8,9	0	30,0
Uruguai	27,7	10,0	40,0	18,3	10,0	24,0	9,8	0	30

Fonte: Retirado com modificações de Cepal (1998). Elaboração NEIT/IE/UNICAMP.
Md: tarifa média; Mn: tarifa mínima; Mx: tarifa máxima
(*) Tarifa para o setor automobilístico e eletroeletrônico.

O grau de abertura do Brasil (e também da Argentina) pode ser comprovado pela comparação com as tarifas de outros países avançados e em desenvolvimento, a partir dos acordos no âmbito do GATT/OMC. Com o objetivo de transferir para a política tarifária a responsabilidade de maior transparência, reciprocidade e não-discriminação na condução da política de proteção aos mercados domésticos, os países signatários do GATT-OMC comprometeram-se a incorporar as barreiras não-tarifárias à estrutura tarifária, o que ficou denominado de processo de "tarificação". Ao mesmo tempo assumiram a obrigação de consolidar suas tarifas máximas do imposto de importação, de não elevá-las acima deste limite e de não compensá-las com a adoção de outras medidas não-tarifárias, a não ser no âmbito de negociações multilaterais e compensatórias. Também acordaram harmonizar, reduzir ou mesmo eliminar as demais restrições de qualquer natureza ao comércio (Goyos Jr.,1995).

Entretanto, o grau de adesão e de respeito aos princípios básicos do GATT-OMC foi bastante diferenciado entre os países signatários. As barreiras não-tarifárias têm sido apenas lenta e parcialmente substituídas e, em alguns casos, têm sido utilizadas para reduzir o grau de desproteção gerado com as reduções tarifárias. Além disso, permanecem exceções importantes em termos de produtos/setores, como no caso de produtos agrícolas e de vestuário e têxteis, excluídos dos acordos.

Já no caso da política tarifária, a redução nos níveis de proteção ao mercado doméstico foi mais elevada nos países em desenvolvimento (Cepal, 1997). Em vários casos, mas sobretudo para os países avançados, houve um aumento das tarifas máximas praticadas e consolidadas junto à OMC. As tarifas máximas praticadas pelos países avançados referem-se geralmente a produtos agrícolas, agroindustriais e alguns manufaturados de menor valor agregado, produtos que têm participação importante na pauta de exportação dos países em desenvolvimento. Segundo relatório PNUD (1997), as tarifas médias

[53] Ver a respeito Ipea (1998).

praticadas pelos países avançados, que incidem sobre os principais produtos da pauta de exportação dos países em desenvolvimento, são em média 30% superiores à tarifa média praticada por aqueles países. Portanto, a avaliação do grau de proteção através do valor médio das tarifas de importação pode ser enganosa. Acrescenta-se a esta proteção, a utilização de inúmeras barreiras administrativas (Funcex, 1997a e 1997b). Em alguns casos as tarifas médias nem sequer representam o efetivo nível de proteção porque vários países utilizam-se de tarifas específicas, ou seja, de cobrança de tarifas ou preços mínimos por quantidade de produto importado. Assim, embora o processo de tarificação não tenha representado necessariamente um aumento da tarifa média, em alguns casos, sobretudo para países avançados, representou um aumento da proteção. No caso brasileiro, não apenas houve uma significativa redução de barreiras não-tarifárias, como o nível médio das tarifas foi reduzido para patamares bem mais próximos daqueles praticados pelas economias avançadas. E mais, a tarifa máxima praticada pelo Brasil é bastante inferior àquelas praticadas pelos países avançados.

Tabela 1.2. Proteção Tarifária para Países e Blocos Selecionados

Países ou Blocos	Tarifa Média em (%)		Tarifas Mínima e Máxima Em (%)	
	1992	1995	1992	1995
União Européia	6,8	6,7	0 a 50	0 a 117
EUA	5,2	5,1	0 a 72	0 a 188
Canadá	2,3	9,5	0 a 25	0 a 339
Japão	4,4	4,2	0 a 60	0 a 56
China	42,1	35,2	0 a 220	0 a 220
Coréia do Sul	11,7	9,1	0 a 50	0 a 50
México	15,0	13,1	0 a 20	0 a 25
Brasil	21,3	13,0	0 a 65	0 a 35

Fonte: UNCTAD 1995. Retirado com modificações de Funcex-CNI (1997).

1.2.4. Evolução da taxa de câmbio

Além da desgravação tarifária intra-bloco e da redução das tarifas nacionais com relação ao resto do mundo, a partir da negociação e implementação da TEC, a abertura comercial multilateral foi intensificada pela evolução do câmbio. Todas as economias do Mercosul promoveram uma valorização cambial na primeira metade da década de 90 (tabela 1.3.). No caso brasileiro, a trajetória foi menos intensa e com oscilações. A maior valorização foi observada no período 1992-94. Ainda assim, em meados de 1994, a paridade cambial estava muito próxima da observada em dezembro de 1989, antes da abertura comercial. A partir de então a moeda brasileira seguiu uma trajetória de valorização. No caso argentino, a valorização já foi bastante intensa no período 1990-93, período de crescimento

econômico e de forte entrada de produtos importados. Neste período, que compreende também o início das negociações do Mercosul (período de transição) e de implantação e consolidação do Plano de Conversibilidade argentino, nas relações bilaterais a moeda brasileira foi fortemente desvalorizada frente à moeda argentina. Como será discutido no segundo e terceiro capítulos, a ausência de convergência na política cambial dos dois maiores países do bloco contribuiu para provocar elevados desequilíbrios no intercâmbio bilateral e numerosos contenciosos comerciais. A título de ilustração, entre março de 1991, data de assinatura do Tratado de Assunção, e junho de 1994, quando foram adotadas as primeiras medidas do plano de estabilidade no Brasil, o índice da taxa real de câmbio variou 56%.

Tabela 1.3. Índice da Taxa de Câmbio Real Bilateral: Moedas do Mercosul com o Dólar (US$)

Março de 1991 = 100

Ano		dez/88	dez/89	dez/90	Dez/91	dez/92	dez/93	Dez/94	dez/95	dez/96
País										
Argentina	**(P/US$)**	137,4	221,0	82,1	88,2	77,0	74,1	73,1	73,6	75,9
Brasil	**(R$/US$)**	139,3	102,5	108,1	120,6	115,5	115,2	95,4	91,3	91,5
Paraguai	**(G/US$)**	73,0	130,9	100,3	98,3	101,4	98,4	91,5	86,5	88,6
Uruguai	**(P/US$)**	117,9	115,4	101,6	91,8	83,6	71,0	64,1	61,1	63,1
Brasil/Argentina	**(R$/P)**	101,4	46,4	131,7	136,7	150,1	155,6	130,5	124,2	120,5

Fonte: Banco Central do Brasil. Departamento da Dívida Externa e de Relações Internacionais

A partir de meados de 1994, a moeda brasileira iniciou uma forte trajetória de valorização. Como destaca IEDI (2001), a evolução do câmbio na segunda metade da década de 90 diferenciou-se daquela apresentada na primeira metade e reduziu fortemente a competitividade das exportações brasileiras. A moeda brasileira valorizou-se em relação aos principais parceiros comerciais: Argentina, EUA, União Européia e Japão (tabela 1.4).

Com a mudança de regime e a desvalorização cambial de início de 1999, o Brasil recuperou toda a defasagem cambial acumulada desde meados de 1994 com a Argentina e os EUA. Com relação à Europa, ao Japão e aos demais países asiáticos, a desvalorização no ano de 1999 não foi suficiente para compensar a valorização acumulada nos anos anteriores. Entretanto, os déficits comerciais permaneceram com todas as regiões, inclusive com a Argentina e os EUA.

Finalmente, cabe comentar que a perda de competitividade argentina nos anos 90 não pode ser atribuída tão somente à evolução cambial. No período de julho de 1994 a dezembro de 1998, a moeda

argentina valorizou-se apenas com relação ao Japão e outros países asiáticos, mantendo-se desvalorizada frente ao real e ao dólar e equilibrada frente as moedas européias. Ao longo de 1999, as desvalorizações das moedas brasileira e européias frente ao dólar promoveram uma valorização da moeda argentina junto a estes mercados.

Tabela 1.4. Variação do Câmbio Real Efetivo

Em (%)

	Argentina	Brasil	EUA	Europa	Japão	Outros asiáticos
Jun94/Dez98						
Argentina		-11,5	-6,4	0,1	24,9	21,0
Brasil	13,0		5,8	13,1	41,2	36,7
Dez98/Dez99						
Argentina		18,2	2,6	10,8	-9,3	6,4
Brasil	-15,4		-13,2	-6,2	-23,3	-9,9

Fonte: JP Morgan. Elaboração Idéias Consultoria. Retirado com modificações.
(+) valorização (-) desvalorização.
Europa: Portugal, Itália, Alemanha, França, Espanha e Suécia.
Outros asiáticos: Taiwan, Malásia, Indonésia, Tailândia e Coréia.

Se os expressivos déficits comerciais brasileiros no período 1994-98 podem ser explicados, em grande medida, pela valorização cambial do período, o mesmo não ocorre com relação às evoluções do câmbio e da balança comercial em 1999. Do mesmo modo, as relações comerciais entre Argentina e Brasil não podem ser explicadas tão somente pela evolução do câmbio. Se assim o fosse, o Brasil não deveria ter sido deficitário no intercâmbio bilateral e com o resto do mundo após a desvalorização cambial de sua moeda em 1999.

O que é certo é que de modo geral e em boa parte do período analisado tanto a política cambial quanto a tarifária contribuíram para um maior grau de abertura comercial de Argentina e Brasil no plano regional e multilateral. Esta abertura, que é uma das premissas básicas do regionalismo aberto, aumentou a pressão competitiva das importações sobre a produção regional, ao mesmo tempo que reduziu a competitividade das exportações.

O próximo capítulo continua a análise da evolução do quadro normativo e institucional do Mercosul, avaliando o avanço da integração *de jure*. Mas esta análise se dá no bojo da discussão do conceito de competitividade. A questão em foco é a contribuição das políticas nacionais e comunitárias para o incremento do nível de competitividade de Argentina e Brasil e, simultaneamente, para a redução das assimetrias competitivas existentes entre as duas economias. Esta questão ganha particular

importância quando se examinam duas economias submetidas a um "regionalismo aberto", no qual os ganhos de competitividade, derivados em grande medida da dimensão regional, tornam-se vitais para uma maior inserção internacional.

Capítulo 2. Mercosul: evolução do quadro normativo e institucional

O objetivo de "desenvolvimento econômico com justiça social" aparece explícito no preâmbulo do Tratado de Assunção de março de 1991, que é o marco constitutivo do Mercosul. A partir da análise dos propósitos, princípios e instrumentos do Tratado constata-se que esta diretriz estratégica insere-se dentro de uma visão de desenvolvimento econômico que elege o setor externo da economia como o vetor dinâmico de transformação e de crescimento econômico.

O Tratado condiciona uma maior e melhor inserção comercial no mercado internacional à existência de níveis compatíveis e crescentes de competitividade e de eficiência. Portanto, como corolário da assertiva anterior, o Tratado enfatiza a necessidade de busca estratégica de aumento da competitividade, através da modernização da estrutura produtiva de bens e serviços e do desenvolvimento científico e tecnológico. A mesma lógica de argumentação é reforçada nos demais acordos e protocolos que se seguiram à assinatura do Tratado de Assunção. A rigor, observando mais atentamente, já nos acordos bilaterais entre Argentina e Brasil, que precederam as negociações comunitárias, temas como a modernização da estrutura produtiva e maior cooperação e desenvolvimento tecnológicos estão em evidência, embora, nesse caso, sem enfatizar o objetivo de uma maior inserção no mercado internacional e tão somente um crescimento equilibrado do intercâmbio comercial bilateral.

Em termos de política econômica, a opção pelas estratégias de modernização e de aumento de competitividade e de eficiência significa deslocar os instrumentos de políticas micro e macroeconômica do objetivo de expansão e constituição de uma base produtiva integrada e crescentemente diversificada, com base em um processo de industrialização por substituição de importações (ISI), para o objetivo de reestruturar e especializar a base produtiva existente. Importante destacar que, nesse padrão de crescimento, ganhos de competitividade aparecem diretamente associados a um maior grau de especialização da produção. Essa maior especialização e os ganhos de eficiência decorrentes seriam conseqüência de uma maior eficiência alocativa dos fatores de produção (capital, trabalho e tecnologia) proporcionada, por sua vez, por um maior grau de abertura econômica e financeira seja no plano regional seja em termos globais. Cabe relembrar que todos estes temas compõem a agenda de proposições do regionalismo aberto, no qual enquadra-se o Mercosul, como discutido no capítulo anterior.

Ao mesmo tempo que as diretrizes visavam o aumento da competitividade, os acordos e tratados para a constituição de um mercado integrado também reconheciam o desnível de competitividade existente entre as estruturas produtivas de seus sócios e destes com o resto do mundo, propondo como estratégia de coesão à integração a redução destas disparidades.

Um processo de integração econômica pode contribuir para este ganho conjunto de competitividade e, simultaneamente, para a redução dos desníveis de competitividade existentes entre suas economias ao criar e/ou redefinir instituições, instrumentos, regras e políticas em um plano comunitário que, por sua vez, são integradas, internalizadas e adotadas pelos países-membros. Assim, a integração econômica representa um sistema (arranjo) complexo de políticas, sobretudo de políticas de competitividade no campo industrial e de comércio exterior, que afeta direta e indiretamente as decisões de produção (complementaridade e especialização), comercialização e investimento dos agentes econômicos.

O objetivo geral deste capítulo é avaliar a constituição e evolução da estrutura normativa e institucional do Mercosul enquanto uma política de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, o fortalecimento da dimensão econômica regional teria a dupla função, de um lado, de contribuir para o processo de reestruturação ativa das bases produtivas nacionais e, de outro, reduzir a dependência com relação aos recursos dos países centrais.

O argumento é que essa política esteve essencialmente associada ao conceito de competitividade e à busca de ganhos de eficiência, abandonando-se uma segunda funcionalidade possível, e não excludente, de um processo de integração que seria contribuir para a superação dos estrangulamentos/restrições internas e externas ao crescimento, como o aproveitamento de maiores escalas de produção e de comercialização, redução de necessidades de importações essenciais e de capital, formação de empresas regionais, criação de fundos de investimento e desenvolvimento tecnológico, entre outros. E mais, mesmo dentro da busca de competitividade, os instrumentos utilizados limitaram-se ao aumento da concorrência (competição) e pouco contribuíram em termos de aumento da capacidade de competir.

O objetivo específico do capítulo é analisar a elaboração de uma política de competitividade comum. A política de competitividade comum pode ser estruturada sobre dois grupos de ações estratégicas: de um lado, o incremento conjunto de competitividade e, de outro, a redução dos desníveis de competitividade intra-bloco. Portanto, cabe avaliar em que dimensão o aparato normativo e

institucional criado e seu grau de articulação (a montagem de uma política de competitividade comum) incorporaram estas linhas de ações estratégicas.

A primeira seção trata brevemente do conceito de competitividade e de como as diferentes vertentes teóricas propõem o enfrentamento da questão a partir da definição de políticas de competitividade. Em termos de objetivos e operacionalização, a política de competitividade pode ser subdividida na dimensão "concorrência", que visa o aumento da competição, e na dimensão "competitividade propriamente dita", que visa o aumento da capacidade de competir. Em termos de abrangência e foco, as políticas e instrumentos de competitividade podem ser subdivididos, de um lado, em horizontais e não discricionários e, de outro, em verticais (setoriais) e seletivos.

Dentro deste contexto, a segunda seção procura caracterizar e avaliar a montagem do aparato normativo e institucional nas fases de transição e de consolidação do Mercosul quanto ao seu grau de articulação, ou seja, a montagem de uma política de competitividade comum, quanto à sua funcionalidade e quanto ao seu perfil, com o predomínio da dimensão "concorrência" (aumento da competição) em detrimento da dimensão "competitividade propriamente dita" (aumento da capacidade de competir).

A terceira seção procura associar a natureza da política de competitividade comunitária às diretrizes das próprias políticas nacionais e às pressões internacionais no âmbito da OMC. O desmonte e desarticulação das políticas de competitividade no caso brasileiro e sua ausência ou insuficiência no caso argentino (e dos demais sócios) não apenas condicionaram as discussões no plano comunitário como também contribuíram para acentuar as assimetrias competitivas existentes nas estruturas produtivas intra-bloco, tratadas na quarta seção.

A quinta seção trata dos regimes automotivos argentino e brasileiro que se constituem em exceções à ausência de políticas de competitividade de perfil setorial e cujos instrumentos e normas estiveram em total desacordo com as normas restritivas da OMC.

2.1. Competitividade e Políticas de Competitividade: conceitos e instrumentos

A competitividade é um tema relativamente recente na literatura econômica, sendo incorporada e tratada com maior profundidade a partir dos anos 80 no bojo da reestruturação produtiva e tecnológica e das mudanças em termos de padrão e dinamismo da inserção internacional das economias

avançadas e de algumas novas economias periféricas[54]. Nesse sentido, inicialmente, o conceito esteve fortemente associado à inserção comercial de empresas, setores e economias no mercado internacional. Em que pese a farta utilização de indicadores de competitividade e sua expressiva contribuição para a profusão de trabalhos empíricos sobre o tema, tanto a família de indicadores de desempenho comercial quanto a de indicadores de eficiência produtiva, abarcando indicadores de produtividade, de câmbio, de custos e de preços de produção, tinham a desvantagem de não explicarem ou não fornecerem informações relevantes sobre a evolução futura da competitividade. Portanto, em comum tinham a limitação de medir ou definir competitividade como um fenômeno estático.

Mais recentemente, as crescentes disparidades competitivas entre empresas, setores e países impuseram a necessidade de uma definição do conceito de competitividade que incorporasse uma dimensão sistêmica e dinâmica do fenômeno, o mesmo ocorrendo com indicadores para avaliá-la.

Dentro desta nova definição, admite-se explicitamente a influência de uma gama bastante extensa de fatores na determinação da competitividade, que vão desde os fatores internos à empresa em suas áreas de competência (gestão, inovação, produção e recursos humanos) sob as quais a empresa tem capacidade de influir e atuar intensa e diretamente, até os fatores sistêmicos externos à empresa, associados ao ambiente econômico e institucional em que atua a empresa, sob os quais a empresa tem limitado ou nenhum poder de influência. Dentre os fatores sistêmicos da competitividade destacam-se os macroeconômicos (taxa de câmbio, tamanho e dinamismo dos mercados, taxas de juros, oferta e custo de crédito, política salarial etc.), político-institucionais (política tributária, tarifária, apoio fiscal e creditício ao risco do investimento tecnológico, poder de compra de governo), legais-regulatórios (política de proteção à propriedade intelectual, de preservação ambiental, de defesa da concorrência, de proteção ao consumidor, de regulação ao capital estrangeiro), infra-estruturais (energia elétrica, transportes, telecomunicações, insumos básicos e serviços tecnológicos) e sociais (qualificação da mão-de-obra, educação, política trabalhista e de seguridade social etc.)[55].

Mediando estes dois grupos de fatores, haveria um outro grupo de fatores determinantes da competitividade associados ao setor e mercado de atuação das empresas (fatores estruturais). Nesse caso se enquadram os fatores relacionados à oferta (estrutura patrimonial, escalas de produção, grau de concentração técnica e econômica, grau de verticalização e diversificação, distribuição espacial da

[54] Para uma análise aprofundada da evolução do conceito de competitividade ver OCDE (1992a). Para um estudo empírico do caso brasileiro, utilizando esta visão mais recente e abrangente do conceito de competitividade, bem como a metodologia para a construção de seus indicadores ver ECIB (1994) e Ferraz e outros (1995).

[55] Uma avaliação abrangente e criteriosa da evolução e contribuição dos fatores sistêmicos de competitividade na economia brasileira pode ser encontrada em ECIB (1994), Parte I.

produção, relações na cadeia produtiva, entre outros) e os fatores relacionados à demanda (tamanho e dinamismo de mercados específicos; distribuição geográfica, poder aquisitivo e grau de exigência da demanda; possibilidade e freqüência de acesso ao mercado internacional, entre outros), interagindo com as diferentes intensidades de progresso técnico e de esforço em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em cada setor[56].

A partir dos diferentes referenciais teóricos de competitividade, a busca de aumento de competitividade tem induzido uma gama ainda mais ampla de propostas de políticas. Erber & Cassiolato (1997) apontam quatro visões diferentes de políticas de competitividade, particularmente com relação às políticas tecnológicas e industriais, presentes na literatura especializada e/ou defendidas por instituições e organismos internacionais. A primeira visão seria aquela que concentra os argumentos da agenda "neo-liberal radical". Esta visão defende uma posição minimalista do Estado, focando suas atenções para a dimensão macroeconômica e, portanto, para o estabelecimento dos fundamentos macroeconômicos adequados para o bom funcionamento das livres forças de mercado. O mercado é o único mecanismo eficiente regulador da economia. A intervenção estatal só seria justificável em última instância se fosse para promover "reformas estruturais", no sentido de melhorar os referidos fundamentos macroeconômicos. Portanto as políticas públicas deveriam sempre atuar nas dimensões macroeconômicas e horizontais, não havendo espaço nem sentido econômico para políticas microeconômicas de competitividade. Nessa visão qualquer política setorial, seletiva e discricionária seria contraproducente e geraria distorção e ineficiência alocativas. Fornecidas as condições macroeconômicas favoráveis, a expansão da base produtiva se daria pelos ganhos de produtividade decorrentes da maior eficiência alocativa que, por sua vez, seria dada pela maior liberdade e mobilidade dos fatores produtivos.

A segunda visão, segundo os autores, se enquadraria dentro de uma "agenda neo-liberal reformista". O que fundamentalmente a diferencia da anterior é o fato de que se admite que o mercado não é um mecanismo perfeito para regular as relações econômicas. Portanto, na existência de "falhas de mercado" seria justificada a presença do Estado, ou ainda, como corolário da assertiva anterior, quanto maiores as imperfeições maior a intervenção necessária. Ainda que dentro desta visão seja possível agrupar linhas de pensamento e propostas de atuação bastante heterogêneas, em comum, existe a idéia de que no longo prazo as falhas tenderiam a ser sanadas e a intervenção tornar-se-ia desnecessária.

[56] Para uma análise dos indicadores estruturais ver capítulo 1 de Porter (1980), Parte III ECIB (1994) e capítulo 1 de Ferraz e outros (1996).

Uma grande parcela destas falhas de mercado se concentraria na capacitação tecnológica das empresas, como visto no capítulo anterior, o que permite entender por que algumas agências e instituições internacionais com diretrizes explicitamente liberais admitem ou até defendem a adoção de políticas microeconômicas no campo tecnológico. Um exemplo importante estaria associado às externalidades tecnológicas. As empresas que investem em pesquisa e desenvolvimento (P&D) ou na capacitação de recursos humanos nem sempre se apropriam dos retornos desses investimentos devido à rotatividade da mão-de-obra, ao processo de imitação, entre outros. Com isso, as empresas seriam desestimuladas a investirem em P&D. Este problema é mais grave nos setores intensivos em tecnologia, onde a geração de inovações tecnológicas constitui-se em uma estratégia decisiva de concorrência. Nesse sentido, dada a existência da falha de coordenação de mercado, haveria espaço para a intervenção pública. Na visão liberal esta intervenção deveria limitar-se à concessão de subsídios às atividades de P&D, que iriam desde os financiamentos e/ou investimentos na infra-estrutura tecnológica até a concessão de incentivos fiscais e creditícios para gastos em P&D. Mas dentro desta visão, em momento algum o desenvolvimento tecnológico deveria ser buscado através de barreiras tarifárias ou não-tarifárias ao livre-comércio, ainda que se admita que em processos de abertura comercial as falhas de mercado associadas às externalidades tecnológicas podem se agravar.

A terceira visão considerada pelos autores é a “desenvolvimentista”. Também composta de um arco bastante amplo de pensamentos e propostas, o que há em comum entre seus formuladores é o conceito de que empresas, setores e países apresentam diferentes capacitações competitivas e dinamismos. As diferenças, que estão associadas a vários fatores históricos e institucionais, longe de contarem com um mecanismo de redução, tendem a se acentuar e se acumular na ausência de políticas intervencionistas. Até porque os desenvolvimentistas não reconhecem no sistema de mercado o único mecanismo regulador e capaz de homogeneizar as diferenças. O padrão de intervenção é necessariamente seletivo, de natureza transformadora, privilegiando o desenvolvimento tecnológico, que é o principal fator de diferenciação da capacitação competitiva e do perfil de inserção internacional. Ainda assim, uma diferença importante com relação à visão anterior é que as políticas verticais (setoriais) não se restringiriam aos setores estratégicos geradores e difusores de inovações tecnológicas, mas contemplariam também os setores decadentes e/ou com deficiências competitivas conjunturais[57]. Portanto, os instrumentos e políticas são predominantemente microeconômicos e

[57] É fundamental atentar para o fato de que os benefícios e os avanços tecnológicos não se restringem aos setores estratégicos. Os avanços tecnológicos, sobretudo nas tecnologias de informação, têm potencializado a adoção de novos processos de organização da produção e de gerenciamento: *just-in-time*, *kanban*, *total quality*, *zero defects*, etc. A automação e a incorporação de novos equipamentos computadorizados têm permitido a produção em menores escalas e uma maior flexibilidade no uso da capacidade produtiva. Com isso foi viabilizada tanto em termos de custo quanto de qualidade

verticais, atuando no nível da empresa, do setor ou da cadeia produtiva, em sintonia com as políticas horizontais e macroeconômicas. Importante destacar que a importância conferida aos fatores sistêmicos de competitividade dentro desta visão não implica associá-los exclusivamente às políticas macroeconômicas e horizontais.

Por último, a visão "social-democrata" que guarda muitas semelhanças teóricas e de propostas com a anterior, mas que enfatiza a dimensão social, em particular a questão do emprego e da oferta de serviços básicos à população de baixa renda (educação, saúde, transporte e informação). A intervenção via políticas públicas seria vital para prover estes bens e serviços e teria um perfil seletivo, setorial e regional (esferas de governo locais ou regionais). A capacidade de oferecer estes bens e serviços tem se modificado bastante devido à revolução provocada pelas novas tecnologias de informação e exigido novos investimentos em capacidade tecnológica e de organização.

Com base na visão teórica e na extensão do conceito de competitividade adotado, uma política de competitividade pode ser constituída seguindo duas linhas básicas de ação estratégica[58]. A primeira, que *grosso modo* pode ser denominada de uma "política de concorrência", visa estimular a "competição", ou seja, incrementar a competição entre empresas e demais agentes econômicos, através da eliminação de restrições ou obstáculos à livre mobilidade dos fatores de produção e do aumento do número de competidores. Os impactos do aumento de competição sobre as decisões de produção e na formação de preços e custos e, portanto, na evolução da produtividade são, via de regra, imediatos. Os principais instrumentos utilizados para a implementação desta política são de natureza horizontal e não-discriminatória, tais como: a) a liberalização comercial ampla, geral e irrestrita através da redução e/ou eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias; b) legislação anti-truste para coibir práticas de cartéis e elevado grau de concentração econômica; c) legislação anti-*dumping* e anti-subsídio visando coibir práticas desleais no comércio internacional; d) processos de privatização de bens e serviços públicos; e e) processos de desregulamentação econômica e financeira com a eliminação de controles cambiais, de preços e de remessas de capitais e lucros. A desregulamentação econômica e financeira teria como objetivo também eliminar ou reduzir as restrições à atuação de empresas privadas em setores e/ou por origem do capital, estimulando assim a entrada de novos competidores.

A segunda linha de ação estratégica, que poderia ser denominada de uma "política de competitividade propriamente dita", visa a capacitação competitiva das empresas e setores, ou seja, o

---

e sofisticação, uma produção mais diversificada ("customização da produção") e adequada para atender uma demanda crescentemente especializada, diferenciada e exigente. Ver a respeito Coutinho (1992a, 1992b) e UNCTAD (1990:cap.II.c).

[58] A taxonomia para as políticas de competitividade que se segue foi adotada com base em Erber (1992).

aumento da capacidade de competir. Nesse caso, os instrumentos e políticas utilizados são de diferentes perfis e abrangência: vertical (setorial) e horizontal, micro e macroeconômicos, creditícios e fiscais. Ao contrário da "política de competição", nesse caso não apenas a implementação das políticas, como também seus resultados e impactos sobre a estrutura produtiva demandam, via de regra, prazos maiores. Os principais instrumentos que compõem uma "política de competitividade propriamente dita" seriam a) reestruturação das condições de financiamento dos investimentos produtivos, com criação e melhoria de acesso a fundos de financiamento de longo prazo com taxas e prazos compatíveis; b) incentivos aos investimentos na geração, desenvolvimento e/ou transferência de tecnologia; c) investimento em infra-estrutura básica como portos, estradas, energia elétrica; d) constituição de uma infra-estrutura tecnológica nas áreas de ciência e tecnologia (C&T) e pesquisa e desenvolvimento (P&D); e) (re)estruturação do mercado de trabalho com formação e qualificação de recursos humanos; f) reestruturação empresarial e/ou patrimonial, incluindo incentivos à aquisição e fusão de empresas; g) política de promoção às exportações nas áreas de crédito, informação e regime tributário.

Uma política de competitividade equilibrada pressupõe a combinação dessas duas dimensões de ações estratégicas. Mas mais do que isso, ela pressupõe também uma articulação e hierarquização. Dado que os prazos de implementação e também de maturação dessas políticas sobre as decisões de produção, de investimento e de comercialização se dão em tempos distintos, as duas dimensões devem ser dosadas e concatenadas de modo a não comprometer a formação de capacidade produtiva de novos setores e a própria sobrevivência de empresas e setores com deficiências competitivas. O argumento é que, dependendo do grau de deficiência competitiva, do setor de atuação, da intensidade e importância tecnológicas no processo de concorrência, as capacidades de reação e de reestruturação das empresas diferem. Não há por que generalizar ou tomar como axioma a proposição de que todas as empresas adquirem capacidade de competição com mais competição.

Como veremos nas seções a seguir, tanto no âmbito doméstico quanto no comunitário não se logrou constituir uma política de competitividade equilibrada nos anos 90. Enquanto no plano doméstico observou-se um desmonte desarticulado das políticas de competitividade micro e macroeconômicas, no Mercosul, influenciadas pelas diretrizes domésticas, a política de competitividade foi parcialmente implementada, limitando-se às “políticas de concorrência”.

2.2. Política de Competitividade do Mercosul

Um processo de integração econômica regional pode ser visto como um grande arranjo de políticas, instrumentos e instituições. No âmbito regional, haveria uma maior possibilidade de combinação equilibrada dos instrumentos de políticas de "concorrência" e de "competitividade". O processo de integração será mais ou menos virtuoso e promoverá maiores ou menores efeitos positivos (ou negativos) conforme a capacidade de combinação dessas políticas. Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, essa assertiva é tão mais verdadeira quanto maiores forem os desníveis de competitividade entre (e intra) as estruturas produtivas regionais e mundiais, sobretudo quando o desnível é maior nos novos setores e segmentos intensivos em tecnologia, responsáveis pela geração e difusão de tecnologia para os demais setores. Na vertente desenvolvimentista, essa seria a principal vantagem de um processo de integração regional frente ao multilateralismo. Uma inserção multilateral no mercado internacional tende a privilegiar e enfatizar as “políticas de concorrência”, sobretudo através dos processos de abertura comercial e financeira. O uso destas políticas está no cerne dos acordos no âmbito do GATT/OMC e nas propostas do Banco Mundial. Como tratado adiante, os acordos celebrados reduziram o leque de instrumentos e políticas possíveis e limitaram o raio de ação da política de competitividade doméstica.

Os estímulos e fatores indutores de transformações produtivas propiciados pela abertura multilateral, salientados pela literatura, também podem ser identificados em um processo de integração, ainda que em condições de agentes (atores), espaço e tempo mais seletivos e limitados. A criação de um mercado regional ampliado sem barreiras também propicia o aumento do número de empresas e competidores, bem como de fatores produtivos (capital, matérias-primas e insumos, recursos humanos, tecnologia). A ampliação do tamanho do mercado também implica uma demanda quantitativa e qualitativa maior e mais segmentada, favorecendo ganhos com economias de escala de produção e diferenciação de produtos, a partir de decisões de especialização e de complementaridade produtivas.

O espaço de atuação é menor que no cenário de acesso irrestrito a mercados, mas maior do que no cenário de mercados nacionais autárquicos. E fundamentalmente, o regionalismo e sua institucionalidade permitem o maior controle da variável tempo; ou seja, do tempo necessário para que as “políticas de competitividade propriamente ditas” possam ser implementadas e surtirem efeitos através de uma reestruturação ativa e do aumento da capacidade de competir.

2.2.1. PICE: uma experiência de política "reestruturante"

Foi com base nesses conceitos que Argentina e Brasil elaboraram o Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE, a partir de julho de 1986, com a assinatura da Ata para Integração Brasil / Argentina, que foi o primeiro grande impulso para o processo de integração do Mercosul. Os princípios que orientaram este programa e os seus respectivos protocolos (vinte e quatro no total), principalmente os protocolos setoriais (com destaque para o nº1 de bens de capital, nº2 trigo, nº12 aeronáutica, nº13 siderúrgico, nº21 automobilístico e nº22 da indústria de alimentos) foram o gradualismo, o equilíbrio, a flexibilidade e a reciprocidade. Isto porque a busca do aumento de competitividade e a escolha de alguns setores estratégicos respeitavam as diferenças e assimetrias competitivas entre suas estruturas produtivas, o que fica expresso na preocupação com o incremento do comércio bilateral de forma equilibrada em termos globais e setoriais.

A opção por um incremento administrado de comércio e seu caráter seletivo enquadram o PICE em uma política vertical de competitividade, diferentemente da natureza horizontal do processo de desgravação tarifária adotado na fase de transição. O objetivo seria favorecer e estimular a complementaridade intra-industrial, evitando um quadro de especialização inter-setorial, desfavorável à Argentina que era a economia com menores capacidades produtivas e tecnológicas. Portanto, as diretrizes do PICE explicitavam e buscavam reduzir as assimetrias no grau de competitividade das estruturas produtivas dos dois países.

O objetivo de crescimento equilibrado do comércio bilateral foi inicialmente atingido. A título de ilustração, a corrente total de comércio bilateral em 1985 era pouco superior a US$ 1 bilhão (atingiu US$ 14,8 bilhões no auge da integração em meados da década seguinte), sendo relativamente equilibrada, com um superávit pouco inferior a US$ 80 milhões para o Brasil. Apesar do forte incremento deste fluxo em 1986 (crescimento de 40%), a balança comercial continuou equilibrada, agora com um superávit argentino de quase US$ 60 milhões.

Mas também em termos setoriais houve avanços importantes. O acordo e o desempenho do setor de bens de capital no âmbito regional na segunda metade da década de 80 exemplificam as propostas e resultados do PICE. O setor de bens de capital foi escolhido como prioritário no processo de integração dada sua importância estratégica seja como gerador e difusor de tecnologia seja como veículo de modernização das estruturas produtivas. Embora bastante heterogêneo, o setor de bens de

capital no Brasil caracterizava-se por ser mais diversificado, integrado e, em geral, avançado tecnologicamente se comparado ao da Argentina[59].

No comércio bilateral Argentina-Brasil havia uma especialização, com o Brasil apresentando uma pauta mais diversificada de produtos, mas sobretudo produtos com economias de escala e siderúrgicos intensivos. Já a Argentina apresentava uma pauta mais concentrada, especializando-se em produtos com mão-de-obra mais qualificada e com produção em pequena escala (Chudnovsky & Porta, 1990). Interessante destacar que, com este padrão de especialização e dadas as assimetrias competitivas, o Brasil apresentava uma pauta francamente superavitária. Com a implementação do acordo setorial foi possível reverter parcialmente a "tendência natural" de uma integração com especialização e superávit favoráveis ao Brasil.

As exportações argentinas de máquinas e equipamentos para o Brasil cresceram mais que a média e, dentro deste grupo, cresceu a participação de máquinas e equipamentos com maior conteúdo tecnológico e valor agregado. Este crescimento foi possível porque, em que pese a conjuntura econômica desfavorável, estabeleceu-se uma lista comum de produtos a serem beneficiados com redução tarifária, criando uma margem de preferência frente às importações de terceiros. A inclusão do sub-setor de máquinas-ferramentas, na primeira lista (1987), e de seus componentes, partes e acessórios, na quarta lista (1989), foi fundamental para explicar o aumento das exportações argentinas. Embora a Argentina tenha permanecido em posição deficitária no comércio total de bens de capital, com relação aos produtos da lista comum inverteu-se a posição nos anos de 1988 e 1989[60]. Assim, observou-se dentro do setor um crescimento equilibrado do intercâmbio, estimulando uma especialização intra-setorial.

As diretrizes da política de competitividade sofrem uma importante inflexão em final dos 80 com a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TICD), que estabeleceu um prazo máximo de 10 anos para a constituição de um mercado comum, com a Ata de Buenos Aires, de julho de 1990, quando foi decidida a redução do prazo de conclusão do processo de integração de 10 para 5 anos e finalmente, com a assinatura do Tratado de Assunção em março de 1991, incorporando Paraguai e Uruguai ao processo. Abandonou-se a estratégia de uma abertura seletiva, flexível e lenta dos respectivos mercados, optando-se por uma abertura ainda gradual, mas muito mais abrangente,

[59] Apesar do fraco desempenho apresentado pelo setor de bens de capital no Brasil nos anos 80, determinado principalmente pela queda dos níveis domésticos de investimento da economia, não houve um processo de desindustrialização como no caso argentino. Para o caso argentino ver Schvarzer (1997), Kosacoff (1993, 1994) e Chudnovsky, López & Porta (1992). Para uma análise do setor no âmbito do Mercosul, ver Chudnovsky & Erber (1999).

[60] Ver a respeito Chudnovsky & Porta (1990b).

linear e automática, ou seja, uma política menos discricionária e muito mais horizontal. Além da redução tarifária do imposto de importação, buscou-se, seguindo as orientações e negociações no âmbito da Rodada Uruguai do Gatt, a eliminação das barreiras não-tarifárias, transferindo às tarifas aduaneiras a responsabilidade pela proteção aos mercados domésticos (processo de "tarificação").

As novas diretrizes adotadas passaram a refletir as mudanças de caráter liberalizante prevalecentes nas políticas econômicas do Governo Collor (Brasil) e Menem (Argentina). As políticas nacionais privilegiaram a redução da participação do Estado, através dos processos de privatização e de desregulamentação, e o processo de abertura comercial e financeira da economia no âmbito das orientações do Consenso de Washington (Willianson, 1990a, 1990b).

A evolução do setor de bens de capital ilustra novamente os impactos das novas diretrizes. A partir de 1990, mas principalmente em 1991, como resultado das alterações na condução da política econômica, acentuaram-se as tendências prévias ao acordo setorial[61]. A existência de fortes assimetrias competitivas somada à abertura comercial multilateral e à valorização da moeda argentina frente à brasileira, reduzindo as margens de preferências regionais, promoveram um aumento de 130% em 1991 nas exportações brasileiras de máquinas e equipamentos para a Argentina, enquanto as exportações para o mundo cresceram apenas 3% e as importações brasileiras mantiveram-se constantes.

Esse desequilíbrio manteve-se ao longo de toda a década de 90 no bojo de uma quase desindustrialização do parque industrial de bens de capital na Argentina. A perda de importância estratégica do setor de bens de capital na Argentina pôde ser observada nas negociações durante o período de transição, nas quais foi proposta a adoção de uma tarifa externa comum entre 0 e 5% (apoiada pelo Uruguai e Paraguai), enquanto a proposta brasileira era de uma tarifa média de 20%. Com isso, a Argentina voltou a adotar uma estratégia deliberada de desindustrialização do setor, nos moldes do que havia sido feito em meados da década de 70, com a abertura às importações no âmbito da política liberal da gestão de Martinez de Hoz à frente do Ministério da Economia, e aprofundada

[61] Para uma análise mais aprofundada da evolução do acordo no setor de bens de capital ver Chudnovsky & Porta (1990) e Sarti & Furtado (1994).

pelo processo de estagnação econômica subseqüente[62]. A evolução do setor de bens de capital reflete as mudanças nas diretrizes mais gerais da política econômica argentina e da própria integração[63].

2.2.2. Mercosul: uma política de competitividade limitada e parcial

A institucionalização e condução da política de competitividade no Mercosul privilegiou a dimensão "concorrência" (aumento da competição) e praticamente negligenciou a dimensão "competitividade propriamente dita" (aumento da capacidade de concorrer). Esta opção reforçou a natureza comercial do processo de integração e reduziu sua contribuição enquanto um processo ativo de reestruturação produtiva e de desenvolvimento.

Uma análise da evolução do processo negociador e de montagem do aparato normativo e institucional durante o período de transição e consolidação do Mercosul permite observar as deficiências na formulação de uma política de competitividade comum. Na segunda reunião do Conselho Mercado Comum realizada em Las Leñas, em junho de 1992, foi fixado o cronograma de medidas que deveriam ser adotadas até o início do mercado comum, depois transformado apenas em união aduaneira. Posteriormente, na terceira reunião ocorrida em Montevidéu, em dezembro de 1992, foram ratificados, com pequenas alterações, os prazos e instrumentos.

As principais medidas e instrumentos de política industrial e comercial, os prazos para a elaboração dos diagnósticos, para sua entrada em vigor e os respectivos sub-grupos técnicos responsáveis eram os seguintes:

a) regulamento relativo à defesa contra as importações que sejam objeto de *dumping* ou de subsídios provenientes de países não membros do MERCOSUL - outubro de 1992 (Assuntos Comerciais).
b) Tarifa externa comum - julho de 1994 (Coordenação de Políticas Macroeconômicas).
c) Política Comum de Salvaguardas - junho de 1994 (Assuntos Comerciais).
d) Sistemas e instrumentos de promoção e estímulo às exportações - outubro de 1993 (Assuntos Comerciais).

[62] Com o início do regime militar (1976/81), mas sobretudo a partir de 1978, a Argentina realizou uma reforma estrutural ancorada nos receituários liberais, promovendo uma ampla e profunda abertura comercial, uma redução drástica do papel do Estado na economia através da desregulamentação e da privatização. Mesmo com a adoção do modelo econômico liberal, a partir de 1976, foi ainda neste período que foi realizada a terceira e última fase da substituição de importações nos setores de insumos intermediários - siderurgia, papel e petroquímica - por alguns grandes grupos econômicos nacionais (Hirst,1994).

[63]Esta questão vai ser retomada no bojo da crise de final dos 90 e início desta década, quando, após ter sido acordada uma TEC de 20% para bens de capital a partir de 2001, a Argentina voltou a propor uma alíquota zero.

e) Incidência de restrições não tarifárias (RNT's) no comércio regional com vistas a sua eliminação. Elaboração do cronograma para a eliminação gradual das RTN's - dezembro de 1992 (Assuntos Comerciais).

f) Flexibilização e eliminação de restrições ao movimento de capitais e investimentos - dezembro de 1993 (SGT - Políticas Fiscal e Monetária relacionadas com o comércio).

g) Liberação do mercado cambial - junho de 1994 (Políticas Fiscal e Monetária relacionadas com o comércio).

h) Promoção e proteção recíproca de investimentos - junho de 1993 (Políticas Fiscal e Monetária relacionadas com o comércio).

i) Harmonização das políticas de promoção e reconversão industrial regional ou setorial - novembro de 1993 (Política Industrial e Tecnológica).

j) Política tecnológica comum: leis de propriedade intelectual e leis de transferência de tecnologia junho de 1994 (Política Industrial e Tecnológica).

k) Harmonização das políticas de qualidade e produtividade - dezembro de 1993 (Política Industrial e Tecnológica).

l) Política para as micro, pequenas e médias empresas - dezembro de 1993 (SGT - Política Industrial e Tecnológica).

m) Diagnóstico da competitividade setorial em nível de Mercosul - dezembro de 1993 (SGT - Política Industrial e Tecnológica).

n) Harmonização, reestruturação e reconversão das atividades agropecuárias e agroindustriais. Diagnóstico de competitividade setorial em nível do Mercosul - novembro de 1993 (Política Agrícola).

o) Sistemas tributários nacional, provincial, estadual e municipal - setembro de 1994 (Coordenação de Políticas Macroeconômicas).

p) Acompanhamento e harmonização da política macroeconômica (inclusive estudos e propostas para evitar instabilidade nos fluxos de comércio provenientes da variabilidade das paridades cambiais recíprocas) - dezembro de 1993 (Coordenação de Políticas Macroeconômicas).

q) Harmonização da legislação sobre a defesa do consumidor no Mercosul - setembro de 1993 (Coordenação de Políticas Macroeconômicas).

Uma análise de parte da agenda estabelecida na reunião de Las Leñas aponta uma relativa (des)ordem cronológica dos diagnósticos e da definição de políticas e instrumentos, corroborando o argumento da desarticulação da política comum (Correa e outros, 1992). O diagnóstico proposto da competitividade setorial dos países do Mercosul, segundo o cronograma estabelecido, coincidia com a definição das políticas de promoção e reconversão industrial, de qualidade e produtividade e da política voltada às micro, pequenas e médias empresas, quando deveria precedê-la. Por outro lado, a definição destas políticas não teria como levar em conta o diagnóstico e a instrumentação da política tecnológica (incluindo as leis de propriedade intelectual, as regras de transferência de tecnologia), cujo prazo proposto se estenderia até meados de 1994.

Outro aspecto com relação à agenda é que ao menos em termos do discurso e/ou da proposta, havia uma combinação de políticas horizontais e verticais, bem como instrumentos que se enquadrariam dentro das duas dimensões de política de competitividade: "concorrência" e "competitividade propriamente dita". Entretanto, em termos de avanços das negociações e de implementação dos instrumentos comunitários, predominaram os instrumentos referentes à "política de concorrência", sobretudo aqueles relacionados ao comércio exterior: tarifa externa comum, barreiras tarifárias e não-tarifárias regionais, regime de origem, legislação anti-subsídio e anti-*dumping*, incentivos à exportação etc. (Correa e outros, 1992). Estes foram os temas que mais ocuparam a agenda e os que mais evoluíram, particularmente com relação à definição da tarifa externa comum (TEC) e do processo de desgravação tarifária intra-bloco.

No caso das questões envolvendo recursos financeiros públicos, os principais motivos para o fracasso do processo negociador seriam a crise fiscal e a redução generalizada do papel conferido ao Estado nos países-membros[64]. No caso brasileiro, onde esta participação tem sido mais significativa, em que pese uma prolongada e crescente crise fiscal do Estado e fortes resistências a uma reforma fiscal e tributária, o uso de incentivos fiscais foi um fator importante no incentivo às exportações e na atração e/ou localização dos investimentos produtivos, sobretudo estrangeiros, nos anos 90. Esses incentivos geraram sistemáticos protestos dos demais sócios e demonstraram o nível de desarticulação da política de competitividade no plano comunitário.

As discussões e acordos em torno de instrumentos e/ou políticas verticais[65], sobretudo aquelas que implicam aportes financeiros, pouco ou nada evoluíram durante o período de transição. Exemplos dessas políticas são: salvaguardas, financiamento de longo prazo, fundos fiscais e políticas compensatórias para a reestruturação de setores sensíveis ou impactados pela integração, incentivos à capacitação tecnológica e aos programas de qualidade e produtividade. Também não avançaram as políticas comuns de apoio às pequenas e médias empresas, de compras do governo, de regulação do mercado de trabalho, de propriedade intelectual, de legislação anti-truste, entre outras. As soluções e/ou negociações para a maioria esmagadora dessas questões ou foram postergadas para o período subsequente de entrada em vigor da união aduaneira ou foram abandonadas.

---

[64] Segundo Guimarães (1996), enquanto as políticas de concorrência *stricto sensu* e de competitividade pressupõem maior presença do setor público, a política de liberalização comercial implica limitar a intervenção do Estado.

[65] Algumas políticas embora não sejam setoriais, tendo um perfil horizontal e não-discricionário, na prática têm implicações setoriais diferenciadas, como é o caso da política para pequenas e médias empresas. Ver a respeito Suzigan (1992, 1995) e Villela & Suzigan (1996).

Como exemplo do primeiro grupo, temos o caso da legislação da concorrência, incluindo as questões referentes a aquisições e fusões de empresas, concentração de mercado e práticas abusivas, que passou a ser tratada dentro das discussões do comitê técnico n.5 sobre "Defesa da Concorrência", originando em 1996 o Protocolo de Defesa da Concorrência, ainda não implementado (Intal, 2000). Outro exemplo são as questões sobre práticas desleais de comércio e aplicação de medidas de salvaguardas, discutidas dentro do comitê n.6 de Práticas Desleais e Salvaguardas, cujos pequenos avanços e as lacunas e/ou divergências institucionais e normativas decorrentes foram importantes para a crise do Mercosul de final dos anos 90 e início da presente década, em torno dos conflitos comerciais entre Argentina e Brasil. O uso dessas medidas por parte dos países do Mercosul será discutido mais adiante.

Dentro do segundo grupo temos algumas questões estratégicas, como a de harmonização das políticas de promoção e reconversão industrial e agropecuária regional ou setorial ou de elaboração de uma política tecnológica comum (leis de propriedade intelectual e de transferência tecnológica) que foram abandonadas. As questões envolvendo as decisões de investimento regionais e/ou estrangeiros – incentivos, promoção e proteção recíproca de investimentos e flexibilização e eliminação de restrições ao movimento de capitais e investimentos - em parte foram abandonadas e em parte foram transferidas para o abrangente comitê técnico n.4 de políticas públicas que distorcem a competitividade. Ou seja, incentivos a investimento, ou mesmo às exportações, passaram a ser tratados como práticas distorcivas à concorrência. Com o agravamento da "guerra fiscal" para a atração de investimento direto estrangeiro (IDE) e com os conflitos comerciais surgidos após a desvalorização do real em janeiro de 1999, foi criado em 2000 o comitê n.12 para tratar das questões sobre incentivos aos investimentos regionais.

Assim, após 1994, durante o período de consolidação, mais uma vez, os temas dominantes dentro dos comitês técnicos criados para debater as questões que permaneceram em aberto foram aqueles de cunho comercial[66].

As dificuldades encontradas para a definição de uma legislação abrangente e efetiva de defesa do consumidor e/ou de proteção do direito de propriedade intelectual, incluindo sanções contra atos de piratarias de marcas e patentes, e/ou de defesa da concorrência, inibindo a formação de cartéis, sem excluir a possibilidade de incentivos às aquisições e fusões de empresas quando necessárias para

[66] As questões em aberto foram transferidas para os comitês técnicos (e seus vários sub-comitês), inicialmente em número de dez: n.1 Tarifa, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias; n.2 Assuntos Aduaneiros; n.3 Normas e Disciplinas Comerciais; n.4 Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade; n.5 Defesa da Concorrência; n.6 Práticas Desleais e Salvaguardas; n.7 Defesa do Consumidor; n.8 Restrições não-tarifárias; n.9 Setor Automotriz e n.10 Setor Têxtil. Posteriormente, foram criados os comitês para a coordenação macroeconômica e o para os incentivos aos investimentos regionais.

fortalecer a capacidade competitiva de empresas e setores, também corroboram o argumento anterior. No mesmo sentido, o papel crucial desempenhado pelo BNDES no financiamento de investimentos - aquisições acionárias de empresas, máquinas e equipamentos e infra-estrutura - e de exportação de produtos de ciclo longo de produção tem sido questionado e combatido, ao invés de ser expandido e aperfeiçoado[67].

A análise a seguir trata dos principais instrumentos de formulação da política de competitividade no âmbito regional. Enquanto a desgravação tarifária e a elaboração de uma tarifa externa comum (TEC) foram em grande medida bem sucedidas, o uso de medidas de salvaguardas, como instrumento de reestruturação produtiva, foi praticamente inexistente no Mercosul. A permanência de fortes desníveis de competitividade entre as estruturas produtivas, por vezes agravados por mudanças bruscas ou intensas nos determinantes macroeconômicos, como as variações cambiais e nos níveis de atividades, estimulou a proliferação de medidas anti-*dumping* no intercâmbio intra-bloco.

2.2.3. A institucionalidade e a natureza comercial do processo de integração

Como visto na seção 1.2., a adoção de uma tarifa externa comum com alíquotas sensivelmente menores do que as tarifas nacionais praticadas antes da integração e o processo de desgravação tarifária intra-bloco exerceu uma forte pressão competitiva dentro do Mercosul e com relação às importações do resto do mundo, sobretudo na estrutura produtiva Argentina. Isto porque, além da redução da proteção, a moeda argentina foi submetida a uma forte valorização cambial na primeira metade dos anos 90[68]. A recessão econômica brasileira no período 1990/93 também estimulou as exportações de excedentes para a Argentina, agravando ainda mais o quadro. Como resultado, ocorreram expressivos déficits comerciais – gerais e setoriais – intra-Mercosul, o que destoou da proposta inicial de um crescimento equilibrado e com especialização intra-setorial no intercâmbio regional.

[67] O Proex, que é um programa de financiamento às exportações sob responsabilidade do BNDES, foi decisivo na inserção internacional de várias empresas, como no caso da empresa brasileira Embraer, cujas exportações tiveram um salto exponencial na segunda metade dos anos 90, atingindo em 2000, exportações da ordem de US$ 2,7 bilhões e constituindo-se no principal produto da pauta brasileira. Esse programa enfrentou fortes resistências internacionais e gerou um contencioso comercial com o Canadá, que foi solucionado junto à OMC. Após algumas alterações, o Brasil foi autorizado a manter seu programa. Em sentido inverso, a proposta de criação de um fundo de investimento para financiar a internacionalização produtiva de empresas brasileiras no âmbito do Mercosul não foi implementada. A Argentina tem sistematicamente questionado nos fóruns internos do Mercosul os instrumentos oferecidos pelo BNDES para financiamento das exportações e dos investimentos.

[68] Tomando como base igual a 100 o mês de março de 1991, que foi o início do Plano Cavalo e precedeu a entrada em funcionamento do processo de desgravação tarifária, até junho de 1994, início do Plano Real no Brasil, o índice da taxa de câmbio real Brasil-Argentina cresceu 52%.

Dentro desse quadro, as autoridades argentinas, pressionadas por produtores nacionais, optaram pela adoção de medidas anti-*dumping* e pela imposição de sobretaxas às importações (taxa de estatística). Mas em nenhum momento as medidas protecionistas e/ou defensivas estiveram articuladas a uma política de salvaguardas nos moldes de uma política reestruturante.

O mesmo processo pode ser observado mais recentemente após a desvalorização cambial brasileira de 1999. Os contenciosos comerciais e o aumento de pleitos de medidas anti-*dumping* e de salvaguardas apresentados pela Argentina contra o Brasil foram devidos às disparidades de preços relativos provocadas pela desvalorização, mas também ao fato de grande parcela dos contenciosos terem ocorrido em setores/produtos que estavam protegidos em listas de exceções à desgravação tarifária, cujo prazo de extinção foi simultâneo às mudanças cambiais. Ou seja, a mera proteção aos produtos sensíveis oferecida pelas listas de exceção se mostrou insuficiente para promover uma redução nos graus de assimetrias competitivas existentes.

A funcionalidade da TEC e da desgravação tarifária como instrumento de pressão competitiva parece bastante limitada se não articulada a outras políticas e instrumentos, como regime de origem, valoração aduaneira dos produtos[69], mecanismos contra práticas desleais de comércio (anti-*dumping* e anti-subsídios), à política cambial e tributária, mas sobretudo a uma política de reestruturação produtiva ativa. A fixação de uma tarifa em níveis adequados por tempo determinado pode atuar de forma positiva sobre as expectativas empresariais, propiciando cenários mais estáveis para as decisões de produção (grau de especialização e de complementaridade) e de investimento (associação, aquisições, fusões, modernização e/ou implantação de novas unidades de produção) e para as estratégias de comercialização. É bem verdade que esta função se torna extremamente complexa quando se trata de economias com elevadas assimetrias competitivas em suas estruturas produtivas, como é o caso das economias do Mercosul, mas é nesse caso que ela se torna ainda mais necessária.

A adoção de uma tarifa externa comum com alíquotas sensivelmente menores do que as tarifas nacionais praticadas antes da integração e o mecanismo de desgravação tarifária, ao estimularem a competição dentro do bloco e deste com o resto do mundo, ou seja, atuando como instrumentos de uma "política de concorrência", não foi acompanhada dos demais instrumentos utilizados para o aumento da capacitação competitiva, especialmente os fundos de reconversão produtiva e os mecanismos de

[69] Na VII reunião do Mercosul em Ouro Preto, em dezembro de 1994, foi acordada a Norma de Aplicação sobre Valoração Aduaneira de Mercadorias (decisão 17/94 do Conselho Mercado Comum), tendo como base o Artigo VII do Acordo sobre Tarifas e Comercio do GATT. Esta medida objetiva principalmente reduzir as práticas desleais de subfaturamento de importações ou de superfaturamento de exportações. Entretanto, tal medida não foi regulamentada e operacionalizada no âmbito comunitário e mesmo no Brasil ela só foi regulamentada em 1999, quase dez anos após a abertura comercial.

cooperação e desenvolvimento tecnológicos, que, embora tivessem sido previstos e discutidos, não foram viabilizados.

Mesmo no caso dos produtos sensíveis, a existência de listas de exceção funcionou como mecanismo temporário de proteção aos seus setores/mercados, admitindo-se implicitamente que os ganhos de competitividade resultariam da simples concessão de um tempo extra para sua reestruturação, condição suficiente em um quadro de convergência de políticas macroeconômicas. A rigor, transferiu-se às forças de mercado a solução para a falta de competitividade. Para complicar o quadro, a gradual eliminação destas listas de exceção muitas vezes defrontou-se com conjunturas externas adversas (desvalorizações cambiais, retrações do mercado doméstico e outras) que somadas às dificuldades competitivas estruturais de alguns setores acabaram por ensejar um aumento nos pleitos protecionistas e defensivos sem propostas e mecanismos de reestruturação.

O exponencial crescimento das importações extra-bloco, discutido no terceiro capítulo, apesar do baixo patamar inicial, e os expressivos déficits comerciais, sugerem que o grau de exposição à competição externa foi mal dosado e/ou que alguns setores regionais sofreram um processo de especialização regressiva. Por outro lado, demonstra também fragilidade institucional do Mercosul, expressa na ausência ou insuficiência de mecanismos compensatórios, regulatórios e/ou de salvaguardas, que pudessem ser acionados de forma mais ou menos automática para lidar com desequilíbrios ou contenciosos comerciais conjunturais. Mas fundamentalmente implica que as duas dimensões da integração – de jure e de fato – não evoluíram na mesma intensidade e velocidade. A institucionalização do Mercosul não conseguiu acompanhar a dimensão econômica, mensurada pelos fluxos de comércio e de investimento, o que contribuiu em vários momentos para a geração de conflitos políticos e no processo negociador. É dentro deste contexto que pode ser explicado o uso mais intenso ou os pleitos para adoção de medidas anti-dumping no comércio intra-bloco (e também do bloco com o resto do mundo).

2.2.3.1. Medidas anti-dumping

É importante destacar que mesmo antes da desvalorização cambial brasileira de início de 1999, segundo o relatório da OMC[70], a Argentina já era bastante intensiva na utilização de medidas anti-*dumping*, inclusive contra o Brasil. O período 1991-93, caracterizado pelo aprofundamento do processo

[70] Ver Annual Report WTO (1997).

de abertura comercial argentino, concentrou quase 95% das investigações abertas (50) entre 1988-94, que redundaram em 19 medidas provisórias ou definitivas. O Brasil foi o principal alvo tanto das investigações quanto das medidas provisórias ou definitivas (produtos químicos e siderúrgicos, têxteis, pneus de bicicletas), seguido da União Européia, EUA, China e México.

A utilização de investigação anti-*dumping* tem sido uma prática crescente por parte dos países em desenvolvimento, com destaque para Brasil, Argentina, México, Coréia do Sul e África do Sul, e não mais apenas por parte dos países avançados (EUA, União Européia, Canadá e Austrália), apesar destes ainda serem francamente majoritários no uso dessas medidas.

Mas certamente o principal fator que explicaria o aumento de petições e investigações de medidas anti-*dumping* intra-zona é a ausência de uma legislação comunitária mais específica. Este problema agravou-se ainda mais com a ausência de uma coordenação macroeconômica capaz de criar critérios comuns para as políticas de incentivos ao investimento e às exportações industriais ou para a política cambial. Com isso prevaleceu a aplicação das legislações nacionais, nem sempre compatíveis entre si e favoráveis para a dimensão comunitária, até porque sujeitas às pressões de grupos e agentes locais[71].

No caso brasileiro, embora venha se utilizando crescentemente de medidas contra práticas desleais de comércio nos anos 90, o país tem poupado os parceiros do Mercosul. Contra estes foi adotado um compromisso de preços no caso de *dumping* nas importações de cimento em 1991 e no caso da acusação de subsídio contra as fraldas descartáveis em 1990 não houve aplicação de medida definitiva. No segundo semestre de 1998, estavam em vigor 13 medidas anti-dumping, uma anti-subsídios e uma de salvaguardas. Nenhuma destas medidas envolvia países do Mercosul, exceto no caso da salvaguarda para o setor de brinquedos em 1996 que inclui a Argentina e exclui Paraguai e Uruguai.

No período de 1988 até julho de 1998, com base no relatório do Decom da Secex[72], houve 66 petições de investigações, para as quais foram abertas investigações para 63 casos (o que representa 95% das petições) sendo 7 de subsídios, 1 de subsídios mais *dumping*, 54 para *dumping* e apenas uma para salvaguardas (brinquedos). Foram aplicadas 21 medidas provisórias, 26 medidas definitivas (23 de *dumping*, 2 de subsídios e uma de salvaguardas) e foram encerradas 26 investigações sem aplicação de

[71] A decisão n.18/1996 (Protocolo da Defesa da Concorrência) do Conselho Mercado Comum (CMC), órgão máximo do Mercosul, tomada na reunião de dezembro/96 em Fortaleza, estabeleceu que as investigações de *dumping* realizadas por um Estado Parte relativas às importações originárias de outro estado parte seriam efetuadas de acordo com as legislações nacionais até 31 de dezembro de 2000.

[72] Ver Secex (1998).

medidas. O país que liderou o número de investigações abertas pelo Brasil são os EUA (19 anti-*dumping* e 2 anti-subsídios, 19% do total) seguida da China (14 anti-*dumping*). Com relação às medidas definitivas, as posições inverteram-se: a China liderou com 9 medidas anti-*dumping* (22% dos casos) e contra os EUA foram adotadas 5 medidas.

As medidas contra práticas desleais de comércio, onde se enquadram as medidas anti-*dumping*, são medidas necessárias em qualquer estratégia que vise aprofundar a inserção comercial de um país. O problema constitui-se em utilizá-las como mecanismos de proteção à falta de competitividade. Nesse caso elas são insuficientes e se tornam contraproducentes. Seu caráter emergencial pode conferir sobrevida a alguns setores, mas ainda assim, quando usadas isoladamente não contribuem para o aumento de competitividade, mas sim para aprofundar os conflitos comerciais e reduzir a credibilidade e os benefícios da integração.

A utilização do Mercosul enquanto uma política de reestruturação produtiva passaria necessariamente não apenas pela adoção de medidas conjunturais e emergenciais, mas também por políticas que condicionassem as decisões de curto e médio prazos do mix de produção e de longo prazo de investimento, onde se incluem a adoção dos mecanismos de salvaguardas. Entretanto, a adoção de *políticas setoriais ou verticais comuns* como os mecanismos de salvaguardas, que devido às alterações nas normas internacionais deveriam crescentemente substituir a adoção (indiscriminada) de medidas anti-*dumping* e anti-subsídios, foi inexistente no plano comunitário, refletindo sua utilização de forma ainda bastante incipiente no plano nacional.

2.2.3.2. Mecanismo de salvaguardas

O artigo XIX do GATT-94 permite a adoção de medidas de salvaguarda para proteger um setor industrial quando um aumento inesperado de importações cause ou possa vir a causar danos sérios à produção doméstica. Assim, permite a um país suspender temporariamente a observância dos compromissos de acesso a mercados assumidos no GATT, para o que é necessária uma investigação pública, com a participação das partes interessadas (Goyos Jr., 1995).

No Mercosul, durante o período de transição (1991-94), era facultada a cada país-membro a utilização de salvaguardas à importação de produtos que estivessem sendo beneficiados pelo programa de desgravação tarifária e cujas importações estivessem causando ou ameaçando causar danos graves ao mercado doméstico. A partir de 1995, com a entrada em vigor da união aduaneira, a utilização desse

mecanismo no comércio intra-bloco foi vetada. Com relação ao comércio com o resto do mundo, a decisão n.17/96 e as diretrizes n.14 e n.15 de 1998 permitem que cada país aplique a medida individualmente contra terceiros-países, valendo-se do Mercosul, ou que o bloco a aplique de forma conjunta. Com isso, facilita-se a adoção do instrumento de salvaguardas contra terceiros, mas ela permanece proibida no comércio intra-bloco.

A principal importância das medidas de salvaguardas é que elas podem ser usadas como instrumentos no âmbito de uma política de reestruturação produtiva, concedendo-se proteção seletiva, temporária e adequada para que o setor produtivo em questão eleve sua competitividade em níveis internacionais. Além disso, a vinculação da concessão dos benefícios a um programa de reestruturação, sujeito a metas de desempenho com rígidos mecanismos de sanções, inibe seu pleito por razões puramente protecionistas (Machado, 1994 e 1999, e Guimarães, 1996) e evita a criação e proliferação de barreiras não-tarifárias ou mesmo tarifárias tão comuns em momentos de crise econômica, como a vivenciada pelo Mercosul no triênio 1999-2001, que provocaram um forte desgaste político[73]. Além disso, a concessão de benefícios não deveria contemplar apenas os interesses específicos de um segmento e sim de toda a cadeia produtiva, dentro de uma lógica não mais nacional, mas que abarcasse a nova dimensão de um mercado regional ampliado (Mercosul) e suas oportunidades de complementaridade e de especialização.

Em termos operacionais, uma vantagem importante na aplicação das medidas de salvaguardas diz respeito à rapidez e abrangência de sua aplicação. No caso de investigação de subsídios são necessárias negociações com os governos dos países exportadores e no caso de *dumping*, embora não haja consulta, há a exigência de notificação aos governos. Além disso, não estão associadas à existência de práticas desleais de comércio. No caso de um processo de *dumping*, o prazo mínimo de aplicação de uma medida provisória é de 60 dias, de acordo com os novos acordos do Gatt-94. Já no caso de salvaguardas não há esta exigência, podendo ser de aplicação imediata e de caráter emergencial, desde que devidamente instruída, justificada e aprovada pela OMC. Quanto à abrangência, as medidas de salvaguardas são mais genéricas, não tendo a mesma seletividade que os códigos de *dumping* e subsídios. Isto porque são aplicadas a todos os países e empresas e não para um país e empresa

[73] No limite, os acordos setoriais para restrição voluntária às exportações, utilizados simultaneamente com programas de reestruturação setorial, teriam efeitos semelhantes. Entretanto, os acordos setoriais parecem ser mais difíceis de serem operacionalizados, sobretudo diante de momentos de crise e de intensificação das pressões internas. Os acordos setoriais foram constituídos oficialmente e regulamentados pela decisão n.3 de 1991 do Conselho Mercado Comum com objetivo expresso no Tratado de Assunção e na própria decisão de incentivar a maior participação dos empresários no processo de integração e "otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas operativas eficientes" (Tratado de Assunção, capítulo 1, artigo 5). Entretanto, sua operacionalização foi abandonada, dadas as grandes divergências entre os agentes envolvidos e destes com as diretrizes oficiais propostas no próprio Tratado.

específicos. O caráter mais seletivo da medida se dá apenas quando se estabelecem cotas como medidas definitivas, tendo estas que serem rateadas entre os países exportadores (Funcex, 1995).

Entretanto, há dificuldades consideráveis na aplicação de medidas de salvaguardas. Segundo Funcex (1997), os requisitos para a aplicação de medidas de salvaguardas são mais rigorosos do que os necessários para aplicação de medidas anti-*dumping* ou compensatórias. Primeiro porque é necessária a comprovação de dano grave à indústria e não apenas a comprovação de danos; segundo, é necessário um cronograma de reestruturação.

Além disso, os custos políticos são maiores. As negociações para a adoção de uma medida de salvaguardas na OMC, além de explicitarem a deficiência competitiva do setor em questão, incluem a concessão de compensações aos parceiros comerciais atingidos. A rigor, os países em desenvolvimento estariam dispensados da oferta de compensação durante os três primeiros anos de vigência da medida (Piani, 1998), o que constitui em uma das principais mudanças no artigo XIX do Gatt-94 para facilitar o uso do mecanismo de salvaguardas.

A partir da desvalorização cambial brasileira de 1999, a utilização de mecanismos de salvaguardas comerciais por parte da Argentina tornou-se uma das principais fontes de atrito nas negociações do Mercosul. Em julho de 1999, a partir de pressões internas, o Ministério da Economia da Argentina decidiu regulamentar o mecanismo de salvaguardas da ALADI (Resolução 70/87), através da resolução nº 911/99, sem fazer restrição ao uso dos mesmos para o comércio regional. Apesar de não possuir efeitos imediatos sobre nenhum setor, a resolução gerou grandes tensões nas relações entre os dois maiores membros do Mercosul[74].

Para o Ministério da Economia argentino, a utilização de salvaguardas no período de 1991-94 deveria servir como um instrumento de resolução de desequilíbrios comerciais causados pelo processo de liberalização comercial. Assim, na medida em que se concluísse o processo de eliminação das restrições tarifárias e não-tarifárias e o processo de coordenação de políticas macroeconômicas, as medidas de salvaguardas não seriam mais necessárias. Contudo, diante do avanço inequívoco do processo de desgravação tarifária, não houve progresso significativo na coordenação de políticas macroeconômicas entre os países-membros. Assim, os pressupostos do Tratado de Assunção não teriam sido cumpridos, havendo um vazio legal nas normas do Mercosul no tratamento de problemas de falta de coordenação macroeconômica (Intal, 2000).

[74] Agradeço ao Gustavo Britto as observações e comentários sobre este tema.

A adoção da Resolução 70 pretendia, então, preencher esse vazio, uma vez que sua utilização em caráter suplementar está prevista para os acordos de alcance parcial que não possuem normas específicas em matéria de salvaguardas[75]. Esse mecanismo seria, segundo a argumentação argentina, o mais adequado por se tratar de uma forma consensual – e com prazo pré-definido – de tratar desequilíbrios comerciais no âmbito da união aduaneira.

Segundo a chancelaria brasileira tal atitude era inaceitável por ferir o Acordo de Alcance Parcial nº18 do Mercosul – que deveria prevalecer sobre as normas da ALADI – e que determinava uma data limite para a aplicação dos mecanismos de salvaguardas. Além disso, a adoção da Resolução 70 implicava a utilização de um regime menos rigoroso do que o vigente entre 1991 e 1994, tratando-se, então, de um retrocesso jurídico e político.

Em contrapartida à irredutibilidade do governo argentino, o governo brasileiro impôs, no início de setembro, requisitos de licenciamentos prévios para a importação de mais de 400 produtos de origem argentina e ameaçou suspender sua participação em qualquer negociação no Mercosul. O contencioso só foi resolvido no final de setembro de 1999 a partir de acordos firmados entre as câmaras empresariais do Brasil e da Argentina, que implicaram a revogação do licenciamento prévio. Contudo, as negociações relacionadas ao aperfeiçoamento do arcabouço normativo do Mercosul, no que concerne a mecanismos de proteção, não chegaram a bom termo até o presente momento. Entretanto, como destaca Naidin (1999) “as salvaguardas, no entanto, deverão entrar na agenda de política comercial do Mercosul a médio e longo prazos, seja pela possibilidade de aplicação restrita ao mercado de apenas um dos países da união aduaneira, seja pela sua maior afinidade com programas de assistência à reestruturação industrial, que eventualmente deverão se fazer necessários no processo de aprofundamento da integração regional” (Naidin, 1999:21).

Concluindo esta seção, as regras e instrumentos comunitários acordados privilegiaram a dimensão "concorrência" da política de competitividade comum em detrimento da dimensão "competitividade propriamente dita", reforçando assim o caráter comercial do processo de integração, relegando a um segundo plano sua função estratégica reestruturante e, portanto, limitando sua utilização como um instrumento de desenvolvimento econômico. Nesse sentido as diretrizes comunitárias não se diferenciaram das diretrizes de política industrial e de comércio exterior nacionais. Ao contrário, via de regra, foram condicionadas por estas.

[75] ALADI/CR/Resolução 70 de abril de 1987, artigo 13.

2.3. Os condicionantes internos e externos na elaboração da política de competitividade

O fato de os maiores esforços de negociação terem se concentrado nos instrumentos de política de "concorrência" em detrimento da política de "competitividade propriamente dita" deveu-se, em grande medida, aos resultados da Rodada Uruguai do Gatt/OMC, que passaram a pressionar pela adoção de um aparato comum internacional na elaboração e operacionalização dos instrumentos de política comercial nos planos nacionais e comunitários. Cabe lembrar a importância conferida dentro do conceito de regionalismo aberto à adoção de um referencial normativo internacional. Outro fator, relacionado ao anterior, que também condicionou o perfil e a evolução da agenda negociadora do Mercosul, foi a natureza das respectivas políticas de competitividade internas, influindo nas diretrizes e nas discussões comunitárias.

No plano institucional internacional, mudanças importantes foram gestadas a partir dos resultados da Rodada Uruguai do Gatt (correntemente denominado de Gatt 1994). Em linhas gerais, os acordos internacionais visaram reduzir os obstáculos ao incremento do livre comércio internacional de bens e serviços. Para tanto foi proposta uma *gradual redução e harmonização* dos instrumentos de política industrial e de comércio exterior vigentes nos países signatários, seguindo regras mais rígidas e abrangentes, prazos menores e procedimentos mais ágeis e automáticos para a resolução de controvérsias do que aqueles até então vigentes, reduzindo assim a autonomia dos Estados nacionais na adoção de instrumentos e medidas de política microeconômica de competitividade.

A título de ilustração, algumas das novas dificuldades colocadas foram: a) redução generalizada dos prazos de investigação e de vigência das medidas, b) redução das possibilidades de alegações de problemas de Balanço de Pagamentos e de dano ou ameaça de dano à indústria, com o aperfeiçoamento dos conceitos de dano e ameaça de dano à indústria doméstica e sua causalidade com o aumento das importações; c) eliminação de acordos voluntários de restrição às exportações; d) ampliação do escopo de subsídios proibidos, onde se incluem aqueles vinculados ao desempenho exportador e ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos importados; e) critérios mais rígidos para a definição da margem de *dumping*; f) regulamentação mais rígida e extensiva das compras governamentais; entre outros (Goyos Jr., 1995).

Não obstante os novos critérios e exigências, o GATT-94 reconheceu o grau de heterogeneidade existente no desenvolvimento das diversas economias e concedeu prazos maiores para que os países em desenvolvimento promovessem a reestruturação de suas bases produtivas e a adequação do aparato institucional e legal em vigor. No entanto, estas concessões não incluem a montagem de novos

instrumentos (sobretudo os discricionários), o que colocou o Brasil e o Mercosul em uma situação particularmente delicada, dado o desmonte dos instrumentos e do aparato institucional realizado desde o início dos anos 90.

A agenda e as negociações comunitárias para a elaboração de uma política de competitividade comum também foram condicionadas pelas diretrizes domésticas. Os sucessivos planos econômicos implementados ao longo dos anos 80 e 90 tiveram como contrapartida o desmonte dos instrumentos e a redução do escopo da política de competitividade, sobretudo no plano industrial e de comércio exterior, que esteve crescentemente subordinada à política macroeconômica. Inicialmente, os desequilíbrios do Balanço de Pagamentos decorrentes dos encargos da dívida externa e da interrupção dos fluxos financeiros internacionais compensatórios - empréstimos e investimento direto estrangeiro - impuseram a adoção de medidas urgentes e imediatistas de política econômica - como a sobretaxação tarifária, desvalorizações e restrições cambiais, incentivos e subsídios às exportações, crescente diferencial dos juros internos *vis-à-vis* os internacionais, entre outros - que no seu conjunto não seguiam qualquer critério de *estratégia industrial* (Suzigan, 1992 e 1995). Esta opção colocou o Brasil na contramão das tendências observadas no cenário internacional, onde se processava uma intensa reestruturação industrial orientada por políticas públicas[76].

Posteriormente, e com mais intensidade a partir do início dos anos 90, a abertura comercial (redução das tarifas de importação e eliminação de barreiras não-tarifárias), a valorização cambial e a política de juros internos elevados foram utilizados como instrumentos de combate à inflação (IEDI, 2000, 2001). O quadro macroeconômico resultante dos equívocos da política econômica adotada não impediu - ao contrário, estimulou - uma resposta defensiva dos grandes grupos econômicos nacionais e estrangeiros, promovendo um intenso processo de reestruturação da indústria brasileira (ECIB, 1994).

Com relação a este processo, dois aspectos merecem destaque. O primeiro seria a natureza defensiva das estratégias comerciais e produtivas implementadas pelos grandes grupos econômicos[77]. O segundo é que a reestruturação produtiva implementada pelas grandes empresas com atuação nos

[76] Ver a respeito OCDE (1992b); Erber & Cassiolato (1997) e ECIB (1994).

[77] Algumas das principais características do ajuste privado foram: a) redução do pessoal ocupado na produção e na área administrativa, favorecida pelo processo de desverticalização e de terceirização das atividades secundárias, pela introdução de novos métodos de gestão com eliminação de níveis hierárquicos e pela preponderância dos investimentos (limitados) em modernização e automação; b) enxugamento na linha de produção e maior especialização na linha de produtos, com eliminação de segmentos menos competitivos e/ou fechamento de plantas; c) redução de índices de nacionalização dos produtos, com o aumento das importações de partes, peças e componentes; d) substituição e/ou diversificação da linha de produtos locais com produtos importados, através de acordos comerciais com empresas estrangeiras; e) maior grau de licenciamento de tecnologia importada em detrimento de um esforço de capacitação tecnológica própria; f) redução do nível de endividamento e preservação da rentabilidade e da liquidez, sobretudo por conta dos ganhos não-operacionais; g) maior esforço exportador para fazer frente às oscilações e à retração da demanda doméstica (ECIB, 1994).

mercados doméstico e regional, a partir das oportunidades de complementaridade e de especialização produtivas com base nas economias de escala e de escopo, estimulou o incremento do intercâmbio comercial regional e deste com o resto do mundo. Entretanto, como será discutido no capítulo 3, apesar dessa estratégia ter permitido um forte crescimento dos fluxos comerciais intra-bloco, ela aprofundou e cristalizou nas relações extra-bloco um padrão de especialização preocupante e desfavorável. Enquanto a pauta de exportações com o resto do mundo (exceção ao Mercosul e aos demais países latino-americanos) apresentou uma perda de dinamismo e uma deterioração em termos de valor agregado e conteúdo tecnológico, as importações, sobretudo as provenientes dos países avançados, experimentaram um elevado dinamismo e concentraram-se em bens de maior conteúdo tecnológico e dinamismo no mercado internacional.

Em que pesem os percalços da experiência de política de competitividade no Brasil nos últimos anos, é indiscutível a existência de um aparato legal e institucional mais abrangente e aprofundado, se comparado ao dos demais países vizinhos, o que exerceu, juntamente com o marco internacional da OMC, influência decisiva nas negociações no âmbito do Mercosul. As questões e decisões que envolvem o setor industrial têm maior repercussão e participação no Brasil, onde os segmentos envolvidos - empresários e trabalhadores - têm um poder político e/ou econômico maior. Esse fato explicaria, por exemplo, as divergências em torno da implementação da TEC no âmbito do Mercosul, discutidas anteriormente.

2.4. As Assimetrias Competitivas

A assimetria competitiva intra-Mercosul e deste com o resto do mundo foi explicitamente admitida no Tratado de Assunção e nas medidas e instrumentos acordados posteriormente. A própria configuração das listas de exceção à TEC e à desgravação tarifária intra-bloco, conferindo um prazo maior de adaptação ou "reestruturação" para que alguns produtos/setores fossem expostos à competição regional e/ou mundial, corrobora este argumento. Importante ainda destacar que aos países menores e menos competitivos - Uruguai e Paraguai - foram concedidos prazos maiores e um número maior de produtos constantes destas listas. Mas o reconhecimento destas assimetrias não encontrou respaldo nas políticas adotadas, até porque os determinantes e condicionantes destas assimetrias nem sempre foram devidamente entendidos.

As assimetrias regionais em termos de capacidade competitiva das estruturas produtivas têm determinações conjunturais e estruturais. No segundo grupo enquadram-se as diferentes escalas de

produção, estoques de capital produtivo (nacional e estrangeiro), representação política da classe produtora, capacitações tecnológicas, padrões de financiamento do investimento e do comércio exterior, ou seja, fundamentalmente fatores associados ao grau de industrialização ou de constituição de uma base produtiva de bens e serviços e à institucionalidade envolvida neste processo. A título de ilustração, o Brasil participa na região com dois terços do PIB (industrial, agrícola e de serviços), do consumo e da formação bruta de capital fixo, e com mais de quatro quintos (4/5) da produção regional de aço, televisores, cimento e automóveis.

As assimetrias competitivas podem ser facilmente verificadas nas diferentes inserções comerciais de Argentina e Brasil e de seus sócios menores, detalhadas no capítulo três. Mesmo sem aprofundar ainda a análise, podemos citar alguns indicadores para corroborar o argumento. Não apenas o volume brasileiro exportado é muito superior ao dos sócios (65% do intercâmbio total do Mercosul nos anos 90), como a participação de produtos manufaturados na pauta é também superior. Já a destinação dos produtos aponta para uma menor dependência brasileira do Mercosul e da região (restante da Aladi) e uma melhor distribuição entre os principais blocos/regiões econômicas mundiais, caracterizando o Brasil como um "global trader". Enquanto o Brasil destinou em média 15,5% (22,1% incluindo os demais países da Aladi, exceto México) de suas exportações para o Mercosul no período 1995-99, Argentina, Paraguai e Uruguai apresentaram uma dependência muito maior, destinando para o mercado regional 33,5%, 53,6%, 49,4% de suas exportações, respectivamente, ou ainda, 46,3%, 59,4%, 54,5%, considerando-se toda a Aladi. Apesar de o Brasil ter sido sistematicamente deficitário com a Argentina na segunda metade da década de 90, na grande maioria dos setores industriais, com destaque para aqueles com maior conteúdo tecnológico e maior dinamismo no mercado internacional, a indústria brasileira tem se valido de sua maior competitividade e gerado expressivos saldos comerciais.

Além dos determinantes estruturais, os determinantes conjunturais associados aos desajustes macroeconômicos, como os ciclos do nível de atividade e as mudanças na paridade cambial, também contribuem para exacerbar e explicitar as assimetrias competitivas. A convergência e/ou harmonização das políticas macroeconômicas de competitividade são uma condição necessária para a superação dos desníveis de competitividade intra-região, sobretudo durante o processo de reestruturação competitiva, seja para não agravar as disparidades seja para minimizar os custos sociais desta reestruturação. Condição necessária porém não suficiente, se não acompanhada de políticas microeconômicas de competitividade comuns. Nesse sentido, a correção destas disparidades competitivas implica a adoção de políticas comuns de competitividade nos planos micro e macroeconômico. No entanto, as

assimetrias na estrutura produtiva dos países do Mercosul não foram reduzidas dada a ausência (ou insuficiência de instrumentos) de uma "política de competitividade comum".

Além disso, uma outra fonte importante de criação ou ampliação destas assimetrias tem sido as próprias assimetrias existentes entre as políticas de competitividade nacionais. As análises sobre o Brasil apontam para um desmonte da política de competitividade, sobretudo no plano microeconômico, refletindo a subordinação da "política de competitividade" à política macroeconômica, que teria priorizado nos anos 90 o ajuste fiscal e o controle inflacionário e, mais recentemente, o ajuste do Balanço de Pagamentos (IEDI, 1998 e 2000). Já as análises sobre políticas de competitividade de Argentina, Paraguai e Uruguai destacam o desmonte ou ausência de instrumentos, bem como destacam as diferenças com relação ao aparato normativo e institucional do Brasil. Ou seja, apesar do desmonte, o Brasil teria uma tradição muito mais intervencionista e uma política de desenvolvimento industrial ausente nos parceiros de Mercosul, ampliando as assimetrias competitivas[78].

2.5. Regimes Automotivos Argentino e Brasileiro

Os regimes automotivos de Argentina e Brasil constituem uma exceção importante ao processo de desmonte da política de competitividade - em especial das políticas verticais (setoriais) no plano doméstico - e de ausência de políticas de dimensão regional. Além disso, estes programas contrariaram fortemente as determinações no âmbito da OMC, o que não impediu que eles avançassem e provocassem impactos significativos em termos de fluxos de investimento e de comércio exterior intra e extra-bloco.

Em que pese a falta de consistência, regularidade e de continuidade na implementação dos instrumentos de política fiscal/tributária, financeira e tarifária, a orientação mais geral foi no sentido de promover a recuperação dos mercados domésticos, estagnados no início dos anos 90 em menos de um milhão de unidades no caso brasileiro e em menos de 100 mil unidades no caso argentino, de favorecer e ampliar a produção doméstica e, mais recentemente, de atrair novos investimentos de empresas já instaladas ou de novas entrantes. Portanto, a busca de ganhos de competitividade esteve fundamentalmente associada a maiores escalas de produção e investimentos. Tendo como referência estes objetivos, os dois programas podem ser considerados exitosos. Em meados da década de 90, a demanda e a produção de veículos na Argentina e no Brasil representaram um mercado superior a 2,1 milhões de unidades, dimensões similares às dos mercados da Itália, da França ou do Reino Unido.

[78] Para uma análise do caso argentino ver Bekerman & Sirlin (1995 e 1998) e Kosacoff (1993 e 1994).

Além disso, o setor automobilístico foi de longe o setor industrial que mais recebeu investimentos produtivos nos anos 90 e foi responsável por um intenso fluxo comercial intra e extra-bloco[79].

Neste sentido, a inserção de Argentina e Brasil na indústria automobilística mundial nos anos 90 foi bastante peculiar, pois os dois países recuperaram a condição de importante mercado consumidor mas, simultaneamente, de importante plataforma de produção, sendo reinseridos como um espaço privilegiado de acumulação de capital por parte das grandes corporações mundiais. Assim, diferenciam-se claramente da condição de países como Espanha, México, Canadá ou Coréia do Sul (e outros países asiáticos), os quais caracterizam-se também como produtores "emergentes", mas com desempenhos fortemente dependentes de mercados externos. Por outro lado, o padrão de inserção regional aproximou-se dos casos da Índia e da China, que contam com mercados internos significativos e dinâmicos capazes de absorver e sustentar a ampliação da produção doméstica de automóveis[80].

A importância do complexo automotivo motivou na Argentina e no Brasil a adoção de legislação e instrumentos específicos, que embora apresentassem um elevado grau de articulação regional, em alguns aspectos explicitaram interesses divergentes.

2.5.1. Regime automotivo argentino

A Argentina foi quem primeiro celebrou um “acordo setorial”, em março de 1991, abarcando governo, montadoras, fabricantes de autopeças, concessionárias e sindicatos. Com o acordo foi possível uma redução de um terço nos preços dos automóveis ao consumidor produzidos na Argentina. Esta redução dos preços somada ao crescimento generalizado da demanda, em conseqüência do plano de estabilização inflacionária implementado simultaneamente, resultou em uma rápida reativação do mercado interno de automóveis, que em 1994 superou 400 mil unidades demandadas, a ponto de provocar filas e ágios.

---

[79] Segundo os dados da Anfavea, no período 1994-97 foram investidos no Brasil US$ 7,3 bilhões no setor automobilístico, o que representa uma média anual superior a US$ 1,8 bilhão contra menos de US$ 500 milhões nos anos 80. Segundo dados do MDIC, com os novos investimentos em ampliação e criação de capacidade produtiva e a modernização das linhas de produção, o setor automobilístico brasileiro atingiu no início desta década uma capacidade produtiva da ordem de 2,7 milhões de veículos/ano. Até 1996, o Brasil contava com a presença de dez empresas montadoras de veículos (automóveis, comerciais leves, caminhões e chassis de ônibus) com 18 fábricas. Com os novos investimentos, a partir de 1996, entraram dez novas empresas, totalizando 39 fábricas. Por outro lado, a redução da demanda doméstica e regional desde 1999 provocou um elevado grau de capacidade ociosa, obrigando as empresas a buscarem novos mercados externos.

[80] Ver a respeito Laplane (1998).

No final de 1991, o Decreto nº 2.577 estabeleceu as normas para produção e comércio exterior de automóveis. O decreto definiu um sistema de compensações anuais ou plurianuais de importações e exportações para as montadoras instaladas no país. Estas poderiam trocar exportações de automóveis completos ou incompletos e de autopeças por importações de veículos e componentes com alíquota reduzida. As alíquotas de importação que eram de 22% para automóveis e de 14% a 20% para autopeças foram reduzidas para 2% desde que compensadas com exportações. Além disso, as montadoras também foram beneficiadas com a adoção de cotas para a importação de veículos de passageiros e comerciais da ordem de 10% e 15%, respectivamente, da produção doméstica, com cobrança de alíquota de 18% para os automóveis de montadoras não instaladas na Argentina.

As montadoras instaladas puderam beneficiar-se também da elevação do conteúdo importado de 20% para 40% para autos e de 26% para 42% para veículos comerciais leves e manutenção em 42% para comerciais pesados até 1999. Em contrapartida, deveriam também assumir compromissos com investimento em modernização e especialização de suas instalações.

As expectativas eram de que as empresas, uma vez submetidas a programas de comércio equilibrado, pudessem evoluir de uma posição inicialmente deficitária, em função da importação de equipamentos e de componentes para modelos novos, para uma posição superavitária. Em maio de 1994, foi assinado o Decreto nº 683, que visava corrigir alguns dos problemas identificados na implementação da política de modernização da indústria automobilística. A principal dificuldade era o déficit comercial acumulado no período 1992-93, sobretudo com o Brasil. O decreto estabeleceu normas para o controle mais eficaz do desempenho comercial das montadoras instaladas no país e exigiu programas de compensação, a partir de 1995, dos déficits acumulados. Estabeleceu-se também que, se não pudessem compensar com exportações os déficits acumulados, as empresas deveriam compensá-los pagando a diferença entre a alíquota reduzida paga e a alíquota de 20%.

O Decreto nº 2.278 de final de 1994 incorporou os resultados das negociações no âmbito do Mercosul que foram sancionadas no encontro do Conselho Mercado Comum (CMC) em Ouro Preto (MG). Esse decreto estabeleceu que as autopeças fabricadas em países do Mercosul, desde que compensadas com exportações para esses países, passariam a ser consideradas de origem nacional para efeito do cálculo do índice de nacionalização de componentes dos automóveis produzidos no país. Dessa forma, o decreto criou as bases para a integração regional da produção de autopeças e de automóveis no Mercosul. Em março de 1996, foi assinado o Decreto nº33, que ampliou os incentivos

aos investimentos e à produção de autopeças na Argentina[81]. O decreto visava adequar a política setorial argentina ao recém-criado regime automotivo brasileiro, em 1995. Os principais incentivos estabelecidos foram: a ampliação do valor dos investimentos realizados no país e das exportações de bens de capital para efeito de compensação de importações e a utilização do incremento no uso de componentes nacionais como fator de compensação de importações com alíquota reduzida.

2.5.2. Regime automotivo brasileiro

As diretrizes do "Regime Automotivo" brasileiro[82] foram anunciadas em meados de 1995, visando, assim como na Argentina, reduzir o custo de produção doméstica, expandir as exportações do setor automotivo, melhorar a situação do Balanço de Pagamentos no médio e longo prazos, modernizar as linhas de produção e, sobretudo, estimular novos investimentos para ampliação e modernização do parque produtivo existente[83]. Para tanto foram concedidos privilégios às empresas já instaladas ou que porventura pretendessem se instalar no país. Tendo as regras argentinas como referência, o programa diferenciou as alíquotas do imposto de importação de produtos acabados, de insumos e matérias-primas e de máquinas e equipamentos. Além disso, o regime dava continuidade a algumas iniciativas anteriores que objetivavam estimular a demanda e produção locais de veículos. Ao estimular as exportações setoriais e, simultaneamente, inibir as importações de veículos de produtores não instalados, vinculando o volume a ser importado (de bens finais e insumos) ao desempenho exportador e estabelecer um conteúdo mínimo nacional da produção, o Brasil adotou instrumentos em total desacordo com as novas regras da OMC em vigor desde início de 1995[84].

O Brasil desde 1990 já vinha adotando medidas importantes para a reativação do mercado doméstico de automóveis, a partir da diferenciação das alíquotas do IPI (imposto sobre produtos industrializados) para automóveis com motor até 1.000 c.c. de potência (denominados de carros populares, com alíquota de 20%) e para os automóveis com motores maiores (37% ou 42%,

[81] Importante destacar que o setor de autopeças argentino foi fortemente deficitário no comércio intra e extra-bloco, ao contrário do brasileiro, que apresentou a partir de 1995 um déficit com o resto do mundo.

[82] Medida Provisória nº 1.024 de 13 de junho de 1995.

[83] Para uma análise mais aprofundada do regime automotivo brasileiro, ver Intal (1999), Laplane & Sarti (1997b), Laplane (1998) e De Negri (1999).

[84] Além de regras que feriam os acordos no âmbito do Gatt-94/OMC, o regime automotivo brasileiro encontrou dificuldades adicionais para ser implementado devido ao fato de ter sido proposto após a conclusão das negociações do Gatt-94 e do prazo de transição do Acordo TRIM´s. À época, o Brasil valeu-se do Mercosul para defender seu programa, alegando que a Argentina, seu principal parceiro comercial, tinha um programa semelhante.

dependendo da potência). Em 1992, as alíquotas do IPI foram novamente reduzidas. Para os modelos pequenos a alíquota foi reduzida de 20% para 14% e para os demais modelos de 37% para 31% e de 42% para 36%, dependendo da potência do motor. Importante destacar que, diferentemente da Argentina, no Brasil a redução de impostos foi diferenciada segundo o tamanho do motor dos automóveis. Esta política contribuiu para o processo de especialização e de complementaridade produtivas no Mercosul, com o Brasil especializando-se na produção de veículos de pequeno porte e com elevada escala produtiva, enquanto a Argentina especializou-se na produção de veículos médios ou em veículos pequenos com maior nível de sofisticação e de motorização, mas com menores escalas de produção.

No mesmo ano, buscaram-se negociações mais abrangentes, envolvendo governo, montadoras, fornecedores e sindicatos, no âmbito da câmara setorial com o objetivo de reativar a demanda por automóveis. A estratégia foi similar à implementada na Argentina em 1991 e sustentou-se na hipótese de uma elevada elasticidade-preço da demanda. A redução dos preços dos veículos seria resultado da redução de impostos[85], da redução de custos diretos (decorrentes da redução das margens de lucro dos fornecedores e do aumento da escala de produção) e da redução das margens de lucro das montadoras. Além disso, foram estabelecidas metas para investimento de montadoras e fornecedores, para a geração de emprego e para o aumento dos salários reais.

Estas medidas foram acompanhadas da redução das alíquotas do imposto de importação de automóveis e da eliminação de restrições não-tarifárias às importações. Incluídos inicialmente na lista de produtos com importações proibidas[86], as alíquotas para importação de automóveis foram reduzidas para 60%, em fevereiro de 1991, para 50%, em janeiro de 1992, para 40%, em outubro de 1992, e para 35%, em junho de 1993. O cronograma estabelecia reduções gradativas até atingir o patamar de 20% em 2000, que foi o patamar inicial estabelecido para a TEC do setor. O impacto inicial da redução das alíquotas de importação sobre a balança comercial não foi tão negativo como na Argentina por dois motivos: em primeiro lugar, as alíquotas continuavam bastante elevadas e, em segundo lugar, a reativação da demanda na Argentina oferecia oportunidades para a exportação da produção brasileira, explorando os acordos bilaterais de integração assinados em meados dos anos 80 no âmbito do PICE.

[85] Novamente a redução de impostos foi diferenciada segundo o grau de motorização dos automóveis. No caso dos carros populares (motor até 1.000 c.c.), a alíquota foi fixada em 0,1% em 1993. Para os automóveis com motores até 100 h.p. e acima de 100 h.p. as alíquotas foram fixadas em 25% e 30%, respectivamente.

[86] Para alguns veículos as importações estavam sujeitas a uma alíquota de 85% desde outubro de 1985, o que, a rigor, tornava proibitivas as importações, como pode ser atestado pelo reduzido volume de importações em 1990, inferior a duas centenas de unidades.

Importante observar que os interesses dos vários agentes da cadeia produtiva foram convergentes no período 1992-93. A partir de 1994 o aumento mais que proporcional da demanda *vis-à-vis* o da produção interna provocou, tal como na Argentina, ágios e filas. Nesse contexto, o governo decidiu, em outubro de 1994, reduzir unilateralmente as alíquotas de importação para 20%, antecipando em seis anos o cronograma acordado[87]. O resultado foi um aumento imediato e exponencial das importações, sendo que, nesse ano, pela primeira vez desde meados dos anos 70, o saldo comercial do setor foi deficitário[88].

Com a crise mexicana de final de 1994, a sustentação de déficits comerciais elevados tornou-se preocupante. Em fevereiro de 1995, na reunião da câmara setorial, as alíquotas de importação de automóveis foram aumentadas para 32%. O IPI do carro popular foi elevado de 0,1% para 8% com o objetivo de transferir das concessionárias e montadoras para o governo, na forma de impostos, o ágio cobrado. No âmbito da câmara setorial a correlação de forças havia mudado significativamente e a favor das montadoras. A partir de então, a formulação da política setorial seguiu uma nova orientação. Em março de 1995, as tarifas de importação para automóveis, e também para outros bens de consumo duráveis, foram elevadas para 70%. Esta medida foi o ponto de partida para a adoção também no Brasil do regime automotivo, cujas negociações envolveram basicamente montadoras e governo, cabendo aos sindicatos e aos fornecedores um papel secundário no processo.

Em linhas gerais, o programa brasileiro oferecia como benefícios e incentivos o regime de depreciação acelerada para bens de capital e a oportunidade de maiores importações por parte das montadoras em troca de maiores investimentos em ampliação e modernização do parque produtivo. Para as montadoras instaladas no país o programa propunha a redução de até 90% no imposto de importação para máquinas e equipamentos (redundando em uma tarifa média de 2,8%), de 85% para matérias-primas diversas (petroquímicos e siderúrgicos[89]), componentes e peças[90]; e redução de 50%

[87] A redução da alíquota do imposto de importação para 20% em 1994 provocou um aumento na participação de veículos importados no mercado interno que era praticamente nula no início dos anos 90 para mais de 20% em 1995.

[88] De um volume de 190 mil veículos em 1994, as importações quase dobraram em 1995 (370 mil veículos). Deste total apenas 30 mil foram importadas da Argentina.

[89] A pressão do setor siderúrgico brasileiro permitiu o estabelecimento de um cronograma de redução tarifária para seus produtos, ao invés de uma tarifa fixa de 2% até o ano 2000: de 85% sobre a tarifa externa comum de 12% em 1996 (tarifa de 2%), de 70% (3,6%) em 1997, 55% em 1998 (5,4%); 40% em 1999 (7,2%) e 0% em 2000 (12%).

[90] A tarifa média foi gradualmente elevada até 8% em 1999, seguindo o seguinte cronograma: redução de 70% sobre a tarifa básica em 1997, 55% em 1998 e 40% em 1999. As empresas de autopeças também puderam importar insumos e matérias-primas com redução de até 85%.

no imposto de importação para veículos acabados (tarifa média de 35%), aplicando tarifa integral de 70% para as demais empresas[91].

A redução do índice de nacionalização (para 60% e igual ao argentino), com carência de até 3 anos para as montadoras entrantes, também favoreceu as importações de componentes e o lançamento de novos produtos por parte das montadoras. Como contrapartida, as importações ficaram vinculadas ao desempenho exportador e às compras internas. Para cada US$ 1,5 exportado, a montadora teria o direito de importar US$ 1,0 em peças e componentes com imposto reduzido, desde que para cada US$ 1,0 dólar de matéria-prima importada, US$ 1,0 dólar fosse gasto no mercado interno (concessão feita à proposta do Sindipeças). Para máquinas e equipamentos, a proporção para aquisição no mercado interno foi de 1:1 em 1996/97 e de 1,5:1 a partir de 1998. Os insumos procedentes do Mercosul, se compensados com exportações, poderiam ser considerados de produção nacional para efeito de medir o índice médio de nacionalização, tal como no regime automotivo argentino.

O "Regime Automotivo" brasileiro teve repercussões importantes dentro e fora do Mercosul, devido aos impactos significativos nos desempenhos produtivos e comerciais e, sobretudo, nos volumes de investimentos. Internamente, os impactos internos extrapolaram o setor automobilístico, tendo efeitos diretos sobre alguns setores importantes como são os casos dos setores de autopeças, bens de capital e siderúrgico[92]. Externamente, as medidas receberam fortes pressões da OMC e dos países sedes de grupos exportadores para o Brasil (Japão, Coréia, EUA, Canadá e outros). Os pontos mais polêmicos do programa brasileiro foram: a) a redução do imposto de importação para insumos, que representaria um subsídio, ferindo o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC; b) também neste caso enquadra-se a concessão de depreciação acelerada de bens de capital, considerada como política de subsídios proibida; c) a discriminação do imposto de importação para montadoras instaladas no país e para importadoras independentes, medida cuja natureza discriminatória fere o Artigo 3 da OMC, que não permite limitar o acesso a subsídios a alguns setores/empresas; d) o estabelecimento de um índice de nacionalização que também está em desacordo com o Artigo 3. Com relação especificamente à importação de veículos acabados, após intensas negociações informais fora do âmbito da OMC, o Brasil estabeleceu cotas para importações de veículos para as montadoras não instaladas, com mesma tarifa para as montadoras instaladas.

---

[91] A princípio a tarifa deveria convergir para uma TEC de 20% até o ano 2000, tanto para montadoras quanto para importadoras. Entretanto, mais recentemente, as autoridades brasileiras e argentinas negociaram uma TEC mais elevada de 35%.

[92] A título de ilustração, o setor automobilístico é o principal demandante do setor siderúrgico. O aço é a principal matéria-prima na fabricação de um veículo, representando cerca de 55 a 60% do peso do veículo e de 4 a 6% do seu preço. No Brasil, de cada quatro unidades de laminados, uma é demandada pelo setor automobilístico.

As regras do regime brasileiro provocaram descontentamento também de autoridades e de alguns setores argentinos[93]. As principais preocupações foram com a redução da margem de preferência em relação às importações de terceiros países, com relação à ocorrência de um desvio de investimento por parte das novas empresas entrantes e, não menos importante, com a possibilidade de as montadoras instaladas nos dois países privilegiarem o Brasil como centro de suas operações produtivas.

Cabe destacar ainda que, durante a vigência do regime automotivo brasileiro, foi criado um regime especial adicional denominado "Regime Automotivo Especial do Norte, Nordeste e Centro Oeste"[94]. Em defesa do seu regime automotivo e do regime especial, as autoridades brasileiras contra-argumentaram que as medidas adotadas apenas permitiram harmonizar o regime brasileiro com o argentino, evitando que os investimentos de montadoras e autopeças se deslocassem do Brasil para a Argentina.

Entretanto, embora valendo-se do Mercosul para a justificação junto à OMC do seu regime automotivo, o Brasil inicialmente não excluiu as importações provenientes da Argentina da cobrança de 70% da alíquota do imposto de importação, o que gerou fortes protestos das autoridades argentinas. Primeiro porque as filiais de montadoras argentinas tinham uma elevada dependência e integração com o mercado brasileiro. Em 1994-95, mais de 80% de suas exportações de veículos de passageiros destinaram-se para o Brasil, representando aproximadamente 4,0% do total da pauta.

Segundo, porque a restrição contra a Argentina não encontrava respaldo no intercâmbio comercial dos dois países. Embora o setor automobilístico (veículos e autopeças) brasileiro tivesse apresentado um expressivo e crescente déficit comercial[95] (superior a US$ 2,8 bilhões) em 1995, como

[93] O Centro de Industriales Siderurgicos (CIS) solicitou ao governo argentino a denúncia do Brasil junto à OMC, sob a alegação de que a medida compensatória que admitia importação com alíquotas reduzidas estaria em desacordo com o Artigo 3 do Gatt-94 do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.

[94] Criado originalmente pela Lei 9.440/97, com prazo de inscrição até 31/05/97, o programa provocou fortes reações da Argentina e da OMC em função dos desvios potenciais de investimentos. Os incentivos concedidos às montadoras que se instalassem nas regiões selecionadas superavam os concedidos pelo regime automotivo: isenção do imposto de importação (II) sobre máquinas e equipamentos; redução de 90% das alíquotas para matérias-primas, peças e componentes; redução de 50% das alíquotas para importações de veículos; isenção de IPI para máquinas e equipamentos; redução de 45% do IPI na compra de matérias-primas; isenção de AFRMM; isenção de IOF nas operações de câmbio para importação; isenção do IR sobre o lucro do empreendimento e dedução no IPI de despesas com PIS e COFINS. Apesar dos incentivos, o poder de atração sobre novos investimentos foi muito baixo, com alguns pequenos projetos nos Estados de Goiás e Bahia. Em meados de 1999, já extinto o prazo de adesão ao programa, nova medida provisória reabriu as inscrições e estendeu o prazo dos benefícios fiscais até 31/12/2010. O objetivo foi viabilizar o investimento da Ford na Bahia.

[95] Segundo dados da Anfavea, em 1995 o saldo negativo na balança comercial foi de US$ 2,5 bilhões para veículos e US$ 300 milhões para matérias-primas, partes e componentes, contra US$ 34 milhões e US$ 99 milhões, respectivamente em 1994. No período 1990-93, o superávit acumulado para veículos tinha sido de US$ 4 bilhões e de US$ 1 bilhão para insumos.

conseqüência da redução das alíquotas do imposto de importação em 1994, as importações provenientes da Argentina não foram expressivas neste período, tendo o Brasil registrado um elevado superávit no intercâmbio setorial bilateral. O Brasil importou 60 mil veículos da Argentina no período 1993-94, o que representou aproximadamente 23% do total de 258,2 mil veículos importados. Em 1995, quando as importações totais saltaram para 369 mil veículos, as importações de veículos da Argentina não atingiram 38 mil, ou seja, pouco mais de 10%. Em termos de valor, o superávit comercial brasileiro acumulado no período 1991/94 no setor automobilístico com a Argentina foi de US$ 1,35 bilhão[96].

Após intensas negociações, o Brasil recuou e concedeu preferência às importações provenientes da Argentina. Este fator, associado ao crescimento da demanda interna no Brasil, provocou um volume crescente de importações de veículos da Argentina a partir de 1995, o que permitiu a reversão do saldo comercial em favor do país vizinho. Os produtos argentinos passaram a representar mais da metade das importações brasileiras de veículos e o mercado argentino manteve-se sempre como o principal mercado de destino das exportações brasileiras de veículos, absorvendo quase dois terços do volume exportado e atingindo o patamar de 96% em 1999, quando despencaram as exportações totais e regionais de veículos.

A Argentina obteve um superávit comercial significativo com o Brasil no segmento de veículos no período 1997-99, embora tenha se mantido deficitária no segmento de autopeças. Importante destacar que este padrão de comércio se manteve mesmo após a desvalorização cambial de 1999 e com o avanço dos acordos no âmbito de um regime automotivo comum para um intercâmbio setorial bilateral equilibrado. A permanência deste desequilíbrio em 1999-00 (média de US$ 150 milhões), ainda que em menor volume do que no período 1997-98 (média de US$ 600 milhões), indica que além dos fatores conjunturais (recessão econômica e paridade cambial), os fatores estruturais associados à divisão regional do trabalho e às estratégias de complementaridade e de especialização das montadoras e autopeças têm uma importante determinação nos fluxos de comércio.

[96] Com base neste desempenho, as autoridades argentinas negociaram com o Brasil o direito de exportar 85 mil unidades adicionais até 1999, volume que correspondia ao superávit brasileiro, sem a necessidade de qualquer compensação. A proposta que beneficiava sobretudo as empresas Renault, Citroen e Peugeot, que à época atuavam apenas na Argentina, encontrou fortes resistências iniciais das autoridades brasileiras e das demais empresas.

Tabela 2.1. Brasil: Intercâmbio de Autoveículos* Mundo e Argentina 1990-99

em mil unidades

Brasil	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Importação total	-	19,8	23,7	69.7	188,5	369,0	224,0	303,1	347,1	178,8
Imp. .da Argentina	-	3,9	13,2	25,2	34,8	37,8	103,1	174,4	222,7	102,3
Em (%)	-	19,7	55,7	36,1	18,4	10,2	46,0	57,5	64,1	57,2
Exportação total	187,3	193,1	341,9	331,5	377,6	263,0	296,2	416,9	384,7	102,3
Exp. p/ Argentina				ND	226,9	159,5	199,0	243,5	218,8	98,5
Em (%)					60,0	60,6	67,1	58,4	56,9	96,3

Fonte: ANFAVEA. Elaboração NEIT/IE/UNICAMP.
(*) inclui veículos de passageiros, comerciais leves, caminhões e ônibus.

2.5.3. Regime Automotivo Comum

A importância e preocupação com uma política comum para o setor automobilístico na região podem ser comprovadas pelo fato de ter sido um dos setores estratégicos contemplados pelo Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) de julho de 1986 (protocolo nº 21). Como discutido, os princípios que nortearam o programa foram gradualismo, equilíbrio, flexibilidade e reciprocidade, visando um incremento do comércio bilateral de forma equilibrada em termos globais e setoriais.

Posteriormente, a decisão do Conselho Mercado Comum (CMC) nº 29/94 do Mercosul que tratava da conformação de um regime automotivo comum estabelecia três princípios básicos: tarifa zero para o comércio entre os países do bloco sem critérios de compensação, fim dos subsídios e incentivos para a produção, exportação e investimento que promovessem distorções nos níveis de competitividade intra-bloco, e a elaboração de uma tarifa externa comum (TEC) reduzida (20%). Uma primeira análise dos itens que compõem a agenda de discussão para uma política comum do setor sugere que esta explicitava a preferência pelos mecanismos de uma política de "concorrência" (aumento da competição) como os mais indicados para o processo de reestruturação do setor automobilístico. Entretanto, com o avanço das negociações e a operacionalização do acordo, as diretrizes liberais foram abandonadas.

As diferenças em termos de importância econômica e de representação política do setor automobilístico, quando são comparadas as economias com base produtiva já constituída (Argentina e Brasil) e as economias com demanda atendida basicamente por importações (Paraguai e Uruguai),

geraram interesses divergentes e dificultaram o avanço das negociações para a elaboração de um regime automotivo comum, a partir da pauta estabelecida em Ouro Preto em final de 1994.

Como discutido acima, Argentina e Brasil já haviam adotado regimes automotivos nacionais com prazos de validade, negociados intra-bloco e com o Gatt-OMC, para dezembro de 1999[97]. Foi no período de transição de regimes nacionais para um regime comum e quadripartite que os problemas se explicitaram de forma mais intensa. Como resultado, as negociações avançaram principalmente no plano bilateral. Argentina e Brasil acordaram um novo, transitório e comum regime automotivo, com vigência de janeiro de 2.001 até dezembro de 2.005, mantendo-se abertas as negociações para a adesão de Uruguai[98] e Paraguai.

Com relação à tarifa intra-bloco, apesar de algumas importantes limitações, o intercâmbio passou a ser realizado com tarifa zero para o imposto de importação. Dentre as limitações, destacam-se o cumprimento da regra de origem, os critérios específicos para o conteúdo regional e local da produção, o compromisso de comércio equilibrado no âmbito dos regimes automotivos argentino e brasileiro (o excedente deverá ser tarifado) e as cotas impostas aos importadores independentes (no caso argentino). Além disso, tanto a Argentina quanto o Brasil têm acordos parciais firmados com o Uruguai.

As regras de origem concentraram boa parte das discussões do acordo bilateral. Foi definido um conteúdo regional (considera-se nacional a produção de autopeças em qualquer país do bloco) mínimo de 60%, admitindo-se percentuais menores para o lançamento de novos modelos de veículos[99]. Entretanto, dados o reconhecido menor nível de competitividade do setor de autopeças argentino e a forte pressão política exercida acordou-se, após exaustivas negociações, que uma parcela (50% para veículos e 40% para caminhões) do conteúdo regional fosse necessariamente local (argentino).

---

[97] O prazo final de vigência dos dois regimes automotivos era dezembro de 1999. Entretanto, como o regime argentino havia sido implementado e negociado antes do término das negociações do Gatt-94 e, em especial, dentro do prazo de transição do Acordo TRIMs, haveria a possibilidade da renovação do regime de forma unilateral e nacional. Já no caso brasileiro, como o regime não havia sido devidamente notificado dentro do período de transição do acordo TRIMs, a manutenção do regime automotivo só poderia ser feita no âmbito de um acordo regional (Mercosul) e não mais nacional. Neste sentido, os fracassos de uma negociação para a elaboração de um regime automotivo comum teriam impactos maiores sobre o Brasil do que a Argentina.

[98] O Uruguai tem solicitado medidas compensatórias para aderir ao acordo tais como manter no regime automotivo do Mercosul o sistema de importação de kits (CKD) de terceiros países, taxado atualmente em 2%; manutenção das condições de acesso privilegiado aos mercados brasileiro e argentino concedidas pelos acordos bilaterais PEC e CAUCE, respectivamente, até 2.005; excluir tratores, colheitadeiras e máquinas rodoviárias do acordo; e menores tarifas para caminhões.

[99] O conteúdo regional de 60% é calculado pela relação do valor CIF dos insumos com o preço de fábrica do produto final.

Um outro grupo importante de divergências concentrou-se nos temas incentivos aos investimentos e TEC. Com relação à TEC para veículos (de passageiros, comerciais leves e pesados), a tarifa inicialmente acordada para prevalecer a partir de 2000 foi de 20%. Posteriormente, diante do agravamento da crise internacional e dos problemas de balanço de pagamentos, da retração dos mercados internos e do aumento de capacidade ociosa, proporcionado e agravado pela maturação dos novos investimentos (cujas decisões precederam a crise), Argentina e Brasil propuseram uma nova e mais elevada tarifa de 35% sem nenhuma restrição quantitativa. Este patamar corresponde ao patamar máximo consolidado pelo Brasil junto à OMC. Paraguai e Uruguai consideraram este patamar elevado e não aderiram[100]. Para autopeças (peças, conjuntos e sub-conjuntos) acordaram-se três diferentes níveis para serem atingidos até 2006: 14%, 16% e 18%. Estas tarifas médias representarão um aumento sobre as tarifas vigentes na Argentina e no Brasil[101]. Para as peças não produzidas em nenhum país do bloco a alíquota será bem inferior: 2%.

Pelo acordo, o comércio entre os dois países deverá se manter equilibrado durante o período de transição (seis anos) e para tanto foi constituído um regime de penalidades e multas (com base em percentuais de 70% da TEC para veículos e de 75% para autopeças) para os desequilíbrios fora de uma faixa de tolerância. Cabe destacar que o equilíbrio será calculado com base no complexo automotivo como um todo e não por segmentos isolados.

Outro grande fator de divergência à consecução de um acordo foram os incentivos e subsídios fiscais e financeiros concedidos às empresas para a atração de investimentos. Como será discutido no quarto capítulo, o setor automobilístico foi o setor industrial que mais investiu na região, sendo responsável também pela atração do maior fluxo de investimentos estrangeiros nos anos 90, tanto para a Argentina quanto para o Brasil. No caso brasileiro, os incentivos fiscais não se limitaram à redução das tarifas do imposto de importação para matérias-primas, bens de capital e veículos acabados. Além disso, os incentivos foram concedidos pelas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Esta gama variada de incentivos e de esferas de governo envolvidas demonstra um relativo grau de

[100] A proposta para a TEC por parte dos dois sócios menores foi de 20%. Além disso, propuseram uma tarifa de 2% para as importações de *kits* de autopeças, maiores cotas para exportação de veículos para a Argentina e o Brasil sem tarifas e um menor coeficiente de conteúdo regional. Ao recusar participarem do acordo, Paraguai e Uruguai descaracterizam o acordo como sendo no âmbito do Mercosul, fragilizando a posição brasileira junto à OMC.

[101] Caberia destacar que a proposta inicial argentina era de uma TEC (tarifa para o intercâmbio extra-bloco) mais reduzida para autopeças e de uma maior participação da produção local no conteúdo regional. Os dois pontos encontraram fortes resistências por parte do Brasil, em especial, do setor de autopeças, reconhecidamente mais diversificado e competitivo. Os negociadores argentinos chegaram a propor a criação de um fundo de investimento para os fornecedores regionais das montadoras com base na arrecadação da TEC (Intal, 2000:51). No intercâmbio bilateral do complexo automotivo, enquanto no período 1997-2000, a balança comercial de veículos tem sido superavitária para a Argentina, no caso de autopeças, ela foi francamente favorável ao Brasil.

desarticulação da política de investimentos, até porque ela desempenhou um papel decisivo no processo de escolha e de localização dos novos empreendimentos.

Dentro do regime automotivo, o governo federal concedeu reduções no IPI (imposto sobre produtos industrializados) e nas alíquotas alfandegárias. De acordo com estimativas oficiais da Secretaria de Receita Federal (SRF), o valor total dos incentivos para a indústria automobilística foi da ordem de US$ 3,0 bilhões em 1996, o que representaria 12,6% do faturamento das montadoras naquele ano. Neste ano, o setor importou US$ 3,1 bilhões, beneficiando-se do plano de reduções tarifárias estabelecido pelo regime automotivo, o que, por sua vez, representou 5,8% do total das importações brasileiras. Nos anos de 1998 e 1999, os incentivos federais concedidos (isenção de imposto de importação e de IPI) no âmbito do regime automotivo representaram 5,3% e 7,3% do total dos benefícios tributários. Em termos de valor, segundo os dados da SRF, os incentivos foram de US$ 800 milhões em 1998. Com a crise internacional e o pacote de ajuste fiscal, os incentivos foram reduzidos para US$ 685 milhões em 1999, último ano de vigência do regime automotivo.

Como aponta De Negri (1999), os incentivos ao setor automobilístico não ficaram limitados ao regime automotivo. Com o fim do regime automotivo em 1999, o setor automobilístico continuou sendo contemplado com benefícios das esferas estaduais (isenção de ICMS) e municipais (isenção de IPTU e ISS) de governo, incluindo investimentos em construção de infra-estrutura e melhoria de logística e doação de áreas para as plantas industriais. Os incentivos concedidos para alguns setores/regiões constituíram “vantagens de localização” e atuaram como fatores de atração e/ou de destino dos investimentos estrangeiros.

Durante a vigência do regime, o BNDES criou um programa especial para o financiamento de investimentos em modernização, expansão e implantação no setor de autopeças[102]. Já as montadoras solicitaram ao BNDES, no âmbito do Finem, financiamentos da ordem de US$ 2,2 bilhões, para financiar empreendimentos no valor total de US$ 4,7 bilhões. O setor automotivo também se beneficiou dos incentivos fiscais dentro do Programa PDTI do Ministério da Ciência e Tecnologia ao amparo da nº 8.661/93. Já as empresas exportadoras puderam se beneficiar da linha de financiamento às exportações do Proex do BNDES.

[102] Somente no primeiro ano do programa (1997) foram concedidos financiamentos de US$ 380 milhões com mais de 30 empresas participantes, ver a respeito De Negri (1999).

2.5.4. Impactos dos Regimes Automotivos

Segundo De Negri (1999), os principais resultados do regime automotivo brasileiro teriam sido: a) aumento dos investimentos e a instalação de 43 novos empreendimentos no país, b) melhoria da qualidade dos produtos fabricados; c) desconcentração regional das empresas; d) déficit comercial de US$ 3,6 bilhões das empresas signatárias do regime no período 1996-98, sendo um déficit comercial de US$ 5,9 bilhões das montadoras e um superávit de US$ 1,8 bilhões do segmento de autopeças; e) índice de nacionalização médio de 80%; f) relação bens de capital nacional e importados 45% acima do nível mínimo exigido; g) sub-utilização do limite máximo permitido de insumos importados e uma relação matérias-primas nacionais e importadas muito acima do mínimo acordado; h) elevação dos preços dos veículos e da margem de lucro das montadoras[103].

Embora os custos envolvidos em termos fiscais, tributários e de saldo negativo da balança comercial não sejam desprezíveis, é indiscutível a contribuição do regime automotivo para a atração e localização dos novos investimentos e, portanto, para o processo de reestruturação ativa e competitiva do setor. Como destaca Intal (1999) "a indústria automotriz do Mercosul tem reduzido significativamente a defasagem tecnológica acumulada nos anos oitenta e conta hoje com produtos e instalações modernas e adaptadas ao mercado local" (1999:151)

É verdade que os fluxos de investimento também se beneficiaram do quadro de estabilidade política e econômica. Argentina e Brasil são mercados consideráveis e que apresentaram elevado dinamismo nos anos 90, frente à relativa estagnação dos mercados dos países avançados. Como aponta Intal (1999) "é importante observar que a condição de produtor emergente do Mercosul, depende em grande medida de que a sub-região fortaleça seu papel de mercado emergente. O principal destino dos automóveis produzidos no Mercosul é o mercado regional" (1999:152).

Mas o tamanho absoluto e o dinamismo deste mercado foram condições necessárias porém não suficientes. Esta demanda poderia ter sido atendida por crescentes importações a partir da produção das demais filiais e matrizes, como aliás observou-se em 1994-95 no Brasil.

O que contribuiu para que Argentina e Brasil se configurassem não apenas como mercados consumidores importantes mas também como base de produção e, mais recentemente, de exportação foi a política de competitividade do setor, explicitada nos incentivos e benefícios ao investimento (em

[103] Segundo De Negri, apesar da desvalorização do câmbio a partir de início de 1999, que aumentou os custos das montadoras entre 5% e 8%, a margem de lucro permaneceu constante, pois houve redução proporcional do IPI além de aumento de preços.

ampliação e modernização) e à produção regionais no âmbito dos regimes automotivos. Estes benefícios tornaram as importações de empresas não instaladas menos competitivas e inviabilizaram que o incremento do mercado regional fosse abastecido preponderantemente por importações, o que agravaria ainda mais o déficit comercial dos dois países. Além disso, a presença de quase todas grandes montadoras mundiais na região acirrou a competição intra-regional.

Por outro lado, o volume diferenciado de benefícios entre os dois regimes (desnível nas políticas de competitividade) também condicionou a localização das plantas industriais e, neste sentido, promoveu um "desvio de investimento". Este desvio de investimento tem sido minorado através de uma complexa política de comércio administrado, envolvendo todo o complexo automotivo, acirrando em alguns momentos os contenciosos comerciais.

O que se pretende destacar é que os investimentos contribuíram decisivamente para o padrão de especialização e de complementaridade das estruturas produtivas das filiais de montadoras atuantes na região. De um lado, o Brasil especializou-se na produção de veículos de pequeno porte, cuja competitividade está essencialmente associada com maiores escalas de produção[104]. Por outro, a Argentina tem se especializado na produção de veículos médios, veículos comerciais e/ou com maior grau de sofisticação e dependentes de menores escalas de produção. Este padrão de especialização e de complementaridade produtivas tem viabilizado uma estratégia de "customização" da produção de veículos, ou seja, uma maior diversificação e diferenciação de produtos sem comprometer os ganhos de economias de escala.

[104] Este processo de complementaridade constituiu um padrão de especialização comercial que explicaria o crescente e elevado índice de comércio intra-setorial como calculado por Lucangeli (1995), Guimarães (2.000) e Machado & Markwald, 1999).

Tabela 2.2 - Modelos fabricados no Brasil e na Argentina

	Brasil	Argentina
Fiat	Tipo, Palio, Uno, Tempra	Siena, Vivace, Duna
Volkswagen	Gol, Parati, Santana, Saveiro, Kombi, caminhões e chassis	Gol, Polo Classic
Ford	Fiesta, Picape F1000, caminhões	Escort SW, picape Ranger
General Motors	Corsa, Vectra, Kadett, Omega, S10	Corsa, picape luxo C20 e D20
Mercedes Benz	Caminhões e chassis	chassis de ônibus e utilitários
Scania	Caminhões e chassis	Cabines
Volvo	Caminhões e chassis	-
Chrysler	Picape Dakota	jipe Cherokee
Peugeot	106, 206	405, 504, 505
Renault	Clio, Scenic	Renault 19, 21 e Clio

Fontes: Retirado de De Negri (1999) com modificações. Fonte básica: BNDES e Anuário Estatístico da Anfavea.

Os ganhos de competitividade associados aos investimentos dos anos 90 e à reestruturação produtiva do setor automobilístico também foi tema do relatório sobre Investimento Estrangeiro da Cepal (Cepal, 1998). O trabalho analisou os processos de reestruturação do setor automobilístico em nível mundial e seus impactos nas estratégias das filiais de empresas americanas e européias instaladas na Argentina, Brasil e México no âmbito de diferentes políticas de integração regional: Nafta e Mercosul.

A estagnação e perda de competitividade do setor automobilístico argentino e brasileiro nos anos 80, expressas em termos de custo, *design*, qualidade e atraso tecnológico, foi atribuída à natureza da política industrial e comercial, que protegia o mercado interno das importações de produtos acabados e de componentes, o que desestimulava novos investimentos em modernização de produtos e processos, e compensava a falta de competitividade com incentivos fiscais às exportações.

Por outro lado, o trabalho destacou o êxito do processo de reestruturação e dos ganhos de competitividade nos anos 90. Para este processo, a atuação das grandes corporações (matrizes) foi decisiva ao financiar os investimentos em ampliação e modernização de plantas e assegurar o acesso aos canais de distribuição, inserindo suas filiais em suas redes internacionais de produção integrada. O grau de incremento de competitividade nos três países foi avaliado a partir da estratégia e da maior vocação exportadora dos respectivos setores, comparando-se os coeficientes de exportação. A conclusão foi que a reestruturação no caso mexicano teria sido mais exitosa, pelo fato de apresentar o maior coeficiente de exportação e de sua inserção se dar em um mercado mais competitivo (EUA).

O diagnóstico de que houve uma grande mudança na capacidade competitiva do setor automobilístico nos três países, decorrente dos fluxos de investimento nos anos 90, e que reduziu o *gap*

tecnológico, atualizou os processos de produção e promoveu o lançamento de novos produtos coincide com o diagnóstico de De Negri para o Brasil e do Intal (1999) para os dois países. O que aparece como divergente na análise da Cepal (1998) diz respeito aos determinantes desse investimento e à avaliação do nível de competitividade a partir do coeficiente de exportação.

Com relação ao primeiro aspecto, no caso brasileiro, o setor automobilístico era bastante integrado e protegido nos anos 60 e 70, não tendo sido observado o mesmo atraso produtivo e tecnológico dos anos 80. Nos dois períodos as exportações setoriais contaram com elevados subsídios e incentivos. Portanto, não se deve atribuir a ausência de investimentos nos anos 80 à proteção do mercado interno e sim ao baixo dinamismo e magnitude deste mercado. Até porque, os volumosos fluxos de investimento nos anos 90 das filiais de empresas atuantes ou de novas entrantes na Argentina e no Brasil se deram no bojo de políticas setoriais específicas que, além de concederem elevados incentivos fiscais a esses investimentos, asseguraram uma forte proteção ao mercado interno (regional).

Outro argumento passível de crítica na análise da Cepal (1998) foi a atribuição da baixa competitividade das montadoras às restrições de acesso às importações de autopeças de melhor qualidade, preço e conteúdo tecnológico. Como adverte o relatório do Intal (1999) "paradoxalmente, o setor de autopeças teve um desempenho competitivo bastante favorável nos anos 80, quando algumas empresas de capital brasileiro conquistaram espaço para seu produtos nos países desenvolvidos e empreenderam com sucesso a internacionalização da produção e o desenvolvimento de tecnologia" (1999:152).

O determinante decisivo para a estagnação do setor nos anos 80 e início dos 90 está relacionado aos fatores de demanda. De um lado, houve a retração do mercado interno agravada pelo padrão inadequado de distribuição de renda e de consumo para um bem durável de consumo e, de outro, as restrições à capacidade de importar, como conseqüência da crise da dívida externa, que deixou toda a região à margem do processo de reestruturação produtiva ocorrido nos países avançados. Além disso, o processo inflacionário dificultou a criação de mecanismos de financiamento e de crédito, que foram decisivos para alavancar as vendas domésticas nos anos 90.

Com respeito à questão de se avaliar o grau de reestruturação e de competitividade do setor a partir do coeficiente de exportação, pode-se questionar a adequação do indicador, principalmente quando utilizado isoladamente. Embora haja dificuldades para mensurar a competitividade, até por conta das diferentes filiações teóricas, indicadores de competitividade baseados em desempenho (por exemplo, exportação) ou mesmo em eficiência (por exemplo, produtividade) devem quando possível

ser cotejados com indicadores de capacitação: qualidade, qualificação da mão-de-obra, atualização tecnológica de equipamentos e produtos etc. Neste sentido, um indicador importante para avaliar a capacidade competitiva, mais até do que o coeficiente de exportação, seria o volume de investimento realizado, indicando o grau de importância das filiais de empresas transnacionais (ET´s) nos interesses da corporação e as oportunidades de ganhos de escala de produção. Os investimentos das empresas já instaladas no Brasil e na Argentina, bem como de novos entrantes, superaram os investimentos totais realizados no setor automobilístico do México, sendo a capacidade de produção do Mercosul superior à mexicana.

Já a comparação dos níveis e evolução da produtividade medida pela relação entre veículos e número de empregados utilizada pela Cepal (1998) deve ser feita com cautela. O aumento de produtividade (e as diferenças existentes entre os diversos países) pode ser atribuída ao aumento do conteúdo importado, sobretudo no caso de lançamentos de novos produtos (além da modernização das plantas, processos e de produtos e da adoção de novos processos de gerenciamento da produção). A redução de 60% para 30% do conteúdo local no setor automobilístico mexicano seria a contrapartida do seu maior aumento de produtividade, enquanto que no caso do Mercosul em termos legal e efetivo este conteúdo é muito mais elevado. Neste sentido, seria importante também incluir na análise o cálculo do coeficiente de exportação para autopeças.

A rigor, os fluxos comerciais no setor automobilístico parecem seguir uma lógica de divisão regional ou sub-regional do trabalho com base nos processos de complementaridade e especialização, como atestam as vendas das empresas européias para o mercado europeu, do Canadá e México para os EUA e de Brasil e Argentina para o Mercosul[105]. Neste sentido, tratam-se de fluxos de comércio intra-firma, onde os fatores externos, como política cambial, têm um papel menor.

As estratégias das montadoras no Mercosul de privilegiarem o atendimento ao mercado interno (filiais brasileiras) e/ou sub-regional (filiais argentinas) não se diferenciaram tanto do caso mexicano, que também privilegiou o mercado regional (norte-americano), e não representam necessariamente falta de capacidade competitiva. Como observa o relatório do Intal (1999) "os fluxos de comércio no setor automotivo não refletem somente as condições de competitividade. As decisões estratégicas das empresas representam também um fator muito importante, já que o comércio intra-firma é uma parte significativa do total" (1999:153).

[105] Para uma análise dos fluxos de comércio intra e extra-regional nos países avançados no setor automobilístico ver Laplane (1998).

Por fim cabe destacar que o tamanho dos mercados dos três países latino-americanos tem correlação inversa com o coeficiente de exportação. O México apresentou o maior coeficiente de exportação (de 75%, sendo que 90% de suas exportações destinaram-se aos EUA), mas o menor mercado interno no período 1997-98 (de 150 a 250 mil, contra 350 a 400 mil no período pré-crise). A Argentina apresentou um coeficiente de exportação de 30%, também basicamente destinado ao Brasil, e um mercado interno de 250 a 350 mil (450 mil no período pré-crise). Finalmente o Brasil, que apresentou o menor coeficiente de exportação (16%), mas com o maior mercado interno (1.700 mil unidades demandadas).

Concluindo, a política de competitividade para o setor automobilístico contrasta com o perfil da política industrial e de comércio exterior adotada por Argentina e Brasil. Primeiro porque a política tem um corte setorial e fortemente intervencionista. Segundo porque explicita uma dimensão regional e não simplesmente nacional, até porque, como já advertia Tavares & Gomes (1998), tem como importante protagonista as filiais de empresas estrangeiras. Terceiro e último, porque ignora e contraria várias determinações impostas pelo Gatt-94/OMC. Como resultado, o setor automobilístico na região incrementou seus fluxos comerciais e foi receptor de um volume significativo de investimentos, que promoveram uma intensa reestruturação e modernização do setor.

O Mercosul enquanto uma integração de jure, composto por um complexo e denso sistema de normas, regras e instituições e, simultaneamente, por constituir um mercado crescentemente integrado e ampliado tem promovido impactos importantes nas decisões de produção, investimento e comercialização dentro do bloco e deste com o resto do mundo. Se é verdade que a integração de jure avançou menos do que o proposto e necessário, com exceções importantes como a do regime automotivo, a integração de fato, mensurada pelo fluxos comerciais e de investimento direto estrangeiro (IDE), avançou consideravelmente.

Capítulo 3. Mercosul: a dimensão comercial do processo de integração

O objetivo deste capítulo é analisar a influência do Mercosul na dinâmica e no padrão de inserção comercial de suas duas principais economias - Argentina e Brasil - nos anos 90. As características dessa inserção determinaram os limites e as potencialidades de uma inserção internacional ativa e sustentada, bem como sua contribuição para o padrão de crescimento dessas economias.

O argumento defendido neste capítulo é que o impacto do Mercosul para o padrão e evolução da inserção comercial de Argentina e Brasil no comércio internacional não foi sempre convergente e positivo. De um lado, ao permitir uma maior e melhor inserção comercial de seus setores exportadores no plano regional, incluindo os demais países latino-americanos, o Mercosul contribuiu para contrarrestar, ainda que de forma apenas parcial e limitada, a perda de dinamismo e uma relativa deterioração da pauta exportadora com o resto do mundo e, portanto, o aumento geral da vulnerabilidade externa argentina e brasileira.

Para a Argentina, o impacto da inserção comercial regional foi menos qualitativo e duradouro e muito mais quantitativo e imediato. A geração de superávits comerciais com os demais sócios do Mercosul, particularmente com o Brasil, contribuiu para reduzir seu déficit comercial com o resto do mundo e, portanto, suas necessidades de financiamento do balanço de pagamentos, em um quadro de acentuada perda de competitividade de sua estrutura produtiva. No caso brasileiro, o impacto do Mercosul concentrou-se menos no montante exportado, que foi sistematicamente menor do que as importações no período de consolidação da integração (a partir de 1995) e relativamente menos significativo, se comparado ao caso argentino, no montante total exportado, e mais no perfil destas exportações, concentradas em produtos de maior dinamismo no mercado internacional e conteúdo tecnológico.

De outro lado, apesar desta contribuição positiva do intercâmbio intra-bloco, o maior dinamismo e o perfil da pauta de importações extra-bloco conformaram tendências negativas preocupantes. A natureza “aberta” do Mercosul no plano regional e da região com o resto do mundo, explicitada no menor nível da tarifa externa comum (TEC), quando comparada às tarifas nacionais pré-integração, bem como na elevada participação e dinamismo das compras extra-bloco, consolidou um padrão de comércio, sobretudo por parte das filiais de empresas estrangeiras, que implicou a crescente importação de bens mais sofisticados dos países centrais, sobretudo de insumos, componentes e bens de capital, que são utilizados na produção local, preponderantemente consumidos nos mercados

domésticos – Brasil e Argentina -, e exportados para a região. Esta divisão regional do trabalho impõe restrições externas importantes ao padrão de crescimento dessas economias.

Neste sentido, para uma avaliação do "impacto líquido do Mercosul", uma questão importante a ser tratada diz respeito à existência ou não de diferenças significativas em termos de padrão e de dinamismo entre os fluxos de comércio intra e extra-bloco antes e pós negociações comunitárias. Estas mudanças e diferenças podem ser mensuradas em termos quantitativos - valor e taxa de crescimento dos fluxos de comércio - e em termos qualitativos - padrão de especialização das pautas, tendo sempre que possível como referência as tendências verificadas no comércio mundial e, em particular, em outras experiências de integração.

A primeira seção procura caracterizar o êxito comercial do Mercosul, a partir da evolução das estruturas gerais de comércio de Argentina e Brasil para os sub-períodos anterior e posterior ao início das negociações para a elaboração dos acordos e instrumentos comunitários. Esta análise é realizada à luz das tendências verificadas no comércio internacional. A segunda seção investigou o desempenho comercial a partir dos padrões de especialização das duas estruturas de comércio intra e extra-bloco. Finalmente a última seção, tendo como base os resultados apresentados nas seções anteriores, procurou delimitar a influência do Mercosul na inserção comercial e no padrão de desenvolvimento de seus países-membros. Dois grupos de questões são destacados. No primeiro é discutida a existência de uma dupla funcionalidade dos fluxos de comércio intra e inter-setorial, beneficiando simultaneamente Argentina e Brasil. No segundo grupo, procura-se responder a duas das principais críticas ao desempenho comercial do Mercosul: a atribuição do bom desempenho comercial ao seu caráter fechado e/ou à geração de desvio de comércio, e o porquê do padrão de especialização no intercâmbio intra-bloco não é observado na pauta com o resto do mundo.

3.1. Evolução e Estrutura de Comércio de Argentina e Brasil

Em que pesem as diferenças metodológicas, ideológicas e analíticas de avaliação do processo de integração comercial, todos os trabalhos empíricos consultados e os indicadores complementares apresentados neste capítulo apontaram para um indiscutível êxito comercial do Mercosul.

Nesta seção analisamos esse êxito comercial, a partir da evolução das estruturas gerais de comércio de Argentina e Brasil para os sub-períodos precedente e subseqüente ao início do Mercosul, e à luz das principais tendências verificadas no comércio internacional. O período de integração foi ainda

sub-dividido nas fases de transição (1991-94) e de consolidação (1994-98/99). O principal resultado destacado é que, embora seja inquestionável o êxito do desempenho comercial do Mercosul, a tendência à maior densidade nos fluxos intra-região é anterior ao processo de integração e está em consonância com as tendências verificadas no comércio internacional, em particular com a crescente participação das grandes empresas estrangeiras, promovendo um intenso fluxo de comércio intra-regional, intra-setorial e intra-firma.

A maior inserção comercial argentina e brasileira nos anos 90 não ficou restrita à dimensão regional (Mercosul), nem tampouco foi uma tendência nova e isolada. Não foi isolada porque o elevado dinamismo no intercâmbio comercial regional não foi uma peculiaridade do Mercosul, tendo sido observada em outras regiões e/ou blocos comerciais. O que há rigorosamente de novo na inserção comercial de Argentina e Brasil nos anos 90 é que o principal eixo da abertura comercial, até então sustentada no desempenho exportador, deslocou-se para as importações extra-bloco, corroborando o argumento da natureza aberta do Mercosul e de sua filiação às experiências de "regionalismo aberto".

O padrão de inserção comercial das economias da região foi determinado nas últimas quatro décadas e continuou sendo na década de 90 pela evolução e perfil da estrutura produtiva, com destaque para a crescente presença de filiais de empresas estrangeiras tanto na produção doméstica quanto no comércio exterior. Assim, as mudanças em termos de vetores principais e de intensidade na inserção comercial nos anos 90, conduzidas, em grande medida, pelas mesmas empresas estrangeiras, foram conseqüência dos impactos que as "reformas estruturais" de cunho liberalizante, com ênfase nos processos de abertura econômica e financeira e de desregulamentação, exerceram sobre a estrutura produtiva dessas economias.

Este processo se deu simultaneamente ao advento do Mercosul, que sob alguns aspectos reforçou o perfil liberal dessas reformas e em outros aspectos colocou-se como um contraponto, como discutido no segundo capítulo. De certo, essas reformas contribuíram para a conformação de uma estrutura produtiva mais especializada e menos integrada e reforçaram a forma de atuação das grandes corporações regionais, em particular a divisão regional do trabalho das filiais de empresas estrangeiras. Antes de se aprofundar esta discussão das mudanças e diferenças na evolução e na estrutura dos fluxos de comércio intra e extra-Mercosul, serão vistas algumas características da evolução do comércio mundial para depois cotejá-las com as dos países do Mercosul.

3.1.1. Principais Tendências no Comércio Internacional

O fluxo de comércio internacional nas últimas décadas apresenta algumas tendências claras: a) seu dinamismo superou o do produto mundial, ainda que, no período mais recente, tenha sido menor que o do fluxo de investimento direto estrangeiro; b) o fluxo de comércio continuou concentrado nas economias avançadas, ainda que se tenha verificado uma crescente participação dos países em desenvolvimento e dos fluxos Sul-Sul (entre países em desenvolvimento); c) a participação dos fluxos comerciais intra-região tem sido cada vez mais significativa e dinâmica; e d) foram crescentes os fluxos de comércio intra-setorial e intra-firma, acompanhando a maior participação das empresas estrangeiras nos fluxos de comércio internacional, como conseqüência da reorganização espacial das grandes corporações mundiais[106].

Com relação à primeira tendência, ela pode ser interpretada como um indicador de crescente inter-relação e interdependência comercial entre os países e regiões, como contrapartida de uma maior abertura econômica e financeira de suas economias, expressas em maiores coeficientes de exportação e de importação (ver tabela 3.1.). No entanto, isso não significa que o mercado externo tenha substituído o interno enquanto locus de criação e acumulação de capital. Ao contrário, a maior parcela da produção doméstica mundial continua sendo direcionada para os próprios mercados internos.

O uso da relação produto interno (ou doméstico) e exportação ou importação para mensurar o grau de abertura e integração econômica das economias deve ser feito com ressalvas. Primeiro porque essas variáveis mensuram fenômenos diferentes e não necessariamente diretamente inter-relacionados. Enquanto o produto é um indicador de geração de renda ou de agregação de valor em uma economia, as exportações e/ou importações registram operações de vendas e compras. Uma economia que funcione como um entreposto comercial pode ter um elevado fluxo de exportação/importação anual sem que isso represente a geração de emprego e fluxos de renda significativos. A construção deste indicador tem como principal vantagem a possibilidade de comparações internacionais. A rigor, um indicador mais apropriado para avaliar o grau de abertura das economias seria um que associasse vendas totais (domésticas e externas) ou valores brutos da produção aos fluxos comerciais internacionais (exportação e importação).

---

[106] Para uma análise mais aprofundada das tendências do comércio internacional nos anos 90, ver Unctad (1999) Trade and Development Report. Para uma análise da reorganização espacial das grandes corporações mundiais ver Oman (1994) e Chesnais (1996).

Esta questão nos remete para um segundo aspecto importante que diz respeito às magnitudes dos dois fenômenos. Enquanto os fluxos anuais internacionais de comércio aproximam-se da casa de US$ 7 trilhões no final da década de 90, a somatória dos produtos nacionais aproxima-se de US$ 30 trilhões. Esta diferença seria muito maior se considerássemos as vendas totais. Ainda assim, é possível constatar que o principal espaço de acumulação de capital ou de geração de renda continua sendo os espaços nacionais, ou seja, a produção e venda destinada ao mercado doméstico. Poder-se-ia contra-argumentar que uma parcela significativa e crescente da geração desse produto doméstico e, portanto, da acumulação de capital tem sido gerada por filiais de empresas estrangeiras, como atestam os crescentes fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE), tratados no capítulo seguinte, que atingiram a soma anual de US$ 1 trilhão no final dos anos 90 (WIR, 1999 e 2000). Ainda assim, segundo os dados da Unctad, pouco mais de US$ 3 trilhões (10,1%) do produto mundial corresponderiam ao produto gerado por filiais de empresas estrangeiras em terceiros mercados.

Os processos de abertura e de integração comercial, mensurados pelo dinamismo dos fluxos comerciais *vis-à-vis* os da produção doméstica, foram muito mais intensos nos anos 70, perdendo força nas duas décadas subsequentes, apesar das rodadas de negociações multilaterais no âmbito do GATT e, mais recentemente, da OMC para a abertura e maior acesso aos mercados nacionais, tratadas no capítulo anterior. No caso dos países em desenvolvimento, nos anos 90, a cada ponto percentual de crescimento das exportações correspondeu um crescimento de apenas 0,56 ponto percentual do PIB (contra 0,71 nos anos 80). Ainda assim, é uma relação mais elevada que a dos países desenvolvidos: 0,32.

Tabela 3.1. Taxa de Crescimento do PIB e do Comércio Internacional

		Anos 60	Anos 70	Anos 80	1990-98
Mundo	Exp.	9,0	19,6	6,4	6,6
	Imp.	8,8	19,4	6,5	6,4
	PIB	5,5	3,6	3,1	2,4
Países Desenvolvidos	Exp.	10,1	18,8	7,1	6,2
	Imp.	10,0	19,1	6,8	5,8
	PIB	5,4	3,1	3,0	2,0
Países em Desenvolvimento	Exp.	5,8	23,5	5,2	8,8
	Imp.	5,6	21,3	6,5	9,2
	PIB	6,0	5,9	3,7	4,9

Fonte: UNCTAD. Elaboração NEIT-IE-UNICAMP.

Uma segunda característica diz respeito aos mercados de destinação e de origem destes fluxos. À diferença do ocorrido nos anos 80 e observado por Dornbusch (1989), na década de 90 as economias em desenvolvimento (PED), em grande medida influenciadas pelo desempenho dos países asiáticos, apresentaram um maior dinamismo em relação aos países desenvolvidos (PD) no comércio internacional. A despeito deste desempenho, os PD continuaram concentrando aproximadamente 2/3 de todo o comércio mundial (tabela 3.2.).

Tabela 3.2. Destinação do Comércio Mundial por Grau de Desenvolvimento Econômico

Em (%)

	1980			1990			1995			1998		
Origem	Mundo	P.D.	P.E.D	Mundo	P.D.	P.E.D	Mundo	P.D.	P.E.D	Mundo	P.D.	P.E.D
Mundo	100	66,8	25,2	100	70,5	23,4	100	66,2	28,4	100	67,0	27,6
P.D.	100	70,8	25,1	100	77,1	19,6	100	71,6	24,1	100	72,5	23,2
P.E.D.	100	68,4	26,5	100	59,0	34,2	100	54,9	40,1	100	55,2	39,8

Fonte: UNCTAD. Elaboração NEIT-IE-UNICAMP.

Simultaneamente ao crescimento do comércio mundial, tem sido observada uma crescente especialização entre as economias desenvolvidas e em desenvolvimento. Nos fluxos Norte-Sul e Sul-Norte, dadas as disparidades em termos de composição da pauta de produção e das capacitações produtivas e tecnológicas, uma parcela majoritária dos fluxos se deu na forma inter-setorial, como reflexo das diferentes vantagens competitivas.

Os impactos desta especialização sobre o desenvolvimento econômico das economias em questão têm recebido interpretações distintas na literatura especializada. No âmbito da teoria convencional esta especialização estaria associada a ganhos de eficiência e de bem estar geral. Em uma outra visão, na qual se insere a vertente cepalina e outros autores como Chesnais (1996), essa especialização e os ganhos do incremento do comércio mundial seriam assimétricos, favorecendo as economias avançadas em termos dos termos de troca. Segundo relatório do PNUD (1997), os PED perderam US$ 290 bilhões devido à redução dos termos de troca no período 1980-91. Os termos de troca entre países periféricos e centrais teriam se reduzido mais de 50% nos últimos 25 anos. Os preços em termos reais das commodities nos anos 90 foram 45% inferiores aos dos anos 80 e 10% abaixo do nível atingido em 1932 com a Grande Depressão.

O importante a ser destacado é a assimetria existente entre os quatro fluxos – Norte-Sul, Norte-Norte, Sul-Norte e Sul-Sul. Nos anos 90, de cada dez dólares exportados pelos países desenvolvidos (PD), aproximadamente sete dólares destinaram-se para mercados avançados, enquanto no caso dos países em desenvolvimento (PED) há um maior equilíbrio, elevando-se a importância relativa dos mercados menos desenvolvidos no destino de suas exportações.

No período mais recente, o maior dinamismo dos quatro fluxos foi observado na estrutura de comércio Sul-Sul (tabela 3.3.), entre países em desenvolvimento, o que contrariaria os pressupostos da teoria convencional. Como visto no primeiro capítulo, as possibilidades de comércio internacional seriam maiores quando da existência de a) diferentes dotações de fatores de produção, promovendo uma especialização inter-setorial com base em vantagens comparativas, o que pressupõe um intercâmbio Sul-Norte ou Norte-Sul; e/ou b) semelhantes estruturas produtivas, com aproveitamento de economias de escalas e adoção de estratégias de diferenciação de produto e de segmentação de mercado, promovendo um crescente intercâmbio com especialização intra-setorial.

A rigor, os países periféricos já haviam apresentado na conturbada década de 80 um maior dinamismo com seus pares, compensando o baixo desempenho de suas vendas para os países centrais. Ainda assim, os países periféricos apresentaram uma baixa concentração regional (participação do intercâmbio regional no total comercializado), destinando em grande medida para os países avançados suas exportações.

O dinamismo das relações Sul-Sul, mais do que uma escolha de política ou estratégia comercial, foi uma contingência, dados os resultados desfavoráveis das negociações no âmbito do GATT-94 e OMC para as economias em desenvolvimento, sobretudo em termos de acesso aos mercados protegidos das economias avançadas, como discutido no segundo capítulo, e dos subsídios praticados para os produtos agrícolas. Segundo o relatório do PNUD (1997) supracitado, os PED deixariam de ganhar com exportações mais de US$ 60 bilhões ao ano como conseqüência dos subsídios agrícolas e das barreiras ao comércio de têxteis existentes nos países centrais.

A concentração regional do comércio é um fator importante para explicar este padrão de especialização, com países ricos vendendo proporcionalmente mais para países ricos (fluxo Norte-Norte) e países pobres, ainda que com elevada dependência dos PD, vendendo crescentemente mais para seus pares (fluxo Sul-Sul).

Tabela 3.3. Evolução do Comércio Mundial por Grau de Desenvolvimento Econômico

Em %

Países	Mundo			P.D.			P.E.D.		
	1998-80	1990-80	1998-90	1998-80	1990-80	1998-90	1998-80	1990-80	1998-90
Mundo	5,7	5,6	6,0	5,8	6,1	5,3	6,3	4,8	8,2
P.D.	6,2	6,9	5,3	6,3	7,8	4,5	5,7	4,3	7,6
P.E.D.	5,6	3,2	8,6	4,3	1,7	7,7	8,0	5,9	10,6

Fonte: UNCTAD. Elaboração NEIT/UNICAMP.

Empiricamente constata-se que os fluxos de comércio têm crescido de forma significativa intra-região geográfica (intercâmbio dentro do bloco ou região geográfica), superando em termos absolutos ou em dinamismo os fluxos de comércio extra-região (intercâmbio do bloco/região com o resto do mundo). Esta maior integração comercial é o que caracterizaria uma integração "de fato" e que muitas vezes precedeu a formação de blocos econômicos e institucionais (integração de jure), como ilustram os casos europeu e do Nafta. Mas isto implicou a formação de alguns blocos com composições exclusivamente de países periféricos Sul-Sul (Mercosul, Asean, Mcca, Pacto Andino, África, etc.) ou de países centrais Norte-Norte (União Européia). O Nafta poderia ser considerado uma exceção à regra, ainda assim o México (Sul) só foi incorporado institucionalmente após ao acordo EUA-Canadá (Norte).

O fenômeno comercial do regionalismo já pode ser identificado nos anos 70 e 80. As duas mais importantes e avançadas experiências de integração econômica - União Européia e Nafta- ilustram bem este fato. Nas décadas de 70 e 80, quando consolidava-se o processo de integração europeu iniciado no final dos anos 50, o dinamismo dos fluxos de comércio intra-bloco superou o extra-bloco e também o do comércio mundial. Já neste período os fluxos intra-bloco (variando entre 57% e 62% do total) superavam os extra-bloco. Na década de 90, embora tanto as importações quanto as exportações extra-bloco tenham superado os fluxos intra-bloco, o intercâmbio realizado dentro do bloco foi predominante (59,2% para as exportações e 57,7% para as importações). No caso do Nafta, nos anos 80 e 90, o dinamismo do intercâmbio intra-bloco superou o do intercâmbio extra-bloco, sendo que em média 45% das exportações e 36% das importações foram realizadas dentro do bloco.

Considerando-se uma amostra de seis blocos econômicos, incluídos entre eles os dois principais - União Européia e o Nafta -, responsáveis por 2/3 de todo o comércio internacional, o comércio intra-bloco representou 34,5% do total das exportações mundiais nos anos 90 (32,2% no caso das importações). Como evidentemente estes não são os únicos blocos econômicos existentes, é possível se afirmar que no mínimo um em cada três dólares comercializado no mundo o foi na dimensão

comunitária. E mais, para o conjunto destes blocos, este padrão de comércio representou mais da metade de suas vendas (53%), dado o elevado grau de concentração regional da União Européia e do Nafta.

Mas certamente estes números estão sub-dimensionados para os anos 90, não apenas porque não estão considerados todos os blocos econômicos, mas também porque foram considerados os fluxos de comércio apenas para os blocos econômicos juridicamente constituídos e não para a região "geográfica" como um todo[107].

Uma terceira característica importante observada no comércio mundial está associada à crescente participação das empresas transnacionais (ET´s). Segundo os relatórios da Unctad (WIR, 1999 e 2000) as empresas transnacionais foram responsáveis por 35,6% do comércio global em 1998, contra 29% no biênio 1996-97 e 27,2% em 1990, o que representou um volume aproximado de US$ 2,3 trilhões de um comércio mundial total de US$ 6,5 trilhões.

Por sua vez, a crescente participação das ET´s nos fluxos internacionais de comércio tem permitido o incremento mais que proporcional do comércio intra-setorial e intra-firma, seguindo a tendência de internacionalização produtiva e comercial das grandes corporações mundiais. Não há na literatura especializada muitas informações disponíveis sobre o tema, mas levantamento da Unctad (World Investment Report, 1995), citado em Chesnais (1996), indica que um terço de todo fluxo mundial realiza-se na forma intra-firma, outro um terço entre as grandes corporações e o terço restante pelas demais empresas.

Oman (1994) procurou dissociar o conceito de globalização do conceito de livre-comércio, ou seja, de incremento dos fluxos de comércio mundial devido à redução das restrições ao comércio. Esta dissociação é particularmente pertinente uma vez que nem o dinamismo do comércio nos anos 80 e 90 foi superior ao das décadas anteriores, nem a tão propalada redução das restrições tarifárias e não-tarifárias e o maior acesso a mercados se concretizaram. Em grande medida, na visão do autor, o crescimento do comércio mundial teria uma dimensão regional, intra-indústria e intra-firma. Ainda que o processo de desregulamentação econômica e financeira, a geração e difusão de novas tecnologias de informação e a globalização dos mercados financeiros caracterizem o processo de globalização atual, ela seria um fenômeno microeconômico impulsionado pelas estratégias e comportamentos das empresas transnacionais (ET´s), que buscaram intensificar a internacionalização de suas atividades empresariais em termos de comércio e do investimento direto estrangeiro. No bojo desta

internacionalização, promoveu-se a difusão de um novo sistema de organização da produção ("enxuta e flexível"), de novas relações entre firmas e as redes corporativas e entre as cadeias de fornecimento e de distribuição.

A construção de *networks* de produção e montagem regionais e não-globais, dada a crescente importância da proximidade geográfica entre produtores, consumidores e fornecedores, tenderia a estimular um incremento nos fluxos de comércio regionais intra-setorial e intra-firma, promovendo uma integração regional de *fato* e se beneficiando de uma integração regional de *jure.* As grandes empresas transnacionais, que possuem plantas industriais e representações comerciais em todas as regiões importantes do mundo, seriam os principais agentes deste fluxo de comércio. Como destaca também Chudnovsky et al (2001), o comércio intra-firma seria menos dependente de fatores conjunturais e facilitaria a obtenção de maiores economias de especialização que o comércio inter-firma. Do mesmo modo, o comércio intra-firma permitiria operar com preços de transferência para as importações e exportações e reduzir, entre outros, os impostos a serem pagos sobre os lucros.

3.1.2. Inserção Comercial de Argentina e Brasil frente às Tendências Mundiais

A partir das tendências analisadas, é possível argumentar que o expressivo dinamismo do comércio dos países do Mercosul, em particular no fluxo de comércio intra-bloco nos anos 90, não destoa das principais tendências observadas no comércio mundial.

Em primeiro lugar, Argentina e Brasil também aumentaram seu grau de abertura comercial nas últimas décadas, o que pode ser mensurado pelo crescimento mais que proporcional dos seus fluxos comerciais, inicialmente de exportação e, posteriormente, de importação, em relação ao produto doméstico (tabela 3.4.).

Enquanto na década de 60, exportações e produto cresceram a taxas semelhantes para os dois países, nas décadas seguintes, as taxas de crescimento das exportações sempre superaram em larga medida as taxas de crescimento do produto, implicando, pelo lado das exportações, uma maior abertura para o mundo. Interessante destacar que, mesmo sem repetir o dinamismo de décadas anteriores, no caso do Brasil, as taxas de exportações nos anos 90 superaram a do produto. Para a Argentina, dado o

---

[107] Segundo o Banco Mundial (2001) até 1999 tinham sido notificados à OMC a existência de 194 acordos econômicos, dos quais 87 apenas nos anos 90.

modesto desempenho exportador nos anos 80, os anos 90 representaram uma expressiva recuperação das exportações e do coeficiente de exportação.

No caso das importações, o mesmo fenômeno de abertura pode ser observado já na década de 70, período de expressivo crescimento da economia brasileira, mas de crescimento apenas modesto da economia argentina. Nos 80, a crise da dívida e a "restrição forçada" às importações promoveram um claro retrocesso do processo de abertura comercial em relação às importações. Nos anos 90, intensificou-se o processo de abertura comercial com o mundo também pelo lado das importações. No caso argentino, a taxa de importação foi 5 vezes superior à do produto e no Brasil esta relação foi de 4 para 1.

Tabela 3.4. Argentina e Brasil: Taxa de Crescimento do PIB e do Comércio Internacional

País		Dec. 60	Dec. 70	Dec. 80	Dec. 90
Argentina	Exp.	4,1	16,0	1,8	8,3
	Imp.	2,4	14,7	-8,8	25,5
	PIB	4,0	2,4	-0,4	5,2
Brasil	Exp.	6,2	18,7	5,5	5,6
	Imp.	4,5	21,4	-2,3	12,3
	PIB	6,5	8,1	2,7	3,2

Fonte: UNCTAD. Elaboração NEIT-IE-UNICAMP.

Em segundo lugar, no caso de Argentina e Brasil, a análise do padrão e da evolução das estruturas de destinação das exportações e de origem das importações permite observar mudanças importantes no período considerado. Apesar dos fortes laços comerciais com as economias centrais, as exportações para estes mercados perdem participação para os mercados de países em desenvolvimento (PED), seguindo também tendência internacional, sobretudo para as exportações regionais (Mercosul e demais países da Aladi).

Nos anos 70, o intercâmbio com os países avançados representava entre 70% e 80% do total das vendas e compras. Importante destacar dois aspectos: primeiro, essa dependência foi paulatinamente reduzida nas décadas seguintes, muito antes da constituição do Mercosul, que intensificou esta tendência, mas não foi seu determinante. Segundo, os mercados mais avançados tiveram reduzida sua importância muito mais como demandantes (compradores) dos produtos regionais do que como fornecedores da região. No início dos anos 90, quase dois terços (62,3%) das vendas externas destinaram-se para estes mercados, que, por sua vez, foram responsáveis por pouco mais da metade

(55,1%) das compras realizadas pelos países do Mercosul. No final da década, este padrão de comércio sofreu uma inflexão importante. Apenas 43,5% das vendas regionais destinaram-se para os países centrais. Por outro lado, 58,7% do total importado pela região foram provenientes dos PD.

Tabela 3.5. Argentina e Brasil: Destino das Exportações e Origem das Importações por Regiões/Blocos Econômicos 1970-98

(Em %)

Período		1970		1980		1990		1995		1998	
Países/regiões		**Exp.**	**Imp.**	**Exp.**	**Imp.**	**Exp.**	**Imp.**	**Exp.**	**Imp.**	**Exp.**	**Imp.**
Países. Desenv.	Arg.	72,0	72,9	44,8	68,9	51,0	59,6	34,4	55,8	31,1	55,1
	Br.	77,8	77,0	59,3	47,8	68,7	55,9	56,7	61,2	51,0	63,3
	Mcs.					62,3	55,1	49,1	57,9	43,5	58,7
União Européia	Arg.	54,0	36,9	31,0	32,2	31,0	28,9	21,3	29,1	17,7	27,6
	Br.	43,5	32,8	32,2	17,5	32,5	23,2	27,7	27,7	24,6	28,1
	Mcs.					31,8	23,4	25,5	27,2	22,0	27,0
Eua – Canadá	Arg.	9,3	27,8	9,5	23,6	14,4	22,1	7,7	20,3	8,9	20,6
	Br.	26,2	34,7	18,6	22,5	26,3	22,0	19,9	23,4	20,4	25,9
	Mcs.					22,1	21,1	15,7	21,8	16,0	23,6
Japão	Arg.	6,1	5,0	2,6	9,3	3,2	3,3	2,1	3,5	2,5	4,6
	Br.	5,3	6,2	6,1	4,8	7,5	7,1	6,7	6,6	4,3	5,7
	Mcs.					5,9	6,8	5,1	5,8	3,6	5,1
Países em Desenv.	Arg.	23,6	26,0	32,5	29,2	43,0	39,1	58,7	37,4	62,6	39,9
	Br.	16,7	20,8	32,5	50,9	26,5	41,9	39,4	35,2	40,3	33,0
	Mcs.					32,4	42,4	46,2	37,7	48,9	37,2
Am. Latina	Arg.	21,1	22,8	24,5	21,4	27,6	34,8	46,5	30,8	48,8	30,9
	Br.	11,7	12,0	18,1	12,5	11,8	17,6	23,0	20,7	27,7	21,7
	Mcs.					17,9	21,8	31,3	25,1	36,2	26,7

Fonte: Unctad Handbook of Statistics. Elaboração NEIT/UNICAMP

A perda de participação das vendas para os mercados avançados (31% em 1998 contra 51% em 1990 e 72% em 1970) em favor dos países em desenvolvimento foi muito mais intensa para os produtos argentinos e aprofundou-se nos anos 90, devido à crescente participação das vendas para o Mercosul. No caso brasileiro, não apenas o país continuou destinando uma parcela majoritária de suas exportações para os países avançados, como a importância destes países como fornecedores da região foi mais significativa (63%).

Por último, cabe comentar a participação das empresas estrangeiras e do comércio intra-setorial e intra-firma nas pautas de comércio da região. Dados da Cepal (2000)[108], considerando as 200 maiores empresas exportadoras da América Latina, mostram que quase metade da amostra para 1998 (95 empresas) foi composta por empresas estrangeiras, que foram responsáveis por 44,8% das exportações, totalizando US$ 59,2 bilhões, sendo quase a metade do setor automotivo com vendas externas de US$

[108] La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 1999, Cepal, Santiago de Chile, Nações Unidas, 2000

26,8 bilhões. Tomando como base o ano de 1995, a participação das empresas estrangeiras na pauta das maiores exportadoras apresentou um forte incremento tanto em número de empresas (66) quanto em valor (US$ 34,3 bilhões ou 30,6%), refletindo um melhor desempenho das empresas estrangeiras, mas também um intenso processo de desnacionalização.

As filiais de empresas estrangeiras estão presentes em todos os setores de atividades - primário, manufatureiro e de serviços. No setor industrial, a partir de uma amostra das 100 maiores empresas industriais, o número de empresas estrangeiras praticamente não se alterou entre 1990 (46 empresas) e 1998 (47 empresas). No entanto, em termos de valor das vendas totais (mercados interno e externo), estas saltaram de um patamar de US$ 53,5 bilhões no triênio 1990-92 (52,8% do total da amostra) para US$ 110,5 bilhões (60,7%) em 1998.

Alguns trabalhos recentes fornecem alguns indicadores da participação de empresas estrangeiras no comércio internacional de Argentina e Brasil. Segundo Laplane et alii (2001), a participação das empresas transnacionais (ET´s) na pauta de exportações brasileira, a partir de uma amostra de 500 maiores empresas (representando metade do comércio exterior total), cresceu de 48,3% para 53,2% entre 1989 e 1997, saltando de um montante de US$ 5,9 bilhões para US$ 13,6 bilhões, o que representou 17% e 26%, respectivamente, das exportações totais brasileiras. No caso das importações, estes percentuais foram de 53% para 1989 e de 63% para 1997, representando US$ 2,6 bilhões e 13,4 bilhões, respectivamente.

Este grupo de grandes empresas estrangeiras apresentou um superávit de aproximadamente US$ 3,3 bilhões em 1989, o qual foi praticamente exaurido em 1997 (o saldo reduziu-se para US$ 177 milhões). Considerando apenas as empresas com atuação no setor da indústria de transformação, o superávit de US$ 3,2 bilhões em 1989 transformou-se em um déficit comercial de US$ 1,04 bilhão em 1997. Os maiores déficits comerciais foram observados nos setores automotivo, material eletrônico e de comunicações, equipamentos para informática e complexo químico. Por outro lado, as filiais de empresas estrangeiras foram superavitárias nos setores de metalurgia básica, papel e celulose, fumo e extração de minerais metálicos. Este desempenho das filiais de empresas estrangeiras foi conseqüência da forte elevação do coeficiente de importação, que saltou de 4% para 9%, enquanto o coeficiente exportado incrementou-se apenas ligeiramente, de 8,8% para 9,2%. O estudo também destacou o fato de que as empresas nacionais apresentaram nos três períodos analisados (1989, 1992 e 1997) coeficientes de exportação maiores do que os das filiais de empresas estrangeiras. Esta diferença de comportamento entre os dois grupos de empresas, segundo a origem do capital, contraria os resultados

apresentados por Moreira (1999), para quem as filiais de empresas estrangeiras teriam uma maior vocação exportadora.

As filiais de empresas estrangeiras apresentaram uma propensão maior a exportar para o Mercosul e para a Aladi do que as empresas nacionais. Enquanto 40% das exportações das filiais destinaram-se para a região; do Nafta e União Européia vieram 70% das importações. Assim, as filiais foram deficitárias com relação ao Nafta e à União Européia em mais de US$ 4,4 bilhões e, diferentemente do desempenho apresentado pela pauta total, elas foram superavitárias dentro da região (Mercosul mais Aladi). O estudo destaca a diferença das pautas e dos saldos comerciais para os dois mercados: "o comércio das filiais no Brasil mostra um claro padrão dual. Embora o superávit com o Mercosul e com os países da Aladi se concentra nas exportações de produtos manufaturados de maior complexidade e intensivos em tecnologia, são esses mesmos agrupamentos os que explicam o *déficit* do intercâmbio das ET com as regiões desenvolvidas (...) assim se pode pensar que o Brasil é uma espécie de 'centro regional' para as filiais de ET que operam em atividades mais sofisticadas ou complexas, exportando parte da produção deste tipo de bem para o Mercosul e o resto de América Latina. Entretanto, essas produções são feitas com um conteúdo local muito menor que no passado, e provavelmente com uma muito baixa integração local de partes e insumos tecnologicamente mais avançados, que seriam importados dos países avançados (40:2001)".

Assim como no Brasil, a participação das filiais de empresas estrangeiras nos fluxos de comércio na Argentina foi bastante significativa e generalizada. A partir de uma amostra das mil maiores empresas, Chudnovsky & López (2001) constataram que o número de filiais presentes entre as maiores empresas saltou de 199 em 1990 para 472 em 1998, as quais responderam por 59% das vendas totais. Dentro do setor manufatureiro, a participação das filiais cresceu de 37% para 60% entre 1990 e 1998. Nesta amostra de empresas, que representou 90% do comércio exterior argentino, as filiais de empresas estrangeiras também elevaram sua participação na pauta de exportação: de 32% em 1990 para 54% em 1998. Na pauta de importações, a participação das filiais de empresas estrangeiras foi ainda mais elevado e cresceu de 62% em 1990 para 72% em 1997.

Para avaliar a pauta de comércio exterior das filiais de empresas estrangeiras na Argentina, em termos de produtos e destino, o estudo de Chudnovsky e López (2001) construiu uma amostra com 140 empresas estrangeiras, representando um terço do valor total da pauta de exportação argentina em 1997. Enquanto a participação média do Mercosul no destino das exportações argentinas foi de 35,9% (11,9% para o restante da Aladi, excluindo-se o México), quando se consideram apenas as exportações das filiais de empresas estrangeiras, esta participação saltou para 41,2%, que se somada à participação

da Aladi (9%), representou mais da metade das exportações. Ou seja, também no caso das filiais com atuação na Argentina observou-se uma propensão maior a exportar para o Mercosul e para a Aladi *vis-à-vis* as empresas nacionais. E mais, estes mercados absorveram 90% das exportações das filiais de produtos industriais não baseados em recursos naturais. No entanto, para os demais mercados, à diferença do Brasil, as filiais concentraram suas exportações em produtos primários e não em bens industriais. Com relação às importações de manufaturados realizadas pelas filiais de empresas estrangeiras, principalmente aquelas classificadas nas categorias de fornecedores especializados e intensivos em P&D, os principais mercados de origem foram União Européia e Nafta.

Nos dois casos, como já advertia Fajnzylber (1971a, 1983, 1990) e Tavares & Gomes (1998), a participação das filiais de empresas estrangeiras foi maior e crescente naqueles setores com maior dinamismo e/ou intensidade tecnológica. Entretanto, esta maior participação não se refletiu na mesma intensidade em uma melhoria da pauta de exportação com os países avançados. Ao contrário, o maior dinamismo da pauta de importações em produtos mais sofisticados e provenientes dos países centrais gerou crescentes déficits comerciais.

Como discutido no primeiro capítulo, a partir da literatura admite-se que o comércio intra-industrial está diretamente associado ao grau de desenvolvimento da base produtiva e dos mercados dos países, ao comportamento dos consumidores e às estratégias por parte das empresas de exploração de economias de escala de produção e de diferenciação dos produtos. Quanto maiores e mais constantes os índices de comércio intra-industrial (CII), mais estáveis e maduros seriam os fluxos de comércio entre dois parceiros comerciais. Processos de integração regional tenderiam a estimular o incremento de fluxos de comércio intra-setorial, porque propiciam ganhos com economias de escala, com diferenciação de produtos e com segmentação de mercados, a partir da integração e ampliação dos mercados nacionais.

Segundo Lucángeli (1995), o comércio intra-industrial Brasil-Argentina cresceu substancialmente entre meados dos anos 80 e meados dos 90, sendo maior naqueles segmentos industriais em que prevalecem as economias de escala e a diferenciação de produtos. O autor analisou o padrão de comércio bilateral Brasil-Argentina a partir de três grupos de produtos. No primeiro, estão os setores químicos e de material de transporte com um coeficiente de comércio intra-industrial elevado e estável. Neste caso os elevados volumes de comércio foram devidos principalmente aos acordos comerciais, caracterizando o denominado comércio administrado. No segundo grupo estão aqueles produtos nos quais cada país apresenta vantagens competitivas absolutas: cereais (trigo), legumes e frutas, minério de ferro, entre outros. O volume de comércio é elevado mas o coeficiente de comércio

intra-industrial é reduzido. No terceiro grupo encontram-se as matérias-primas, manufaturados diversos e de origem agropecuária (lácteos, alimentos industrializados, têxteis e confecções, papel e papelão e madeira). Neste grupo tanto o coeficiente de comércio intra-industrial quanto o volume do intercâmbio são voláteis.

Funcex (1997 e 1998) e Machado (1999) também construíram indicadores de comércio intra-industrial para o período 1992-96 que confirmaram a existência de um padrão de comércio maduro entre Brasil e Argentina, diferentemente do observado com relação ao intercâmbio entre Mercosul e Nafta, União Européia e Ásia. No caso do intercâmbio com a Aladi, embora os indicadores sejam inferiores aos do comércio intra-bloco, foram na média superiores a 40%, patamar para o qual admite-se a existência de um comércio maduro intra-industrial.

Baumann (1998) construiu índices de comércio intra-industrial (CII) para o Brasil no período 1980-96 com relação a onze mercados distintos e quatro blocos econômicos, incluindo o Mercosul[109]. O mercado com maior importância relativa do comércio intra-setorial foi de longe o argentino, mantendo em todo o período considerado um índice superior a 40%, atingindo o pico de 48% em 1994, e reduzindo para 45% em 1996, último ano da amostra, quando se considera um nível de desagregação de cinco dígitos para a classificação dos produtos. Importante destacar que, embora a intensidade dos fluxos de comércio intra-setoriais tenha crescido comparando-se os períodos pré e pós integração, os índices médios pré-integração já eram significativos e elevados, sugerindo a existência de uma divisão regional do trabalho e um grau de complementaridade produtiva e comercial por parte das grandes corporações, sobretudo de filiais de empresas estrangeiras, como destacado por Tavares & Gomes (1998). Os EUA e a Inglaterra aparecem a seguir, mas com índices muito menores, variando entre 20% e 24%.

Para um nível mais agregado (a três dígitos), as disparidades entre os números e países se acentuam, sendo que novamente a maior intensidade de intercâmbio intra-setorial foi verificada com a Argentina: 56% em 1996, seguida dos EUA com 28%. Cabe ressaltar que esta intensidade não se verificou com relação aos demais sócios do Mercosul (incluindo também Chile e Bolívia), com quem o Brasil mantém um intercâmbio fundamentalmente inter-setorial.

---

[109] Os indicadores foram construídos com base no índice de Grubel-Lloyd com nível de desagregação de 5 dígitos a partir da seguinte fórmula CII = 1- ((|X-M|) / (X+M)). Os indicadores variam de zero a um, sendo que quanto mais próximo de um maior a intensidade do comércio intra-setorial. Além do Mercosul, foram construídos indicadores com relação ao Mercosul ampliado, incluindo Bolívia e Chile, União Européia e Espaço Econômico Europeu, que incluiu Áustria, Finlândia, Noruega, Suécia e Suiça.

Em termos setoriais, os dados de Baumann (1998)[110] para produtos classificados a três dígitos apenas para 1996 indicam, como seria de se esperar, que o comércio intra-setorial foi mais intenso para os produtos industriais, particularmente para os produtos mecânicos e de material de transporte, que apresentaram uma parcela significativa de CII para um grupo de vários países. No comércio bilateral com a Argentina, uma gama bastante ampla de setores industriais a três dígitos (48) tem um CII superior a 40%, que é o patamar mínimo para se considerar significativo o comércio intra-setorial entre duas economias[111]. Para os demais países foram identificados 29 produtos para os EUA com CII superior a 40%, 13 para a Itália, 11 para a Alemanha, 10 para o Japão e Reino Unido e 8 para a França.

Este crescimento do comércio intra-setorial deveu-se em grande parte ao aumento do comércio intra-firma, refletindo estratégias de complementaridade e de especialização comercial e produtiva, principalmente das grandes empresas estrangeiras com base produtiva nos dois países. Em menor medida também alguns grandes grupos brasileiros e argentinos têm adotado estratégias de comercialização e de produção no país vizinho, sobretudo no segmento de alimentos processados e bebidas.

[110] Outros trabalhos que trataram do comércio intra-setorial foram Baumann (1993a e 1993b) e Kosakoff e Bezchinsky (1993).

[111] Alguns dos principais setores foram: frutas em conserva, pasta de papel, bebidas alcóolicas, outras fibras têxteis, produtos derivados de petróleo, tintas e pigmentos, produtos medicinais e farmacêuticos, polímeros, produtos de borracha e pneus, fios e tecidos de algodão, vidro e produtos de vidro, produtos siderúrgicos, motores, máquinas para impressão, para elaborar alimentos, equipamentos de calefação e refrigeração, equipamentos mecânicos e máquinas-ferramentas, equipamentos de telecomunicações, equipamentos de distribuição de energia elétrica, autopeças, vestuário, calçados, instrumentos e aparelhos de medicina e de medição e artigos de ótica.

Tabela 3.6. Brasil: Comércio Intra-Firma de Empresas Estrangeiras - 1995

Comércio Exterior Empresas Estrangeiras	Com Participação Estrangeira		Com Participação Majoritária Estrangeira	
Importação	Valor US$ milhões	(%)	Valor US$ mil	(%)
De controladas/coligadas	8.529	44,0	7.979	50,8
De outros	10.842	56,0	7.730	49,2
Total Empresas Estrangeiras	19.371	38,8	15.709	31,4
Total	49.972	100,0	49.972	100,0
Exportação	Valor US$	(%)	Valor US$	(%)
para controladas/coligadas	9.078	41,7	6.628	45,6
para outros	12.667	58,3	7.892	54,4
Total Empresas Estrangeiras	21.745	46,8	14.520	31,2
Total	46.506	100,0	46.506	100,0
Saldo	Valor US$		Valor US$	
para controladas/coligadas	549	23,1	-1.351	113,6
para outros	1.825	76,9	161	-13,6
Total Empresas Estrangeiras	2.374	-168,5	-1.190	34,3
Total	-3.466	100,0	-3.466	100,0

Fonte: Banco Central. Censo de Capitais Estrangeiros no Brasil. Elaboração NEIT/IE/UNICAMP

Os fluxos de comércio intra-industriais têm sido crescentemente realizados na forma intra-firma, embora fluxos de exportação e importação de insumos entre grandes corporações e, em menor medida, os fluxos de bens finais entre firmas independentes também sejam significativos. As informações sobre o comércio intra-firma não estão sistematicamente disponíveis para o Mercosul. No caso do Brasil, dados para 1995 fornecidos pelo Censo de Capital Estrangeiro do Banco Central (1997), abarcando apenas as empresas com participação estrangeira (majoritária ou não), mostram que 44% e 41,7% das importações e exportações, respectivamente, são realizadas dentro da própria corporação. O padrão de intercâmbio intra-firma torna-se ainda mais denso quando se consideram apenas as empresas com participação estrangeira majoritária. Nesse caso a participação dos fluxos de importação e exportação intra-firma aumenta para 50,8% e 45,6%, respectivamente.

Os dados do Censo mostram também a expressiva participação das empresas estrangeiras no comércio exterior brasileiro, confirmando a análise de Laplane et alii (2001). Em 1995, as empresas estrangeiras foram responsáveis por 38,8% (31,4 para as majoritárias) das importações totais e por 46,8% (31,2% para as majoritárias) das exportações totais. Enquanto as empresas com participação estrangeira foram superavitárias nesse ano em US$ 2,3 bilhões contra um déficit global de US$ 3,4 bilhões, as empresas majoritariamente estrangeiras foram deficitárias em mais de US$ 1,1 bilhão, respondendo por um terço do déficit total. Interessante observar que neste último caso o déficit

concentrou-se nas relações dentro da corporação (US$ 1,3 bilhão), sendo que o intercâmbio com outras empresas foi ligeiramente positivo.

O estudo organizado por Chudnovsky et alii (2001) procurou também estimar indicadores de comércio intra-firma para os países do Mercosul. A metodologia utilizada foi considerar como fluxo intra-firma todo o intercâmbio realizado com países nos quais a filial de empresa estrangeira com atuação na região tem sede ou alguma outra filial, seja ela uma unidade produtiva ou comercial[112]. Nesse sentido, a metodologia tende a superestimar o fluxo intra-firma. Para o caso brasileiro, os números superaram aqueles observados no Censo de Capital Estrangeiro para as filiais de empresas estrangeiras no Brasil, atingindo em média 80% para as exportações e 70% para as importações. Na Argentina, tanto para as importações quanto para as exportações a participação do fluxo intra-firma foi próximo a 70%.

A evolução dos fluxos de comércio das duas principais economias da região tem suscitado um intenso debate acerca da natureza e impactos do processo de integração sobre o padrão de comércio regional. Como discutido a seguir, a maior inserção comercial realizada por Argentina e Brasil nos anos 90 segue uma tendência estrutural que havia sido parcialmente interrompida nos anos 80, mas que foi novamente retomada, contando novamente com a presença das grandes empresas estrangeiras. Além disso, a fonte de dinamismo do processo de inserção comercial foi substituída, com as exportações cedendo espaço às importações.

3.1.3. Evolução da Inserção Comercial de Argentina e Brasil

A partir de uma perspectiva de longo prazo, utilizando-se o desempenho dos fluxos de comércio, nas últimas cinco décadas, como um indicador da evolução do grau de internacionalização comercial dos países do Mercosul, constata-se que em termos de dinamismo esta foi inferior à média mundial e à dos países em desenvolvimento, ainda que as diferenças não sejam significativas. O comércio mundial cresceu 9,8% a.a. no período 1950-98, enquanto as exportações e as importações regionais cresceram, respectivamente, 7,2% e 8,2%, respectivamente (tabela 3.7). As economias do Mercosul participaram no período considerado com algo variando entre 1% e 1,6% do total comercializado no mundo.

[112] Essa metodologia é a mesma utilizada pelo *Bureau of Economic Analysis* dos EUA para avaliar o fluxo intra-firma das empresas norte-americanas com relação ao resto do mundo. Para maiores detalhes ver Chudnovsky et alii (2001) e Hiratuka (2001).

Tabela 3.7. Mundo e Mercosul - Taxa Média Anual de Crescimento do Comércio Exterior

Em (%)

Países	Exp./Imp.	1950-98	Dec 50	Dec 60	Dec 70	Dec 80	Dec 90
Mundo	Exp.	9,8	6,5	7,8	18,0	4,3	5,1
	Imp.	9,8	6,8	7,7	17,8	4,4	5,0
Países Desenvolvidos	Exp.	10,0	7,0	8,6	17,1	5,3	4,5
	Imp.	9,8	6,6	8,7	17,4	4,8	4,2
Países em Desenvolvim.	Exp.	9,4	4,0	5,5	22,0	2,1	7,3
	Imp.	9,7	5,5	4,7	19,8	3,6	7,7
Mercosul	**Exp.**	**7,2**	**-1,5**	**5,2**	**17,5**	**4,7**	**6,3**
	Imp.	**8,2**	**1,2**	**3,3**	**19,3**	**-3,7**	**14,9**
Argentina	Exp.	6,6	-1,5	4,1	16,0	1,8	8,3
	Imp.	7,5	0,3	2,4	14,7	-8,8	25,5
Brasil	Exp.	7,9	-0,6	6,2	18,7	5,5	5,6
	Imp.	8,8	2,3	4,5	21,4	-2,3	12,3
Paraguai	Exp.	7,3	-0,3	6,0	17,1	12,5	1,0
	Imp.	11,0	4,8	8,0	21,2	2,1	9,3
Uruguai	Exp.	5,2	-8,2	4,5	13,0	4,2	6,0
	Imp.	6,2	-2,0	-1,0	18,0	-3,3	12,3

Fonte: UNCTAD. Elaboração NEIT/UNICAMP.

Tomando este longo período como base de análise, o Brasil foi de longe o país que apresentou, não só uma maior presença, mas também um maior dinamismo no comércio mundial, como conseqüência de ter sido o país latino-americano que mais avançou em seu processo de industrialização, constituindo uma base de produção mais integrada e diversificada, que se refletiu na maior expansão e diversificação em termos de produto e de mercado das exportações. O desempenho das exportações brasileiras superou o do comércio internacional nas décadas de 70 e 80, com crescente participação na pauta dos bens manufaturados e das empresas estrangeiras, como analisado por Fajnzylber (1971a, 1983, 1990).

Já a Argentina apresentou em todo o período de 1950-89, um desempenho exportador abaixo da média mundial. Esta tendência inverteu-se apenas nos anos 90, já sob influência do processo de integração regional. Estas evoluções distintas em termos de dinamismo das pautas argentina e brasileira demonstram, de um lado, a maior competitividade da estrutura produtiva brasileira, reconhecidamente mais integrada e diversificada, de outro, a maior importância do Mercosul para a inserção comercial da Argentina *vis-à-vis* a do Brasil.

No que diz respeito às importações, com o avanço nos anos 70 no Brasil do processo de industrialização por substituição de importações, portanto com um padrão de "desenvolvimento para dentro", ao contrário do que erroneamente se apregoa, as importações brasileiras incrementaram-se em aproximadamente 21% a.a. na década, superando, assim como o setor exportador, o dinamismo do comércio internacional (18% a.a.). Esta demanda por produtos importados crescentemente mais elaborados no âmbito de um processo de substituição de importações, como aponta Tavares (1972), agravou ainda mais a insuficiente capacidade de importação, num processo dinâmico de superação e criação de novas restrições externas ao crescimento. Já o desempenho comercial argentino, ressentindo-se muito mais da crise econômica internacional, de uma estrutura industrial menos integrada e diversificada e que foi parcialmente "desindustrializada" com a experiência liberal dos anos 70 e início dos 80, ficou aquém da média mundial, com crescimento de 15% a.a., que ainda assim superou em muito o desempenho dos anos 60.

Nesse sentido, o tão aludido fechamento da economia brasileira, mensurado em termos do grau de inserção comercial de sua economia, que seria conseqüência do seu padrão de "desenvolvimento para dentro", limitou-se apenas às importações e, ainda assim, apenas aos anos 80. Nesse período, observaram-se mudanças importantes na inserção comercial dos países da região. As crises econômicas e financeiras vivenciadas pelas economias periféricas, explicitadas e decorrentes das severas restrições internas e externas ao crescimento, tiveram um impacto decisivo sobre os fluxos comerciais.

A retração das importações no caso dos países em desenvolvimento, como a Argentina e o Brasil, invertendo a tendência verificada nas décadas anteriores e retomada na década seguinte, não pode ser entendida como uma medida deliberada de proteção ao mercado interno ou como uma diretriz estratégica de constituição de uma estrutura produtiva autárquica. Ao contrário, foi muito mais conseqüência, ou seja, uma resposta defensiva à crise internacional e à retração dos fluxos internacionais voluntários de financiamento.

Importante relembrar e ressaltar que a opção adotada pelo Brasil nos anos 70 foi de avançar no seu processo de industrialização com endividamento externo, dada a perda relativa de importância dos fluxos de investimento direto estrangeiro neste processo, quando comparados aos anos 50 e 60. No entanto, esta estratégia foi inviabilizada com o impacto negativo da elevação sem precedentes das taxas de juros internacionais, particularmente sobre as economias endividadas e dependentes de importações essenciais, dado o impacto da alta do petróleo sobre os resultados da balança comercial. Tudo isso em um quadro de desaceleração dos fluxos internacionais de comércio (nos anos 80 o comércio mundial cresceu apenas 4.3% a.a., contra 18% a.a. nos anos 70), forçando as economias periféricas e

endividadas a um ajuste fortemente recessivo dos níveis de atividade para geração de superávits comerciais, visando o financiamento do Balanço de Pagamentos.

Os esforços de geração de excedentes exportáveis para financiar os serviços da dívida externa aliados à "proibição forçada" às importações promoveram a geração de significativos superávits comerciais. Nos anos 80, Argentina e Brasil acumularam um superávit comercial superior a US$ 17 bilhões e US$ 61 bilhões, respectivamente.

É dentro deste contexto que se destaca o desempenho exportador brasileiro, em grande medida favorecido por uma política cambial e de incentivos fiscais e financeiros favorável, que superou o crescimento do comércio mundial e até mesmo o dos países desenvolvidos, e permitiu a geração de expressivos saldos comerciais. Já a Argentina apresentou um baixo dinamismo em suas exportações (crescimento de 1,8% a.a.), sobretudo quando comparado ao desempenho da década anterior (16% a.a.), o que comprometeu sua capacidade de importação e obrigou a uma contração ainda maior nos volumes importados. Importante destacar que este fraco desempenho esteve associado à expressiva abertura comercial realizada na Argentina nos anos 80, que teve impactos importantes sobre sua estrutura produtiva, com penalização de sua indústria metal-mecânica e de eletrônica de consumo e especialização em manufaturas tradicionais e intensivas em escala (Schvarzer, 1997 e Kosacoff, 1994).

Com o estancamento dos fluxos financeiros de crédito voluntário, a contração dos fluxos de importação e a estagnação dos fluxos de investimento direto estrangeiro, tendência que seria parcialmente revertida apenas no final da década de 80, a partir das negociações para o reescalonamento e a securitização da dívida externa dos países periféricos, os vetores de internacionalização das economias da região ficaram praticamente restritos à dimensão comercial. Já o padrão de financiamento do Balanço de Pagamentos tornou-se crescentemente dependente das exportações.

Neste sentido, a maior inserção comercial realizada por Argentina e Brasil nos anos 90 segue uma tendência estrutural que foi parcialmente interrompida nos anos 80, mas que foi novamente retomada, agora com importantes mudanças em termos de vetores (investimento direto estrangeiro e importações) e de intensidade, mas não de agentes econômicos (filiais de empresas estrangeiras).

3.1.4. Dinamismo Comercial nos Anos 90

Durante os anos 90, tanto no período de transição (1991-94) quanto no de consolidação da integração do Mercosul (1995-98/99), o dinamismo do intercâmbio comercial do bloco superou o do mercado internacional. De modo geral, este dinamismo foi mais significativo nos fluxos de importações extra-bloco (do Mercosul com o resto do mundo) e, em menor medida, nas exportações intra-bloco.

Pelo lado das exportações, não houve mudanças significativas, sendo que a evolução do valor exportado total pela região superou ligeiramente o desempenho do comércio global, mas foi inferior ao desempenho das demais economias em desenvolvimento e, em particular ao dos NIC´s asiáticos. Merece destaque a maior inserção exportadora argentina que, pela primeira vez nas últimas quatro décadas, apresentou um dinamismo maior que a brasileira, superando também a média mundial e a das demais economias em desenvolvimento, sobretudo no sub-período 1995-98, sob a influência do Mercosul .

Este maior dinamismo exportador regional deveu-se, em parte, à evolução do comércio intra-Mercosul, responsável por aproximadamente 20,8% em média do comércio total do bloco nos anos 90. O êxito do incremento dos fluxos de comércio intra-bloco pode ser identificado sob vários aspectos. Em termos de valor, as taxas de crescimento do intercâmbio comercial intra-Mercosul foram bastante expressivas (20.5% a.a. no período), superando em muito o crescimento do intercâmbio (sobretudo das exportações) do bloco com o resto do mundo, de alguns outros blocos comerciais e, como visto, o incremento do próprio comércio mundial (ver anexo estatístico 3.2).

Em termos de valor, o intercâmbio comercial intra-bloco saltou de um patamar de US$ 4 bilhões em 1989 (somadas importações e exportações) para um valor médio anual de US$ 12 bilhões no período 1992-94 e novamente quase triplicando (US$ 34 bilhões) no período 1995-99. Já as exportações extra-bloco, apesar de sua importância em termos de participação na pauta, representando 80% em média no período considerado, apresentaram baixo dinamismo com uma taxa de crescimento média de 4,4% a.a.

Em termos qualitativos, questão que será retomada e aprofundada na seção 3.2., observou-se uma crescente melhora no perfil do comércio intra-bloco e deste com o restante da Aladi, durante todo o período de integração, compensando a perda de dinamismo e pior padrão de comércio com o resto do mundo.

A importância do Mercosul enquanto mercado de destino das exportações e de origem das importações foi distinta para os dois maiores produtores do bloco. No caso brasileiro, tanto pelo destino das exportações quanto pela origem das importações, a pauta de comércio manteve-se bem distribuída por região, em que pese a participação crescente das compras e vendas regionais. Para o Brasil, o Mercosul representava 4,2% do valor exportado e 11,2% do valor importado em 1990, crescendo para 17,3% e 16,3%, respectivamente em 1998, e reduzindo-se para 14,1% e 13,6%, respectivamente, em 1999, devido sobretudo à crise argentina. A Argentina tornou-se, depois dos EUA, o maior mercado de exportações do Brasil, posicionando-se como mercado estratégico para vários produtos/setores[113]. Embora tendo aumentado suas relações comerciais com o Mercosul, é importante destacar que o Brasil manteve sua maior inserção nos mercados dos países avançados e sua condição de *global trader*.

No caso argentino, a diversificação da pauta em termos de mercado se verifica apenas para as importações, cujo dinamismo aliás, situa-se entre os maiores do mundo capitalista nos anos 90 (as importações cresceram 25% a.a. na década). Para as exportações, em um quadro de crescente perda de competitividade da estrutura produtiva argentina, o crescimento exponencial das vendas intra-bloco criou uma relativa dependência do mercado brasileiro e, em menor medida do mercado latino-americano, a ponto de esta tornar-se preocupante e promover nos meios diplomáticos a discussão "Brasil-dependência"[114].

O desempenho exportador argentino foi nitidamente diferente nos dois sub-períodos da década de 90. Entre 1991-94, período de transição do Mercosul e de elevado crescimento da demanda doméstica argentina, suas exportações praticamente acompanharam o crescimento do comércio mundial e se destinaram crescentemente para a região: Mercosul (26,3% contra 14,9% em 1989) e demais países latino-americanos (11,6%). No sub-período 1995-98 de consolidação do Mercosul e de forte crescimento da economia brasileira, que acumulou um incremento de 10,4% do PIB entre 1995 e 1997, as exportações argentinas voltaram a apresentar um elevado dinamismo de 12% a.a., que representou uma taxa três vezes superior à brasileira e o dobro da mundial. O Mercosul foi responsável pela absorção de mais de um terço (33,5%) destas exportações que, se somadas àquelas destinadas aos demais países latino-americanos, totalizaram 45%. Como discutido a seguir, o dinamismo exportador

---

[113] Com destaque para veículos de passageiros e de carga, autopeças, pneumáticos, bombas e compressores, laminados de ferro e aço, carne de frango, aparelhos de TV, papel, polímeros de etileno, entre outros.

[114] O fato de Argentina e Brasil terem padrões comerciais diferentes com os demais blocos/regiões econômicos coloca-os em alguns fóruns de discussões em posições muitas vezes antagônicas com respeito às negociações para ampliação do Mercosul.

argentino foi acompanhado também de mudanças qualitativas importantes na pauta de exportação para o Mercosul e o resto do mundo.

Entretanto, a grande inflexão observada nos fluxos comerciais do Mercosul nos anos 90, sobretudo no caso argentino, diz respeito ao comportamento das importações. Os indicadores são eloqüentes. No período 1990-98, a taxa de crescimento dos fluxos de importações da região foi o dobro da média mundial (15.6% a.a. contra 6.5% a.a.). Ainda que se argumente que a base de comparação superestima este crescimento, são taxas muito significativas. Outro argumento que poderia relativizar este crescimento seria atribuí-lo ao dinamismo das importações intra-bloco. Entretanto, embora seja inquestionável o dinamismo intra-bloco (as importações intra-bloco cresceram 20,4% a.a.), cabe destacar que essas importações representaram em média apenas 18,4% do total importado. Além disso, o dinamismo do setor importador deveu-se também à crescente abertura comercial com o resto do mundo, visto que as importações extra-bloco cresceram 14,6% a.a., representando 81,6% do total importado pelo bloco, e superando em muito o crescimento das importações mundiais (6,4% a.a.). Esta tendência pode ser observada tanto no período de transição 1991-94 (17,2% contra 4,8% a.a.) quanto no período de consolidação 1995-98 (12,0% contra 6,4%). Esse dinamismo das importações extra-bloco, bem como sua elevada participação no intercâmbio total de comércio do bloco, constituem evidências a favor da natureza centrífuga ou de regionalismo aberto do Mercosul.

Tabela 3.8. Mundo e Mercosul - Taxa Média Anual de Crescimento do Comércio Exterior

Em (%)

Países por grau de Desenvolvimento		Dec 90	1991-94	1995-98
Mundo	Exp.	5,1	5,3	6,3
	Imp.	5,0	4,8	6,4
Países Desenvolvidos	Exp.	4,5	4,3	5,9
	Imp.	4,2	3,0	6,4
Países em Desenvolvimento	Exp.	7,3	9,6	7,0
	Imp.	7,7	12,0	5,6
Mercosul	**Exp.**	**6,3**	**7,5**	**6,7**
	Imp.	**14,9**	**20,9**	**12,9**
Argentina	Exp.	8,3	6,1	12,7
	Imp.	25,5	51,6	9,9
Brasil	Exp.	5,6	8,5	4,1
	Imp.	12,3	12,4	15,4
Paraguai	Exp.	1,0	-3,9	6,5
	Imp.	9,3	15,1	6,2
Uruguai	Exp.	6,0	3,1	10,6
	Imp.	12,3	20,0	8,1

Fonte: UNCTAD. Elaboração NEIT/IE/UNICAMP.

3.1.5. Limites e Contribuições do Comércio Intra-bloco

O intercâmbio intra-região já representava 10% do total comercializado nas décadas de 70 e 80, sendo relativamente maior para as exportações nos anos 70 (9% contra 7,7% das importações) e para as importações nos anos 80 (10,1% contra 7,7% das exportações). Esta tendência de redução da importância relativa da região como destino das exportações regionais e de aumento enquanto absorvedora das importações dos países avançados também pode ser observada quando se considera a Aladi como um todo. O intercâmbio regional representava aproximadamente 12% do total nos anos 70, com as exportações e importações tendo participações muito próximas. Já nos 80, foi reduzida a importância da região como destino das exportações (de 12,7% para 10,9%) e incrementada como fornecedora (14,6% do total importado contra 11,9% nos anos 70) (ver anexo estatístico 3.2.).

De um lado, estes números corroboram a análise do primeiro capítulo e as preocupações da Cepal de que os fluxos intra-Aladi pudessem reduzir a dependência de importações essenciais provenientes dos países centrais, dadas as dificuldades crescentes de inserção comercial nesses mercados e, portanto, de geração de recursos em moeda forte, que seriam parcialmente redirecionados para fazer frente aos crescentes serviços da dívida externa. Cabe ressaltar que o fato de os países latino-americanos estarem submetidos à pressão de gerarem saldos comerciais foi um dos principais fatores apontados para o fracasso do avanço das negociações comerciais no âmbito da Aladi.

Nos anos 80, enquanto as importações extra-bloco cresceram módicos 1,5% a.a., as importações intra-região apresentaram o dobro desta taxa (3,2% a.a.). Já as exportações intra-região cresceram 2,5% a.a. contra 5,5% a.a. das extra-região. No caso dos países do Mercosul, esta tendência foi ainda mais nítida: as importações totais mantiveram-se constantes (como resultado da redução de -0,8% a.a. das importações extra-bloco e o incremento de 4,5% a.a. nas importações dentro da região) e as exportações totais acompanharam o crescimento do comércio mundial, crescendo 6,4% a.a., devido sobretudo ao desempenho das exportações extra-região (crescimento de 6,9% a.a. contra apenas 2,3% a.a. das intra-regionais). Nos anos 90, com a abertura comercial e financeira, a renegociação da dívida externa e a maior liquidez financeira internacional, as tendências das importações e exportações inverteram-se tanto para os países do Mercosul quanto para os demais países da Aladi, com as importações apresentando um dinamismo muito superior ao das exportações.

Como discutido, no caso das exportações, há uma nítida distinção entre o elevado dinamismo das exportações intra-Mercosul (20,8% a.a.) e para fora do bloco (4,4% a.a.), refletindo a influência da

constituição de um mercado comum e a relativa deterioração da pauta exportadora para o resto do mundo. Ainda assim, as exportações extra-bloco constituíram-se na parcela francamente majoritária do valor total exportado. Nos anos 90, o Mercosul conseguiu absorver em média menos de 20% das exportações de seus países-membros (menos de 0,3% do comércio mundial), atingindo 23% no período auge de integração comercial. Estas participações representaram níveis bem superiores aos das décadas anteriores (inferiores a 10% nas décadas de 70 e 80), mas são bastante reduzidas frente às de outros processos de integração econômica como o Nafta (46%) e a União Européia (62%), corroborando o argumento da natureza aberta do processo de integração comercial do Mercosul. Para a Aladi como um todo, a importância relativa do mercado regional foi ainda menor nos anos 90: 15,5%, em que pese também o maior dinamismo das exportações intra-região (16,3% a.a.) *vis-à-vis* as exportações extra-região (10,2% a.a.).

Uma análise apressada destes números poderia sugerir que o potencial de crescimento dos fluxos intra-bloco (e intra-regional, incluindo o restante da Aladi) seria significativo. A rigor, estes números demonstram o contrário, ou seja, os limites que estão colocados à expansão e, conseqüentemente, à importância (quantitativa) do comércio intra-bloco, dados, de um lado, a dimensão e o poder aquisitivo dos mercados regionais e, de outro, a assimetria existente entre os quatro mercados.

O mercado brasileiro foi responsável em média por 70% da produção e do consumo regionais. Isto significa que, para a Argentina, em termos de mercado consumidor, a integração representou triplicar o mercado doméstico, enquanto para as economias menores, o acesso ao Mercosul representa um aumento exponencial dos mercados locais. Para o Brasil o mercado regional representa um acréscimo, em termos de mercado consumidor, de aproximadamente 40%, que não é desprezível, mas que explicita limites claros à expansão das exportações.

Neste sentido, a contribuição potencial do Mercosul para cada país em termos de expansão das exportações foi bastante diferenciada. A soma do valor médio anual das importações dos sócios brasileiros no período 1995-98 totaliza US$ 22,8 bilhões, já descontadas as importações do bloco, representando um pouco mais da metade (55%) das exportações médias brasileiras no mesmo período, também já descontadas as exportações realizadas para o Mercosul. Assim, tomando como parâmetro o período 1995-99, para um acréscimo de 50% nas exportações brasileiras, se o incremento fosse integralmente destinado ao Mercosul, seria necessário aumentar em mais de 3/4 as importações dos países sócios ou, em valor, desviar totalmente o comércio com o resto do mundo, ou ainda, uma combinação de criação e desvio de comércio da magnitude de US$ 24,6 bilhões.

Por outro lado, as importações médias anuais brasileiras no período 1995-99, descontadas as importações provenientes do bloco, foram de US$ 46 bilhões, bem superiores à soma das exportações médias anuais dos sócios do Brasil que foi aproximadamente de US$ 17,6 bilhões, descontadas as vendas para o bloco. Isto significa que se as importações médias totais brasileiras (US$ 54,2 bilhões) crescessem em um terço, seria possível absorver toda a exportação extra-bloco dos sócios do Mercosul, ou ainda, seria possível duplicar as vendas externas dos parceiros, incrementando em 50% as importações e direcionando estas compras para a região.

Em um outro cenário hipotético é possível avaliar a importância do mercado brasileiro para a superação de dificuldades externas impostas ao crescimento econômico dos menores parceiros do Mercosul. A evolução do saldo comercial argentino nos anos 90 certamente contribuiu para piorar o já negativo saldo nas contas de serviços em transações correntes e, portanto, elevar suas necessidades de financiamento do Balanço de Pagamentos. No sub-período 1992-94, de forte crescimento doméstico, e no sub-período 1997-98, com crescente perda de competitividade das exportações, o país experimentou significativos déficits comerciais no intercâmbio com o resto do mundo. Considerando o período mais recente (1995-99), o déficit comercial acumulado foi superior a US$ 8,7 bilhões, mas teria sido muito maior não fosse o superávit no Mercosul de US$ 6,2 bilhões. Mais do que isso, teria sido possível zerar o saldo argentino no período se pouco menos de 5% das compras realizadas com terceiros países fossem desviadas para o país vizinho. Na mesma linha de raciocínio, um incremento adicional de quatro pontos percentuais nas importações brasileiras teria sido suficiente, *ceteris paribus*, para equilibrar a balança comercial argentina.

Concluindo a seção, cabe enfatizar que, embora crescente, o intercâmbio intra-Mercosul foi relativamente baixo quando comparado com o de outras experiências de integração comercial. Além disso, sua importância para cada sócio está correlacionada inversamente ao tamanho do mercado, o que impõem limites ao crescimento da participação relativa dos fluxos intra-bloco nos fluxos totais. Esses números confirmam as assimetrias entre os sócios e sugerem também que a inserção comercial diversificada em terceiros mercados e a orientação centrífuga do processo de integração mais do que uma opção constituem-se em uma imposição, sobretudo para o Brasil.

3.1.6. Mercosul e a inserção comercial de pequenas e médias empresas

A importância do Mercosul para a inserção comercial de suas empresas pode ser interpretada também sob outros aspectos. Com a perda de dinamismo apresentada pelos setores exportadores de Argentina e Brasil com o resto do mundo, se descontadas as exportações para o Mercosul, teria ocorrido um retrocesso no processo de internacionalização comercial pelo lado das exportações. E mais, mesmo que se constate que grandes corporações, em especial as filiais de empresas estrangeiras, foram as principais beneficiadas do processo de integração, esse também favoreceu a inserção comercial de pequenas e médias empresas brasileiras, com ou sem presença prévia no mercado internacional, para quem o Mercosul foi o mercado mais importante e mais freqüente, por vezes único, e em alguns casos representou a primeira experiência de inserção comercial.

Uma sondagem abrangente realizada pelo Departamento de Comércio Exterior da Fiesp-Ciesp (Ciesp, 1998) em final de 1997, envolvendo 597 empresas nacionais e estrangeiras do Estado de São Paulo, das quais 61% eram pequenas empresas (menos de 100 empregados), 28% médias empresas (entre 100 e 500) e 11% grandes empresas (mais de 500 empregados), fornece informações importantes sobre o desempenho comercial destas empresas, em particular, com relação à crescente importância do Mercosul em sua inserção comercial.

A sondagem revela um dado importante. Embora trate-se do estado brasileiro mais importante em termos econômicos e aquele com melhor infra-estrutura física - portos e estradas - de suporte às exportações, apenas pouco mais da metade das empresas são exportadoras (52%), independentemente do volume ou freqüência das vendas, sendo 34% no grupo de pequenas empresas, 77% no de médias e 88% no de grandes, sugerindo também que a presença no mercado internacional tem correlação direta com o tamanho da empresa[115].

Considerando somente as empresas exportadoras, nove em cada dez empresas exportavam para o Mercosul até 1997, o que representa 46% do total da amostra. Importante destacar que o mercado regional foi o mercado de destino das vendas do maior número de empresas[116] (89%), constatação que independe do tamanho da empresa (83% para as pequenas, 93% para as médias e 95% para as grandes), superando os mercados latino-americano (61%), norte-americano (42%; incluídos México e Canadá), europeu (34%), asiático (28%) e africano (22%).

---

[115] Para a sondagem foram consideradas pequenas as empresas com até 99 empregados, entre 100 e 499 empregados foram classificadas como médias e acima de 500 empregados como grandes empresas.

Embora um percentual maior de grandes empresas exportadoras tenha vendido para o Mercosul, este segmento também caracterizou-se por ser aquele que tinha uma pauta de destinação mais diversificada, ou seja, também participava de forma significativa nos demais mercados, inclusive nos mais competitivos (norte-americano e europeu). Já o número de pequenas empresas que exportavam para os mercados mais competitivos foi bem reduzido, o que aumenta o grau de dependência com relação ao Mercosul (e América Latina).

Outro indicador importante analisado pela sondagem Fiesp diz respeito à freqüência com que são realizadas as exportações por parte das empresas: “sempre”, “às vezes” e “raramente”. O Mercosul, além do mercado mais importante (em termos do número absoluto de empresas exportadoras), foi também o mercado com exportações mais freqüentes. Para todos os tamanhos de empresas, o grau de freqüência com que se exportou para o Mercosul foi maior do que o dos demais mercados. Entre as empresas que exportavam para o Mercosul (89% do total de exportadoras), 57% realizaram estas vendas sempre, 33% às vezes e 10% raramente. A freqüência “sempre” no caso do Mercosul superou a de todos os demais mercados: norte-americano (51%), asiático (46%), europeu (44%), latino-americano (43%) e africano (22%). As informações por tamanho de empresa sugerem a existência, no caso das grandes e médias, de um fluxo de comércio maduro e contínuo. No caso das grandes empresas exportadoras para o Mercosul (95% do total de exportadoras), 86% exportaram sempre, 12% às vezes e 2% raramente. No caso das empresas médias que exportavam para o Mercosul, 62% exportavam sempre, 25% às vezes e 13% raramente.

No caso das pequenas empresas, onde a incidência de empresas estrangeiras é praticamente nula, as exportações não se constituíram em uma decisão estratégica e/ou se defrontaram com maiores dificuldades. Para todos os mercados analisados, incluindo o Mercosul, prevaleceram as exportações com freqüência “às vezes”. Ainda assim, um terço das pequenas empresas exportadoras para o Mercosul exportaram com freqüência "sempre", percentual só observado para o mercado norte-americano.

As informações referentes à participação do Mercosul no total do valor exportado indicam uma dependência muito maior das pequenas empresas com relação a este mercado. Em 1997, do total das empresas exportadoras, uma em cada cinco empresas destinava entre 90 e 100% de suas vendas externas ao Mercosul e quatro em cada dez empresas destinavam mais de 50% de suas exportações ao Mercosul. No caso das pequenas empresas, 30% dependiam quase que exclusivamente do Mercosul

[116]Não estão disponíveis informações de valor das exportações, o que impede a verificação das importâncias relativas de

para realizarem suas exportações (16% das médias e 11% das grandes) e 42% exportaram mais de 50% para este mercado (39% das médias e 29% das grandes). Estes números corroboram o argumento de que para um percentual não desprezível de pequenas (e médias) empresas, o Mercosul representou a primeira experiência exportadora.

Por último, mas não menos importante, a sondagem procurou identificar os fatores que impediam ou dificultavam as exportações das empresas não exportadoras. O conhecimento insuficiente da legislação (45%) e do mercado externo (63%) apareceu com destaque. Já no item grau de conhecimento sobre temas de comércio exterior, abarcando todas as empresas (exportadoras ou não), foi avaliado o grau de conhecimento do processo de integração do Mercosul. Apenas 15% das empresas alegaram ter elevado nível de conhecimento (percentual que atingiu apenas 5% para as pequenas empresas), mesmo percentual para as que alegaram desconhecer o processo. Quando o tema tratado foi ainda mais específico, qual seja, o grau de conhecimento com relação às listas de exceções e de adequação do Mercosul, instrumentos que trataremos nas seções seguintes, duas em cada três empresas reconheceram baixo ou nenhum conhecimento. Neste caso, mesmo entre as grandes empresas, ou seja, empresas com departamentos especializados em comércio exterior, apenas uma em cada três admitiu ter um elevado conhecimento.

A sondagem Fiesp confirma vários outros diagnósticos e estudos empíricos de que o mercado externo não tem o grau de importância e de prioridade necessários para as empresas. Esta constatação é particularmente preocupante quando se tem uma opção de desenvolvimento econômico baseada em uma estratégia "*drive* exportadora". Mas, a sondagem permite observar também que, apesar da baixa vocação exportadora de forma geral, no caso das empresas exportadoras foi inegável a crescente importância do Mercosul na inserção comercial dessas empresas. E mais, que essa importância não esteve limitada às grandes empresas, sendo fundamental para as médias e pequenas empresas, algumas das quais valeram-se do Mercosul como um "laboratório" para realizarem sua primeira inserção comercial.

3.2. Padrão de Especialização das Pautas de Comércio Argentina e Brasileira

Esta seção busca investigar o desempenho comercial a partir dos padrões de especialização das estruturas de comércio de Argentina e Brasil intra e extra-bloco. As questões ressaltadas são a) também

---

cada mercado. As informações limitam-se ao número de empresas desagregadas por tamanho de empresa.

em termos qualitativos, mensurados pelo perfil da pauta exportadora, o comércio intra-Mercosul foi um êxito comercial, sendo que a melhoria do perfil da pauta de exportação intra-bloco e do bloco para a região (América Latina) nos casos de Argentina e Brasil contrapõe-se à relativa perda de dinamismo da pauta exportadora com o resto do mundo; e b) existem diferenças significativas entre as estruturas das pautas de exportação e importação extra-bloco, sendo que esta última apresentou uma maior e crescente sofisticação. A diferença entre as duas pautas sugere a transformação e crescente especialização dos dois países, sobretudo o Brasil, em exportadores de produtos de menor valor agregado e intensidade tecnológica para os países centrais, se comparado com as exportações para dentro do bloco e para o restante da América Latina, e em crescentes importadores de bens e insumos mais sofisticados e de maior conteúdo tecnológico dos países e regiões centrais como o Nafta e a União Européia. O mais preocupante é que este padrão de especialização não tem permitido a geração de superávits comerciais, dados os expressivos déficits comerciais nos setores de maior intensidade tecnológica e dinamismo no comércio internacional.

3.2.1. Deterioração da Pauta Exportadora Argentina e Brasileira

O desempenho do comércio intra-Mercosul também foi um êxito quando analisado pela evolução do perfil da sua pauta exportadora. Entretanto, a crescente participação de produtos manufaturados, com maior agregação de valor e de conteúdo tecnológico, na pauta de comércio bilateral, contrapõe-se à relativa perda de dinamismo da pauta exportadora com o resto do mundo nos anos 90.

Na seção anterior mostramos que a taxa de crescimento das exportações intra-bloco (20,8% a.a.) superou em muito a das extra-bloco (4,4% a.a.) nos anos 90. Estas últimas não conseguiram acompanhar sequer o crescimento do comércio mundial (6,6% a.a.), sinalizando uma relativa perda de dinamismo. Esta perda de dinamismo está em grande medida associada à deterioração da pauta exportadora dos dois maiores sócios no Mercosul nos anos 90 que, por sua vez, está ligado à reestruturação e especialização regressiva da base produtiva (Coutinho, 1997).

Vários trabalhos empíricos recentes têm analisado a perda de dinamismo e/ou deterioração da pauta argentina e brasileira[117], bem como a especialização regressiva da pauta produtiva. Para Schvarzer (1997) a deterioração da pauta foi conseqüência de um processo de "primarização" das

[117] Para o caso brasileiro ver IEDI (2000 e 2001), Laplane & Sarti (1997, 1999), Laplane et alii (2001) e Coutinho (1997). Para o caso argentino ver Chudnovsky e López (2001), Porta & Anlló (1998), Porta & Goldberg (1999). Para uma análise

atividades produtivas argentinas no período que compreende a segunda metade da década de 80 e início dos 90, com impactos sobre a pauta de exportação e sobre o padrão de inserção comercial argentina. Segundo Kosacoff (1994), "a participação crescente e ininterrupta da indústria na economia argentina estende-se até meados da década de 70, ponto a partir do qual tem início o retrocesso permanente de sua importância. Esta queda é de tal magnitude que o grau de industrialização de inícios dos anos 90 é similar aos valores da década de 40" (1994:63). Segundo Schvarzer (1997), a abertura comercial do início dos 90 induziu e possibilitou a substituição de partes e peças nacionais por importadas. Este processo pode ser medido pela queda da participação do valor agregado no valor bruto da produção de 43,4% em 1984 para 36,3% em 1993. Este processo foi mais intenso nos setores metalmecânico e de eletrônica de consumo. Se descontada essa queda do valor agregado no cômputo do produto, o nível de 1994 seria inferior ao de 1974. Segundo Schvarzer "não se registra outro caso similar de estagnação tão prolongado em economias de desenvolvimento intermediário como a Argentina (...) esta redução do valor agregado do setor fabril argentino forma parte do processo de desindustrialização argentino" (1997:46 e 49).

A crescente "primarização" da pauta de produção desde a década de 80 condicionou o perfil da pauta de exportação. O esforço exportador (houve crescimento de mais de 50% das exportações no período 1980/90), não foi suficiente para impedir que o PIB, o produto industrial, a capacidade de importação, os investimentos, o nível de emprego e os salários se reduzissem de forma significativa. Com efeito, esse esforço exportador foi acompanhado de um processo de deterioração da pauta. Segundo Bisang e Kosakoff (1995), no período 1976-90, a metalmecânica que explicava 50% das exportações do grupo de manufaturas de origem industrial (MOI) reduziu sua participação para 20%. As exportações de máquinas agrícolas, bens de capital e aparelhos eletrônicos desapareceram. Esta tendência refletiu a desarticulação produtiva das atividades de maior intensidade tecnológica como bens de consumo duráveis e bens de capital. Ainda segundo os autores, o processo de "primarização" aprofundou-se nos anos 90, consolidando um padrão de especialização das exportações intensivas em recursos naturais, sendo que as atividades primárias representaram mais de dois terços das exportações, incluindo as indústrias de petróleo, com perda relativa de importância das indústrias maduras. Por outro lado, houve um rápido crescimento exportador do setor automobilístico e exportações incipientes em setores de maior conteúdo tecnológico, em grande medida, associados ao Mercosul.

---

da pauta no Mercosul, ver Guimarães (2001), Chudnovsky et alii (2001), Machado (1999). Para uma resenha dos principais trabalhos empíricos sobre o conteúdo tecnológico da pauta de exportação argentina, ver Thomas (1999), capítulo 4.

Bekerman e Sirlin (1996) apontam para um padrão de especialização dual, onde a Argentina apresentaria vantagens comparativas nos setores primários, energéticos e de manufaturas de origem agrícola (MOA), e desvantagens comparativas nas manufaturas de origem industrial (MOI). Nesse último grupo, as desvantagens seriam mais acentuadas para os setores de média e alta tecnologia. Esse padrão de especialização, que havia sido atenuado no final dos anos 80, acentuou-se novamente no período 1990-94, como consequência do processo de "primarização". Esta "primarização" também se verificou no comércio bilateral com o Brasil, sobretudo devido às exportações de primários (trigo) e energéticos (petróleo). Mas nos setores de bens de capital, papel e celulose, têxteis e automobilístico foi reduzida a desvantagem argentina, assim como nas indústrias novas e de maior conteúdo tecnológico. Nas palavras dos autores: “estes resultados parecem confirmar os argumentos de Amsden que assinalam que o comércio Sul-Sul é basicamente mais *skill-intensive* que o comércio Sul-Norte, ou como os da teoria de crescimento endógeno que apresenta a possibilidade de um maior aproveitamento das economias de escala e de aprendizagem" (1996:127).

Como conclusão, para os autores, “decorridos quatro anos do processo de abertura e de aprofundamento do Mercosul nos encontramos com uma deterioração na evolução de nosso padrão global de especialização. Com efeito, o padrão dual de comércio que apresentava tradicionalmente a economia argentina vê-se aprofundado durante os últimos anos a partir de uma maior primarização das vantagens comparativas em detrimento, fundamentalmente, das indústrias novas de média e alta tecnologia [...]. Em relação ao Brasil [...] nosso padrão de especialização é muito menos assimétrico que o global, quanto são relativamente menores nossas desvantagens nas manufaturas de origem industrial" (1996:137).

Com relação à deterioração da pauta de exportação no intercâmbio com o resto mundo, as análises dos autores coincidem com as dos demais estudos argentinos. Com respeito ao intercâmbio com o Brasil, além de se restringir ao período de transição da integração, caberia mencionar que a) a primarização deveu-se sobretudo às exportações de trigo, petróleo e seus derivados que foram fundamentais para a geração de superávits comerciais por parte da Argentina, e b) as exportações argentinas de produtos manufaturados, sobretudo de origem industrial, cresceram substancialmente a partir de 1994-95 com o Plano Real, período não coberto pelo trabalho.

Para Porta & Anlló (1998) a "primarização" da pauta já era um fenômeno dos anos 80. Os autores apontaram que apesar do expressivo crescimento das exportações no período 1991-96 em relação ao período 1986-90, não houve mudanças significativas na pauta de exportações pós-abertura comercial (1989-90). As exportações continuaram concentradas em matérias-primas agropecuárias,

alimentos agrícolas e manufaturas intensivas em mão-de-obra e em escala. Este padrão já havia se consolidado no final dos anos 80 (1987-88) e foi uma inflexão (iniciada em 1983-85) sobre as tendências anteriores. O principal vetor de mudança anterior foi a maior participação das exportações de manufaturados intensivos em recursos agrícolas e intensivos em escala associados ao Mercosul. O mesmo ocorre com o setor de matérias-primas energéticas cujo crescimento é recente.

No caso brasileiro, o IEDI (2000, 2001) constatou uma preocupante perda de dinamismo da pauta brasileira no mercado internacional, em grande medida, associada à deterioração da pauta, comparando o desempenho exportador brasileiro entre dois períodos 1991-94 e 1994-98. Um primeiro indicador para avaliar essa tendência foi a queda na participação de produtos muito dinâmicos no mercado internacional na pauta brasileira (de 25% para 13%). Para aqueles produtos que apresentaram uma demanda crescente no comércio mundial, na pauta brasileira eles representavam 52% no primeiro período contra 36% no segundo[118]. Um segundo indicador foi a menor presença do número de produtos com ganhos de competitividade[119] (128 para 99) na pauta de exportação, reduzindo, em termos de valor, sua participação de 61% para 52%[120].

Um terceiro indicador utilizado é uma combinação dos dois anteriores, ou seja, associa setores que tiveram a) ganho de competitividade e que são dinâmicos no mercado internacional (denominados de setores "ótimos"), b) perda de competitividade em setores dinâmicos ("oportunidade perdida"), c) ganho de competitividade em setores com demanda mundial decrescente ("setores em declínio") e, finalmente, d) perda de competitividade em setores de demanda decrescente ("setores em retrocesso"). Com relação aos "setores ótimos", também houve redução do número de produtos entre os dois sub-períodos (de 36 para 32), que representaram, respectivamente, 28% contra 18% da pauta brasileira[121]. Por último, com relação aos "setores em retrocesso", o número de setores na pauta aumentou de 32 para 77, aumentando também sua participação de 15% para 31%.[122]

Importante observar que, no caso argentino, o trabalho aponta que, considerando os indicadores de "ganho de competitividade", "setores ótimos" e "setores em retrocesso", a tendência foi oposta à

---

[118] No caso argentino esta queda seria de 36% para 28% no mesmo período.

[119] Indicadores de ganho (perda) de competitividade indicam se o setor de exportação em questão aumentou (reduziu) sua participação no mercado mundial deste produto/setor.

[120] No caso argentino houve um aumento de 51% para 83%.

[121] Para a Argentina, a tendência seria inversa, aumentando de 17% para 23%.

[122] Para a Argentina houve uma redução de 30% para 11% no mesmo período.

brasileira, basicamente devido à contribuição do setor automotivo[123]. Este setor enquadra-se como um setor com demanda dinâmica e no qual a Argentina ganhou competitividade internacional, dadas suas crescentes vendas ao Mercosul.

Um outro indicador fundamental para avaliar a composição da pauta é o de intensidade tecnológica. O trabalho mostra que a participação dos produtos de alta intensidade tecnológica na pauta brasileira foi de 5% em 1998, patamar bem inferior à média mundial que foi de 18%. Para uma amostra mais abrangente que abarca também os produtos de média-alta intensidade tecnológica, este percentual atinge 24% para o Brasil contra 43% para a média mundial[124]. Em que pese esta diferença significativa entre as duas pautas, cabe destacar que, no caso brasileiro, houve uma evolução positiva entre os dois períodos de análise: a participação dos produtos de alta intensidade tecnológica cresceu de 3% para 5%, o mesmo acontecendo para os produtos de média-alta intensidade tecnológica, que cresceram de 16% para 19%. Estas tendências permaneceram mesmo quando foram considerados apenas os produtos manufaturados[125].

Mas mais importante e não menos preocupante, é que no caso das importações as tendências são opostas. As importações de produtos de alta e média-alta intensidade tecnológica pesaram 47% na pauta brasileira em 1998. Os produtos de média-alta intensidade tecnológica representaram um terço do total das importações brasileiras, contra 19% da média mundial no mesmo ano. Estas tendências desqualificariam o argumento favorável ao processo de abertura comercial que o acesso a matérias-primas e componentes de maior conteúdo tecnológico promoveria um forte aumento da competitividade dos setores brasileiros.

Como visto, embora tenha sido observado um aumento de participação na pauta brasileira de produtos com maior conteúdo tecnológico, a participação desses produtos na pauta foi muito inferior à média mundial e, dado o aumento mais que proporcional das importações nesse mesmo grupo de produtos, o déficit comercial brasileiro tem se concentrado em setores intensivos em tecnologia,

---

[123] Setores Sict 783, 784 e 785.

[124] Estes indicadores de intensidade tecnológica para o Brasil estão bem próximos dos apresentados pela UNCTAD (2000) no WIR 1999. O relatório classificou os setores por intensidade tecnológica a partir da participação dos gastos de P&D no faturamento das empresas. Para os setores de alta tecnologia, eletrônica avançada, aeroespacial, farmacêutica, química fina e instrumentos de precisão, estes percentual é de 5% ou mais, para os setores de média tecnologia - automobilístico, químico e eletrônicos simples - varia entre 2 e 5%; para os setores de baixa tecnologia, o percentual é menor do que 2%, abarcando os setores têxtil e vestuário, calçados, bens esportivos, produtos de metais simples, entre outros. Para o Brasil em 1999 a participação nos setores de alta, média e baixa tecnologia foi de 5,3%, 22,9% e 16,8%, respectivamente. Para a Argentina esta participação foi ainda menor: 2,7%, 17,3% e 8,5%, respectivamente. Dentro do grupo de produtos manufaturados, que representaram 60,3% e 52,9% das pautas brasileira e argentina, a participação dos produtos industriais intensivos em recursos naturais foi de 22,4% e 44,7%, respectivamente. (WIR 1999: 440)

sobretudo eletroeletrônico, comunicações e bens de capital, e intensivos em capital, principalmente o setor químico. O mesmo fenômeno pode ser observado com relação ao critério de dinamismo. Segundo o IEDI (2001), "em outras palavras, foram as exportações que regrediram em termos qualitativos (menor proporção de setores de maior dinamismo mundial), não as importações. A abertura das importações não alterou a estrutura das importações brasileiras segundo esse critério: éramos e continuamos sendo importadores de produtos de maior dinamismo no comércio mundial" (2001:14).

3.2.2. Deterioração da Pauta e o Efeito Mercosul

Conforme ressaltado anteriormente, a deterioração da pauta exportadora de Argentina e Brasil para o mundo nos anos 90 só não foi mais intensa devido ao "efeito Mercosul". Este impacto foi mais intenso no caso argentino, para quem a deterioração da pauta com o resto do mundo e a importância do Mercosul foram maiores. Esta tendência permaneceu no período mais recente de consolidação do Mercosul.

Para mensurar estas tendências pode-se comparar a composição da pauta dos dois países nas décadas de 80 e 90, subdividindo esta última no período de transição e de consolidação do Mercosul (tabelas no anexo estatístico 3.2.). Em 1980, pouco mais de um terço das exportações dos países da região era composta de produtos manufaturados[126] (25% na pauta argentina contra 38% na pauta brasileira), com destaque para artigos manufaturados (Sict-6) e máquinas e equipamentos de transporte (Sict-7)[127].

No final da década, esta participação saltou para mais da metade das exportações, demonstrando uma expressiva melhoria no perfil exportador. Em grande medida, o *up-grading* exportador da região foi devido à evolução da pauta brasileira, com as exportações de manufaturados representando 58% da pauta, contra apenas 37% no caso argentino. Os principais mercados de destino eram o Nafta e a União Européia, que juntos absorveram mais da metade das exportações de manufaturados (54,3%). Para a região (países do Mercosul e os demais da Aladi, exceto México) foi destinado pouco mais de um sexto das exportações totais de manufaturados, divididos de forma equivalente entre produtos químicos,

---

[125] Os produtos manufaturados correspondem aos setores dos capítulos 5 a 8 da Sict.

[126] Os manufaturados são compostos pelos grupos 5,6,7 e 8 da SICT.

[127] Dentro da Sict-7 estão classificados os setores com maior valor agregado e conteúdo tecnológico.

máquinas e equipamentos de transporte e outros produtos manufaturados (classificados dentro do grupo Sict-8).

Para os países do Mercosul como um todo, a participação dos manufaturados na pauta manteve-se relativamente constante até meados da década de 90, reduzindo-se a partir de então para menos da metade do total das exportações (48,5%) na média do período 1995-99, refletindo assim uma relativa deterioração e perda de dinamismo da pauta exportadora. Enquanto máquinas e equipamentos de transporte ganharam pequena participação (de 16,2% para 18,4%), produtos químicos (de 6,0% para 6,2%) e artigos manufaturados diversos (5,4% para 5,0%) mantiveram relativamente constantes suas participações, e outros artigos manufaturados (Sict 6) tiveram uma expressiva queda de 24,6% para 18,4%.

Cabe destacar que diferentemente do ocorrido nos anos 80 e início dos 90 (média do período 1992-94), agora foi a Argentina quem evitou que o *down-grading* exportador da região fosse maior. No caso brasileiro, as exportações de manufaturados reduziram de 60,7% para 56,4% sua participação na pauta, influenciadas pelo mau desempenho dos manufaturados tradicionais (sict6)[128], enquanto na pauta argentina essas exportações cresceram de 31,6% para 34%, puxadas pelo desempenho do setor de máquinas e equipamentos de transporte. Este desempenho negativo para o Brasil (influenciando os resultados da região como um todo) e positivo no caso argentino pode ser explicado pelo "efeito Mercosul", como analisado a seguir.

Antes de mais nada é preciso salientar que o peso dos manufaturados nas pautas de Argentina e Brasil para o Mercosul e Aladi sempre foi muito superior ao peso dos demais blocos/regiões e foi crescente no período considerado. Na segunda metade da década de 90, no caso brasileiro, estas exportações pesavam em média 90,1% na pauta para Aladi e 83,8% na pauta para o Mercosul. Na pauta para o Nafta e a para União Européia a participação foi decrescente, embora elevada para a primeira (73,9%) e bem reduzida para a segunda (37%).

No período 1995-99, a importância do Nafta (31,9% para 24,9%) e da União Européia (22,4% para 16,5%), enquanto mercados compradores de manufaturados, foi decrescente. Já para os países do Mercosul, que absorviam menos de 8,6% das exportações de manufaturados em finais de 80, foram destinados 30% em média no período 1995-99. Somada esta participação às exportações para a Aladi, a

[128] A perda de participação dos produtos da SICT-6 concentra-se mais na pauta brasileira, com destaque para Alumínio (684), papel e cartão (641), laminados planos (673 e 674), barras e perfis de ferro e aço, fiados de fibra textil e tecidos de algodão (651 e 652). No caso argentino, as maiores reduções foram em couro (611) e suas manufaturas (612), ferramentas de uso manual (695), baara e perfis de ferro e aço e tecidos de algodão (652).

região absorveu 40,9% de toda exportação de manufaturados, parcela muito próxima à dos dois principais blocos comerciais parceiros do Mercosul - Nafta e União Européia - que juntos absorveram 41,4%. Portanto, a deterioração da pauta de exportação do Brasil só não foi maior devido à crescente importância do Mercosul enquanto mercado de destino das exportações de manufaturados. Também no caso argentino, a influência do Mercosul foi decisiva, mais que compensando a redução dos manufaturados na pauta com os países avançados (União Européia e Nafta).

3.2.3. Complementaridade dos Ciclos Econômicos no Mercosul

Esta capacidade de absorção de manufaturados do Mercosul esteve associada, inicialmente, à evolução positiva do mercado argentino e, posteriormente, à do mercado brasileiro. Estes impactos cíclicos e defasados dos sócios do Mercosul juntamente com a evolução da taxa real de câmbio entre as duas moedas e o processo de desgravação tarifária, discutidos no segundo capítulo, promoveram desempenhos diferentes para as pautas de Argentina e Brasil nos dois sub-períodos dos anos 90 - de transição (1992-94) e de consolidação (1995-99) do Mercosul.

No caso argentino, durante o período 1992-94, caracterizado por forte crescimento do seu nível de atividades e pela valorização de sua moeda, as exportações de manufaturados perderam peso na pauta total (31,6% contra 37,3% em 1989), inclusive na pauta para o Mercosul (44,7% contra 49,5% em 1989). Por outro lado, as importações de manufaturados cresceram exponencialmente (de US$ 3,3 bilhões em 1989 para US$ 15,6 bilhões na média do período 1992-94).

Já as exportações brasileiras de manufaturados ganharam ainda mais importância na pauta total (60,7% contra 58,2% em 1989) estimuladas fundamentalmente pelas vendas para o Mercosul. Enquanto, em 1989, apenas 5,3% das exportações totais de manufaturados destinavam-se ao Mercosul, no período 1992-94, este patamar subiu para 17,8%. As exportações de manufaturados para a Aladi também incrementaram-se substancialmente no período (crescimento médio de 55%), superando US$ 2,4 bilhões e representando 10,4% do total. Já as exportações de manufaturados para o Nafta permaneceram constantes e para a União Européia retrocederam.

No sub-período subsequente (1995-99), as condições macroeconômicas inverteram-se. Beneficiando-se da valorização cambial e do crescimento da demanda doméstica do sócio e vizinho, as exportações argentinas de manufaturados cresceram substancialmente. De uma média de US$ 1,6 bilhão anuais em 1992-94, saltaram para US$ 4,2 bilhões anuais no período 1995-99, representando

51,8% da pauta de exportação bilateral. Assim foram responsáveis por dois terços do crescimento das exportações totais de manufaturados, que representaram 34,1% da pauta total argentina no período.

Já as exportações brasileiras de manufaturados cresceram em média 16% entre os dois períodos, contra um crescimento de 25% das exportações totais, perdendo portanto participação na pauta total (de 60,7% para 56,4%) e na pauta para todos os blocos/regiões, exceto para o Mercosul. As vendas de manufaturados para a região cresceram 50% entre os dois períodos, o que representa uma contribuição de 55% na taxa total de crescimento deste item. Além disso, cabe observar que essas vendas representaram 83,8% de toda pauta para o Mercosul no período 1995-99.

Neste sentido, tanto no primeiro sub-período, de transição, quanto no segundo de consolidação do Mercosul, torna-se bastante evidente o "impacto Mercosul" sobre as exportações intra-bloco de manufaturados. Tomando como base de comparação o ano de 1989 e a média do período 1995-99, observa-se que o incremento médio anual nas exportações de manufaturados por parte dos países do Mercosul foi de US$ 12,9 bilhões. Deste total, US$ 9,1 bilhões (70,9%) são explicados pelo incremento de exportações para o próprio Mercosul, que somado aos quase um bilhão de dólares de acréscimo nas exportações para o restante da Aladi, explicam 78,4% do crescimento das exportações de manufaturados entre os dois períodos.

3.2.4. Deterioração da Pauta e Evolução do Saldo Comercial

A deterioração e perda de dinamismo exportador, bem como o excelente desempenho das importações provocaram a geração de expressivos déficits comerciais tanto na Argentina quanto no Brasil no período mais recente, fundamentalmente concentrados sobre o grupo de produtos manufaturados. Tomando como parâmetro a evolução do saldo comercial nos três diferentes períodos 1989, 1992-94 e 1995-99 e o intercâmbio intra-bloco e do bloco com o resto do mundo, observam-se diferenças importantes nos desempenhos argentino e brasileiro (ver tabelas anexo 3.2.).

Argentina e Brasil eram fortemente superavitários no final dos anos 80, inclusive no setor de manufaturados. Nos dois sub-períodos subsequentes, a Argentina tornou-se fortemente deficitária nas suas relações com o resto do mundo (déficit médio anual de US$ 4 bilhões e de US$ 2,1 bilhões, respectivamente), em razão do crescimento exponencial de suas importações. A geração de déficits comerciais na Argentina não foi ainda maior devido à evolução positiva dos setores tradicionais de produtos alimentares e de combustíveis, reduzindo parcialmente o forte e crescente déficit comercial no

setor de manufaturados. Também contribuíram para a redução do *déficit* suas relações comerciais no âmbito do Mercosul, em especial com o Brasil, no sub-período 1995-99.

O Brasil foi fortemente superavitário na primeira metade da década de 90 nas relações com o mundo (saldo médio anual de US$ 11,7 bilhões), incluindo o Mercosul (US$ 1,6 bilhão) e deficitário na segunda metade (saldo médio negativo de US$ 4,9 bilhões), também incluindo o Mercosul (US$ 560 milhões).

A evolução do comércio exterior de produtos manufaturados teve impacto direto e significativo na balança comercial. No caso brasileiro, este grupo de produtos era responsável por aproximadamente 60% do superávit comercial de US$ 16,1 bilhões em 1989. No período 1992-94, há uma redução no superávit comercial, que em média superou US$ 11,7 bilhões anuais, dos quais metade gerado pelo setor de manufaturados (o superávit permaneceu concentrado para o grupo de manufaturas tradicionais, mas também foi parcialmente gerado pelo grupo de manufaturas diversas, Sict 8). Já no período 1995-99, houve uma forte reversão na balança comercial, com *déficit*s médios anuais próximos a US$ 5 bilhões. Este *déficit* não foi maior devido ao superávit comercial nos setores de produtos básicos (alimentos e matérias-primas não comestíveis), já que o grupo de produtos manufaturados teve em média um déficit comercial anual superior a US$ 13,2 bilhões. Dentro deste grupo apenas manufaturados tradicionais (Sict 6) manteve-se superavitário, mas de forma insuficiente para reverter o *déficit* em manufaturados.

Na Argentina não foi diferente. De um superávit comercial de US$ 5,3 bilhões em 1989, todo ele gerado nos grupos de produtos básicos e semi-manufaturados, com o setor de manufaturados apresentando uma balança equilibrada[129], saltou-se para um déficit comercial superior a US$ 4 bilhões anuais no período 1992-94 e de US$ 2,1 bilhões no período 1995-99. Também neste caso o segmento de bens manufaturados teve um papel decisivo, com *déficit*s médios de US$ 11,3 bilhões e US$ 15,1 bilhões, respectivamente, abrangendo todos os grupos, mas se concentrando mais do que proporcionalmente no setor de máquinas e equipamentos e material de transporte.

Caberia destacar a evolução do comércio de bens manufaturados intra-bloco. No sub-período de 1992-94, de expressivo crescimento da demanda doméstica, a Argentina registrou um déficit comercial com o Mercosul de US$ 1,9 bilhão em bens manufaturados e superavitário nos demais produtos, totalizando um déficit de US$ 660 milhões. No segundo sub-período (1995-99), o saldo comercial

[129] O equilíbrio não foi observado para os quatro setores, sendo que houve superávit para manufaturados tradicionais (capítulo 6 da Sict), déficit para os setores químicos (capítulo 5 da Sict) e de máquinas e equipamentos (capítulo 7 da Sict) e equilíbrio para manufaturados diversos (capítulo 8 da Sict).

argentino tornou-se fortemente superavitário com o Mercosul (saldo médio de US$ 1,5 bilhão anual no período), em particular com o Brasil, embora, como visto, permanecesse déficitário com o resto do mundo (US$ -2,1 bilhões anuais). Ainda que superavitário com o Mercosul, quando se considera apenas o grupo de manufaturados, este saldo foi fortemente negativo: US$ 1,9 bilhão no período 1992-94 e de US$ 1,2 bilhão no período 1995-99.

3.2.5. Padrão de Especialização Setorial da Pauta de Exportação

Funcex (1997, 1998), Machado (1999) e Guimarães (2000) analisaram, no bojo da discussão dos efeitos positivos e negativos da integração, os padrões de comércio intra e extra-Mercosul para o período 1992-96, buscando identificar os efeitos dinâmicos do processo de integração associados às vantagens de exploração de economias de escala, de ganhos de especialização produtiva e de utilização do Mercosul como plataforma para melhorar a inserção internacional. Os trabalhos apontaram uma diferença importante entre os padrões de comércio intra e extra-Mercosul. O comércio intra-bloco, além de apresentar elevadas taxas de crescimento, concentrou-se em produtos mais intensivos em capital, mais dinâmicos no comércio internacional e mais intensivos em tecnologia[130]. Neste sentido, os trabalhos também comungam do argumento de que o Mercosul constituiu-se em um sucesso comercial em termos de padrão de especialização da pauta de comércio.

Nos trabalhos da Funcex (1997, 1998) foram identificados três padrões diferentes na pauta de exportação do Mercosul em 1996. No primeiro padrão, que representou aproximadamente 30% da pauta e que abarcou o comércio intra-bloco e do Mercosul com a Aladi, predominaram as exportações de manufaturados. Este padrão apresentou o melhor perfil tecnológico entre os três. No intercâmbio do Mercosul com o Nafta, responsável por aproximadamente 16% das vendas externas, também foi preponderante a presença de produtos manufaturados, principalmente os intensivos em trabalho (calçados, manufaturados de couro, têxteis, móveis de madeira etc.). Com relação ao conteúdo tecnológico, entre os produtos industrializados, um pouco mais da metade foi de baixo conteúdo tecnológico, embora houvesse também exportações de alta tecnologia relacionadas às vendas de

[130] A análise do fluxo de comércio utilizou-se de duas classificações. A primeira, baseada em Pavitt (1984), diferenciou os produtos segundo: a) origem setorial: produtos primários, semi-manufaturados e manufaturados, desagregados a partir da base de recursos naturais dos produtos (agrícolas, minerais e energéticos); b) intensidade no uso dos fatores (capital e trabalho); e c) as fontes de competitividade internacional: economias de escala, especialização produtiva, intensidade em P&D. A segunda classificação, utilizada apenas para os produtos industrializados, desagregou os produtos segundo o grau de intensidade tecnológica dos produtos exportados, definida a partir da relação entre despesas com P&D e valor da produção.

aeronaves. Por último, o padrão verificado no intercâmbio do Mercosul com a União Européia, com a Ásia e com o resto do mundo, de longe o mais tradicional e o que apresentou o pior perfil. Participando com metade das exportações do Mercosul, caracterizou-se por ser o padrão com menor participação dos produtos manufaturados (23%) e com uma elevada participação dos primários e semi-manufaturados agrícolas. Dentro dos produtos industrializados prevaleceram os bens de baixo conteúdo tecnológico (75%).

Com base na constatação de uma relativa semelhança entre o padrão intra-bloco com o padrão Mercosul-Aladi e de diferenças significativas com relação ao padrão Mercosul-Nafta e Mercosul-União Européia, os trabalhos questionaram o argumento de Yeats (1997) de que as preferências tarifárias e as políticas setoriais discriminatórias seriam os fatores responsáveis pelas diferenças entre o padrão de comércio intra e extra-bloco[131]. Se assim fosse, também o intercâmbio intra-bloco e deste com a Aladi deveria ser diferente, uma vez que as preferências negociadas no âmbito do Mercosul não foram estendidas para os demais países da Aladi.

Funcex (1997, 1998) e Machado (1999) apontaram também que os efeitos dinâmicos do processo de integração associados às vantagens de exploração de economias de escala e de ganhos de especialização produtiva identificados no intercâmbio intra-bloco não transbordaram para o restante da pauta de exportação[132]. Os trabalhos relativizam essas críticas reconhecendo que o desenvolvimento de vantagens competitivas desse tipo requer tempo para maturação, mas expressaram uma posição cética com relação ao automatismo de processos que envolvem drástica reconfiguração da estrutura industrial e remeteram a discussão para o âmbito da política industrial. O argumento é de que somente com a adoção de uma política industrial comum seria possível apropriar-se e difundir para o restante da pauta de exportação os efeitos dinâmicos.

Guimarães (2001) também construiu vários indicadores de comércio para mensurar os impactos do Mercosul sobre a competitividade, com destaque para os indicadores associados ao desenvolvimento tecnológico. À diferença dos trabalhos anteriormente citados, o autor expressou elevado otimismo com relação aos impactos do Mercosul sobre o perfil do padrão exportador brasileiro

---

[131] A rigor as críticas desenvolvidas nos trabalhos citados contra as conclusões de Yeats (1997), de que o Mercosul representa um caso típico de integração comercial "fechada" onde prevalece o efeito "desvio de comércio", são mais extensas e incluem também que a) na avaliação dos efeitos estáticos da integração, ou seja, o saldo entre criação e desvio de comércio, a análise deveria centrar-se nas importações e não nas exportações; b) embora as importações intra-Mercosul tenham crescido mais que as importações extra-Mercosul, ambas cresceram muito mais que o comércio mundial; e c) o desvio de comércio não foi generalizado, embora predominante.

[132] Segundo os autores, outros trabalhos chegaram a mesma conclusão analisando apenas o caso argentino: Bekerman e Sirlin (1996 e 1997), Cepeda (1997) e Kosacoff (1996).

com o resto do mundo. Segundo o autor, de um lado, "não se pode afirmar que a participação das parcelas de produtos com maiores valores adicionados no comércio extra-regional tenha diminuído por conta do Mercosul". De outro, "as exportações do Mercosul que mais cresceram foram as de média alta intensidade tecnológica. É lícito afirmar, portanto, que o acordo vem permitindo que se estabeleça *up grading* tecnológico a partir de inovações marginais e cumulativas pelo maior intercâmbio regional"(2001:224-225). E mais, segundo o autor, seria possível a partir dos indicadores construídos "concluir que muitos setores industriais do Mercado Comum estão se tornando globalizados, no sentido de estreitar seus laços comerciais dentro e fora dele, ou simplesmente estão se apoiando em um comércio preferencial para, mediante experiências mútuas, obterem competitividade internacional" (2001:226). Na visão do autor o Mercosul estaria construindo as bases para uma inserção internacional sustentada: "as relações comerciais na região vêm estabelecendo para um conjunto de setores industriais modificações das suas vantagens comparativas estáticas em direção à construção de vantagens comparativas dinâmicas".

Cabe destacar que em comum às duas análises há o argumento de que os efeitos positivos do Mercosul, independentemente do seu raio de alcance, deveram-se à natureza "aberta" do processo, ou ainda, à sua filiação ao regionalismo aberto. Para Guimarães (2001), as mudanças no comércio intra e extra Mercosul são atribuídas à natureza do processo e ao ambiente de maior concorrência proporcionada pelo acordo regional. Segundo o autor, "do ponto de vista normativo, o Mercosul está inserido em um projeto de regionalismo aberto, no qual a integração econômica é entendida como um veículo para que os países membros aumentem suas participações no mercado mundial em seus segmentos de maior dinamismo. Como a competição internacional atualmente baseia-se fortemente em atributos extrapreços, a concepção de integração regional aberta observa o suporte tecnológico das empresas e setores como a principal variável que resume a competitividade setorial" (2001:154). Já Funcex (1997, 1998) e Machado (1999) defendem que um dos principais desafios de uma política industrial comum no Mercosul seria a preservação das vantagens comparativas através de um regime comercial aberto em relação a terceiros países e a geração de pressão competitiva via importações.

Uma explicação plausível para a semelhança do perfil entre os fluxos de comércio intra-bloco e Mercosul-Aladi, não abordada pelos trabalhos citados, seria o papel das estratégias de atuação das grandes empresas, em particular das filiais de empresas estrangeiras com unidades fabris e comerciais em vários países da região. Como principais bases produtivas da região, as economias argentina e brasileira têm atuado também enquanto plataformas de exportação regional, incluindo os demais países

latino-americanos. Este fato explicaria os perfis semelhantes dentro do bloco e deste com os países vizinhos da Aladi.

Para verificar essa hipótese seria necessário analisar também a pauta de importação e o processo de internacionalização produtiva das economias da região. Este último aspecto é objeto de estudo do próximo capítulo, com destaque para as características e determinantes dos fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE) direcionados à Argentina e ao Brasil nos anos 90.

Quanto ao primeiro aspecto, se bem é verdade que a atuação das grandes empresas, particularmente das filiais estrangeiras, poderia explicar a semelhança e o melhor perfil das estruturas de exportação intra-bloco e do Mercosul com a Aladi, o mesmo deveria ocorrer com relação às importações. Neste último caso, seria de se esperar que os padrões e as pautas de importação do Mercosul provenientes do Nafta, União Européia e Ásia fossem mais semelhantes e de melhor perfil, visto que nesses blocos/regiões estão sediadas as matrizes e outras filiais das empresas com atuação na região. A próxima seção procurará analisar esta questão.

3.2.6. Diferentes Perfis das Pautas de Exportação e de Importação

Utilizando a mesma metodologia proposta por IEDI (2001), construímos indicadores de competitividade internacional associados à intensidade tecnológica (alta e média-alta) e ao dinamismo desses setores no mercado internacional. Para avançar na análise desenvolvida por aquele estudo, os fluxos de importação e de exportação foram desagregados por blocos/regiões econômicas: Mercosul, Nafta, União Européia, demais Países da Aladi e Resto do Mundo. Foram considerados dois sub-períodos 1994-95 e 1997-98 e o ano de 1999 foi tratado à parte, para captar o efeito da desvalorização cambial brasileira sobre os fluxos de comércio intra-bloco e do Brasil com o resto do mundo (ver anexo estatístico 3.3.).

Os indicadores para comércio confirmam algumas das principais tendências apontadas pelas análises anteriores. Primeiro, os produtos com maior intensidade tecnológica e com maior dinamismo no mercado internacional (muito dinâmicos e dinâmicos) têm um peso muito maior na pauta de exportação intra-bloco e do bloco com a Aladi[133] *vis-à-vis* o Nafta, União Européia, resto do mundo e média total para qualquer dos sub-períodos considerados, mesmo após a desvalorização de 1999 e a retração do mercado argentino. A importância do mercado regional pode também ser avaliada pelo fato de o Mercosul e Aladi terem absorvido mais da metade (55,8%) das exportações argentinas e

[133] Para o cálculo dos indicadores da Aladi foram descontados o Mercosul e o México.

brasileiras de "intensidade tecnológica" (82,7% no caso argentino) e 44% das "dinâmicas" (68% no caso argentino) em 1997-98.

Segundo, houve uma queda considerável da participação desses grupos de produtos na pauta de exportação intra-bloco em 1999 devido, sobretudo, ao desempenho argentino, confirmando a crescente perda de competitividade argentina, acentuada pela desvalorização cambial brasileira. Já as exportações brasileiras de "intensidade tecnológica" e de "dinamismo" ganharam participação na pauta total e, principalmente, com o Nafta e União Européia, mantendo sua participação na pauta dentro do Mercosul e com a Aladi.

Terceiro, considerando-se a pauta de importações, a participação de produtos "intensivos em tecnologia" e "dinâmicos" foi agora muito maior quando os mercados de origem são os países/blocos centrais (Nafta e União Européia) *vis-à-vis* o Mercosul e a Aladi. Para os dois grupos de produtos - "intensivos em tecnologia" e "dinâmicos" -, Nafta e União Européia foram responsáveis pelo fornecimento de aproximadamente 60% das importações argentinas e brasileiras em 1997-98, saltando para mais de 64% em 1999. Importante ressaltar o grau de semelhança do perfil e da evolução das pautas de importação com esses dois blocos. Em contrapartida, do Mercosul e da Aladi vieram pouco mais de 16% das importações desses dois grupos de produtos.

A semelhança das pautas de importação com relação a esses dois blocos favorece o argumento de que o padrão de especialização da pauta de comércio exterior (exportação e de importação) foi fortemente condicionado pelas estratégias das grandes corporações e, em particular, pela divisão regional de trabalho das filiais de empresas estrangeiras com atuação na região, como analisaram Fajnzylber (1970a, 1983, 1990) e Tavares & Gomes (1998). Nesse sentido, os países latino-americanos seriam importantes enquanto mercado de destino da produção regional de manufaturados de maior valor agregado e intensidade tecnológica, sobretudo bens de consumo, enquanto os produtores dos países centrais seriam os maiores provedores para a região de bens de capital, insumos e componentes e, em menor medida, de bens de consumo, de maior dinamismo e conteúdo tecnológico.

Quarto, os indicadores não são conclusivos com relação à deterioração ou melhoria da pauta exportadora para os países avançados nos sub-períodos analisados, diferentemente do observado no trabalho do IEDI (2001). Com relação ao ano de 1999 e aos mercados dos países centrais, todos os indicadores apontam para uma expressiva melhoria do perfil da pauta de exportação brasileira. Mas nesse caso é impossível discriminar as contribuições da desvalorização cambial, da retração da demanda doméstica e regional e do próprio Mercosul para o *up-grading* da pauta. Ainda que se admita

a hipótese otimista de Guimarães (2001) de uma contribuição positiva do Mercosul para o *up-grading* da pauta com o resto do mundo, o certo é que esse avanço não foi suficiente para eliminar os déficits comerciais nesses setores de maior valor agregado.

Ainda que tenha ocorrido o *up-grading* da pauta de exportação brasileira em direção a uma maior participação dos produtos "intensivos em tecnologia" e "dinâmicos" em 1999, o aprofundamento dessa tendência também no caso das importações implicou a continuidade de déficits comerciais de Argentina e Brasil concentrados nesses produtos. Para produtos "intensivos em tecnologia", os dois países do Mercosul apresentaram um déficit comercial de US$ 22,1 bilhões em 1999 (US$ 7,1 bilhões com o Nafta e US$ 9,9 bilhões com a União Européia), contra um *déficit* total de apenas US$ 3,3 bilhões. O mesmo fenômeno ocorreu para os produtos "dinâmicos", que geraram um *déficit* de US$ 18,6 bilhões, sendo US$ 7,3 bilhões com o Nafta e US$ 8,6 bilhões com a União Européia.

3.3. Impactos da inserção comercial

Nessa seção, tendo como base os resultados apresentados nas seções anteriores, procuramos recuperar as principais discussões e críticas em relação ao padrão de inserção comercial de Argentina e Brasil e sua relação com o Mercosul.

Uma primeira questão diz respeito à existência de uma dupla funcionalidade dos padrões de comércio intra e inter-setorial, beneficiando simultaneamente Argentina e Brasil. A pauta de exportação argentina para o Brasil, mesmo considerando o crescente grau de sofisticação da pauta bilateral quando comparada à pauta com o resto do mundo, teve uma elevada concentração em dois grupos de produtos: petróleo e seus derivados e trigo. Isto implica que uma parcela significativa do intercâmbio bilateral caracterizou-se por um padrão de comércio inter-setorial.

Sob a perspectiva dos ganhos em relação aos termos de troca nas transações comerciais, poder-se-ia argumentar que esse padrão de especialização seria indesejável porque favorável apenas ao Brasil, dado o maior peso relativo dos produtos manufaturados (de maior valor agregado) na pauta de exportação brasileira. Entretanto, esse padrão foi de extrema importância para a geração de saldos comerciais positivos para a Argentina no intercâmbio bilateral, minimizando as necessidades de financiamento dos déficits em conta corrente, dado que com o resto do mundo a Argentina foi sistematicamente deficitária no período. A título de ilustração, segundo os dados do Data Intal (2000), o superávit comercial argentino acumulado com o Mercosul no período 1994-99 nestes dois grupos de

produtos[134] foi de US$ 13,6 bilhões, contra um déficit comercial total com o resto do mundo de US$ 30,2 bilhões.

Estes resultados só foram possíveis porque o intercâmbio comercial bilateral de petróleo e trigo (e também automóveis) foi fortemente administrado. De um lado, esteve sujeito a regras específicas como no caso dos regimes automotivos; de outro, decorreu de acordos comerciais e de decisões políticas estratégicas. Importante ressaltar que petróleo e trigo foram dois setores estratégicos contemplados pelos protocolos setoriais da PICE de meados dos anos 80. Esta política representa uma mudança radical com relação ao início dos anos 80, quando o Brasil adotou uma política de controle do Balanço de Pagamentos que não conferiu tratamento diferenciado à América Latina e que, como bem destaca Araújo Jr. (1993), acabou por tornar-se uma política inócua, pois menores importações regionais representaram menores exportações brasileiras para a região. No período 1996-99, em média 80% das importações brasileiras de trigo (de um total de US$ 3,3 bilhões) e 19% das importações de petróleo (de um total de US$ 19,3 bilhões) foram provenientes da Argentina. Nesses setores o Brasil foi e continuará sendo francamente deficitário com o mundo, o que significa que a opção brasileira de privilegiar seu principal parceiro e sócio comercial foi uma decisão política pró-integração, redefinindo as estratégias de crescimento autárquico e os conceitos de soberania nacional com relação à Argentina tão em voga nos anos 70 e 80.

Já os crescentes índices de comércio intra-industrial (CII) e intra-firma no intercâmbio bilateral Argentina-Brasil, bem como os demais indicadores de concentração da pauta de comércio, classificando os produtos da pauta segundo intensidade tecnológica, competitividade e dinamismo, demonstraram que uma parcela também significativa do intercâmbio bilateral tem se realizado dentro de setores industriais produtores de bens de maior valor agregado e conteúdo tecnológico. Esse fluxo de comércio ensejou e foi estimulado por estratégias produtivas de complementaridade e de especialização por parte de grandes empresas, sobretudo a partir da divisão regional de trabalho de filiais de empresas estrangeiras. Embora o fenômeno também tenha sido observado na pauta de exportação argentina, nesse grupo de produtos o Brasil foi francamente superavitário, à exceção do setor automotivo. É exatamente sobre este padrão de comércio intra-setorial que recai algumas das principais críticas ao desempenho comercial do Mercosul.

Com relação ao desempenho do intercâmbio intra-bloco, as críticas subdividem-se em dois grupos. A primeira atribui o dinamismo deste intercâmbio ao desvio de comércio provocado pelas

[134] Para uma desagregação a três dígitos da sict, o trigo corresponde ao sict 041 e petróleo ao sict 333 e 334.

margens de preferências tarifárias e administrativas concedidas ao comércio regional (Yeats, 1997; Kume, 1995). Com base na literatura convencional, perdem os consumidores da região, ao serem privados de acesso a produtos mais baratos e de melhor qualidade produzidos em outros países de fora do bloco, e perdem esses produtores mais eficientes.

Um desdobramento dessa crítica pode ser encontrado nas análises setoriais que classificam os produtos a partir de suas dotações de fatores - capital, trabalho e tecnologia. A questão aqui não é o crescimento do comércio intra-regional em si, mas seu padrão de especialização. A partir do conceito de vantagens comparativas, o comércio da região deveria crescer estimulado por uma especialização que respeitasse as dotações de fatores intra-região e da região com o mundo. A rigor, como defende o Banco Mundial (2000), o próprio Mercosul já seria um equívoco, uma vez que estimula uma integração Sul-Sul. Advogando a tese de que o multilateralismo sempre será preferível ao regionalismo (*second best*), esse poderia trazer benefícios desde que realizado no padrão Norte-Sul, explorando as vantagens comparativas a partir de suas dotações de fatores e gerando fluxos inter-setoriais, ou no padrão Norte-Norte, explorando os ganhos de economias de escala e de diferenciação de produtos, a partir de uma maior especialização intra-setorial em economias com bases produtivas desenvolvidas.

Neste sentido, o fato de o intercâmbio intra-bloco ter se concentrado em setores com maior conteúdo tecnológico e/ou valor agregado, produtos ausentes ou com menor presença no intercâmbio do Mercosul com o resto do mundo, seria uma evidência da distorção na alocação dos fatores de produção, provocada pelas políticas e/ou instrumentos protecionistas da integração, que reforçaram a natureza autárquica do processo, promovendo um desvio de comércio e impactos negativos em termos de eficiência e de "bem estar social" (Yeats, 1997, Kume, 1996). Isto talvez ajude a explicar por que as críticas têm recaído muito mais sobre o intercâmbio do setor automobilístico (Cepal, 1998 e Yeats, 1997) do que sobre setores como petróleo e de trigo, nos quais houve um indiscutível desvio de comércio, mas nos quais a Argentina tem vantagens comparativas.

O principal argumento contrário a essa linha de argumentação está no próprio desempenho das importações extra-bloco que, como visto, foi muito dinâmico, superando de longe o crescimento do comércio mundial. Ainda que se aceite a crítica de que a base de referência, início dos 90, tenha sido um período de "fechamento forçado" às importações, o que provocaria a superestimação da taxa de crescimento das importações, o fato de que no final dos anos 90, em média 80% do intercâmbio (importações e exportações) tenha sido com o resto do mundo desqualificaria a interpretação de que o Mercosul se comportaria como um bloco fechado e de que seu impacto sobre os fluxos de comércio teria sido o de promover um desvio clássico de comércio.

Essa interpretação também é criticada por Sabbatini (2001), que construiu vários indicadores[135] para avaliar a inserção de setores brasileiros no Mercosul e no resto do mundo no período 1989-96, abrangendo tanto as exportações quanto as importações. Suas conclusões contrapõem-se às de Yeats (1997) para quem o êxito do intercâmbio bilateral Brasil e Argentina seria conseqüência da existência de um "desvio de comércio". Nas palavras do autor "embora tenha aumentado a importância do Mercosul como mercado de destino das exportações brasileiras, é preciso ressaltar que este movimento foi relativamente pequeno, uma vez que já existia forte orientação regional das vendas externas brasileiras mesmo antes da criação do acordo regional" (2001:97). Mais adiante, com relação ao perfil aberto do Mercosul e de suas relações com terceiros mercados, o autor conclui "não é possível afirmar que o Mercosul comporta-se como um bloco fechado, sobretudo porque o processo de liberalização do mercado interno de seu principal membro reservou oportunidades em insumos e todos os bens mais elaborados como bens de capital e bens de consumo duráveis, tanto para seus sócios preferenciais quanto (e principalmente) para as economias extra-regionais" (2001:98). Os resultados apresentados pelo autor parecem incontestáveis: "o maior grupo de setores, responsável por 75% do consumo aparente e 67% das exportações setoriais, caracterizou-se por um processo de crescimento das importações extra-regionais e regionais, sendo que as primeiras suplantaram as segundas" (2001:81).

Nesse sentido, o desvio ocorreu para alguns setores isolados, mas não para o comércio como um todo. Em outras palavras, isto representa que mesmo uma avaliação, no âmbito restrito da análise estática, do efeito líquido do processo de integração - dado pela diferença entre as vantagens de criação de comércio e as desvantagens do desvio de comércio - seria positiva[136].

Importante destacar que essas críticas, além de não considerarem o dinamismo das importações extra-bloco, não atentaram também para o melhor perfil da pauta de importações com os países centrais, concentrada crescentemente em produtos com maior valor agregado e conteúdo tecnológico. Estes indicadores do perfil aberto do processo são ainda mais significativos quando cotejados com os de outras experiências de integração, como o Nafta e a União Européia, cujos fluxos de comércio intra-bloco têm um peso muito mais expressivo na pauta.

---

[135] O autor construiu os seguintes indicadores para o período 19989-96: indicador de criação ou desvio de comércio, participação no Mercosul no total transacionado, orientação regional das exportações e taxa de cobertura relativa.

[136] Como destacou Guimarães (2001), há diversas restrições ao uso dos conceitos de criação e de desvio de comércio para avaliar os acordos regionais. Primeiro, são estudos de estática comparativa que não consideram alguns dos efeitos da abertura comercial, como a utilização de insumos importados, via de regra, de maior valor agregado e conteúdo tecnológico na produção de bens destinados ao próprio mercado doméstico ou às exportações. Segundo, estes indicadores não captam os efeitos dinâmicos relacionados a ganhos de economias de escala, fluxos de investimentos, desenvolvimento tecnológico, entre outros.

Um segundo argumento que se contrapõe a idéia de que o Mercosul teria ocasionado "desvio de comércio" é que a relativa homogeneidade existente, de um lado, entre as estruturas de exportação intra-bloco e do bloco com o restante da Aladi se não rejeitam, ao menos reduzem a importância do aparato normativo e institucional do Mercosul na conformação desse padrão de comércio. Isto significa que não se pode atribuir tão somente à tarifa externa comum, à desgravação tarifária, à margem de preferência concedida, aos regimes produtivos específicos e de origem, entre outros, o delineamento deste perfil de comércio. Com efeito, se o aspecto normativo e institucional fosse determinante, as pautas de comércio intra-bloco e do Mercosul com Aladi deveriam ser distintas, já que as exportações para a Aladi não foram submetidas aos mesmos mecanismos e não gozaram dos mesmos benefícios que as exportações comunitárias.

É inegável a importância da redução tarifária e das restrições não-tarifárias para o crescimento do comércio intra-bloco. Como discutido no segundo capítulo, a montagem e operacionalização do aparato normativo e institucional do Mercosul favoreceram a dimensão comercial do processo de integração em detrimento da dimensão reestruturante. No entanto, cabe destacar que estes mecanismos condicionaram muito mais a intensidade do fluxo de comércio do que seu padrão de especialização. Além disso, a ausência de mecanismos regulatórios e/ou compensatórios adequados criou em vários momentos contenciosos comerciais e reações políticas contrárias ao processo de integração, que implicaram maiores restrições comerciais que, por sua vez, contribuíram para reduzir a intensidade dos fluxos de comércio intra-bloco em alguns setores. Os fatos de 1998-99 são bastante ilustrativos desse problema.

Um outro fator pouco considerado para explicar o expressivo dinamismo do comércio intra-bloco foi a contribuição das defasagens entre os ciclos de crescimento de Argentina e Brasil, bem como da evolução da taxa de câmbio real bilateral que reforçou o “efeito renda”. A retomada e expansão da demanda doméstica argentina (1991-94), em grande medida atribuída ao exitoso plano de estabilização inflacionária, em um contexto de valorização do peso frente à moeda brasileira, se deu em simultâneo ao processo recessivo e inflacionário brasileiro, favorecendo a geração de superávits comerciais para o Brasil. Com os desdobramentos recessivos da crise mexicana na Argentina em 1995 e a implementação exitosa do plano de estabilidade inflacionária brasileiro, favorecendo uma rápida expansão da demanda doméstica e promovendo uma valorização da moeda brasileira, foram criadas condições para uma reversão do saldo comercial, que tornou-se favorável à Argentina. Nesse sentido, houve no período de transição 1991-94 e no período de consolidação do Mercosul 1995-98 uma certa complementaridade entre as duas economias. Para alguns setores, sobretudo aqueles cuja rentabilidade e competitividade

estão mais diretamente associados à escala de produção, o mercado vizinho em expansão representou uma oportunidade de escoamento de parcela da produção que não encontrava demanda no mercado doméstico em recessão ou desaceleração nem capacidade de inserção no mercado internacional.

Por fim, o caráter aberto do processo de integração também pode ser observado a partir da evolução da tarifa externa comum (TEC) *vis-à-vis* as tarifas nacionais prévias à integração. Em que pese a paulatina redução das tarifas do imposto de importação no comércio intra-bloco propiciada pelo processo de desgravação tarifária, a margem de preferência concedida aos sócios não foi da mesma magnitude, dada a redução também verificada na TEC, reduzindo a proteção efetiva concedida aos mercados regionais. Outro fator importante que reforçou o caráter aberto do processo foi a vinculação dos acordos do Mercosul à Aladi, estimulando políticas de adesão de novos sócios e/ou de acordos com outros blocos[137]. Assim, longe de se constituir em uma experiência de integração fechada ou autárquica, o Mercosul deve ser enquadrado em uma experiência de regionalismo aberto, com os fluxos de comércio crescendo simultaneamente intra e extra-bloco, prevalecendo a criação sobre o desvio de comércio.

Em outro grupo de críticas, temos aquelas que se centram mais nos impactos do que nas características do fluxo comercial do Mercosul. Entre essas, temos as que relativizam a importância da contribuição do Mercosul para uma melhoria no padrão de inserção internacional de suas economias, com base no argumento de que as mudanças positivas na pauta de exportação limitaram-se ao intercâmbio intra-bloco e do bloco com o restante da Aladi, não se estendendo para a pauta com o resto do mundo, na qual prevaleceu um processo de especialização regressiva. Ou seja, o que essas críticas procuram indagar é o porquê das decisões de especialização e de complementaridade e os ganhos de escala com relação às bases produtivas regionais, que tornaram essas economias mais competitivas, não terem viabilizado uma inserção internacional mais dinâmica e sustentável também em outros mercados. Ao nosso ver a preocupação é procedente, mas parte de uma premissa equivocada. Vejamos.

Antes de mais nada cabe ressaltar que alguns estudos como Guimarães (2001) não comungam desse diagnóstico, atribuindo ao Mercosul uma importante contribuição no *up-grading* tecnológico na pauta com o resto do mundo. Sem entrar no mérito do debate, os indicadores apontam para uma relativa homogeneidade entre as estruturas de exportação intra-bloco e do bloco com a América Latina no caso das exportações, e também nas pautas de importação com Nafta e União Européia, regiões

[137] Esta constatação traz também novos elementos para uma análise da integração latino-americana, ou seja, para uma maior aproximação entre o Mercosul, o Pacto Andino e os demais países latino-americanos, tema que foge ao escopo dessa tese.

sedes das principais corporações com atuação na região. Em ambos os casos foi observado um maior e crescente grau de sofisticação, além de um indiscutível dinamismo. Esses padrões de comércio intra-regional no caso das exportações e extra-região no caso das importações devem ser explicados, em grande medida, pelas estratégias das grandes corporações nacionais e de filiais de empresas estrangeiras atuantes na região.

Estas empresas têm se valido dos processos de abertura comercial e financeira, tanto no âmbito regional como no multilateral, para intensificarem sua reestruturação produtiva e comercial e consolidarem suas bases de produção e de comercialização regional. Para uma gama significativa de setores industriais, nos quais há uma presença importante de empresas estrangeiras, tem se configurado um padrão de comércio, com elevado coeficiente de comércio intra-firma, que atribui às matrizes e demais filiais localizadas em países centrais a função de fornecedoras de bens finais, insumos e componentes de maior valor agregado e conteúdo tecnológico, reservando às filiais locais (regionais) a montagem, processamento e/ou distribuição destas importações, a partir de uma lógica de especialização e complementaridade entre suas unidades produtivas e comerciais regionais, destinando o produto final preponderantemente para o mercado doméstico ou regional.

Nesse sentido, a reduzida e decrescente inserção internacional de setores produtores de bens de maior valor agregado e conteúdo tecnológico, via de regra, com elevada presença de filiais de empresas estrangeiras, não está associada a critérios de ausência de competitividade, e sim à divisão regional de trabalho dessas filiais no âmbito de suas corporações.

Essa constatação reforça mais uma vez que não se pode atribuir tão somente à constituição do aparato normativo do Mercosul o delineamento deste perfil de comércio. E mais, uma análise aprofundada da contribuição do Mercosul para a reversão do grau de especialização regressiva da pauta de comércio com o resto do mundo deve necessariamente abarcar a contribuição do Mercosul para a atração e geração de investimentos e averiguar o impacto destes investimentos na alteração ou consolidação deste padrão de especialização, o que é tema de discussão do próximo capítulo.

Mas o mais importante é que esse padrão de especialização de comércio suscita grandes preocupações. Primeiro porque o expressivo aumento do conteúdo importado (extra-bloco) mais sofisticado e de maior conteúdo tecnológico não implicou um aumento na mesma proporção das exportações (extra-bloco) de mesmo perfil, qual seja, de maior valor agregado e conteúdo tecnológico. Esta constatação coloca em xeque um dos argumentos pró-abertura comercial que associavam o baixo

dinamismo das exportações pré-abertura ao viés anti-exportação criado pela dificuldade de acesso às importações de bens de capital, componentes e insumos de melhor qualidade e menor preço.

Segundo, porque os esquemas de atuação das filiais de empresas estrangeiras e os processos de complementaridade e de especialização produtivas contribuíram para elevar as importações extra-bloco. Mas não apenas elevaram como relativamente padronizaram estas importações. Nesse sentido, Argentina e Brasil consolidam-se como importadores líquidos de insumos e componentes de maior valor agregado e conteúdo tecnológico dos mercados avançados. Essas importações compõem crescentemente a produção local, que se destina a suprir o mercado local ou regional, sendo que parcela não desprezível é exportada para o Mercosul e os demais países da Aladi. Se bem é verdade que a montagem desse esquema não é recente, como já advertia Fajnzylber, a intensidade mais recente desses fluxos aponta para uma reinserção de Argentina e Brasil nos esquemas de acumulação de capital, como bases de produção e de comercialização, o que, tendo como referência os temores de exclusão dos países em desenvolvimento das estratégias das grandes corporações internacionais (Oman, 1994), não deixa de ser um avanço. Entretanto, na mesma linha de argumentação, este padrão de comércio tende a gerar déficits comerciais sistemáticos, ou ao menos, não gerar os volumosos e necessários superávits comerciais para reduzir os déficits em conta corrente e, portanto, as necessidades de financiamento externo.

Capítulo 4. Internacionalização Produtiva no Mercosul

No capítulo anterior analisou-se a dimensão comercial do processo de integração regional. Os trabalhos empíricos utilizados e os indicadores construídos apontaram, quase que de forma consensual, para o êxito comercial do Mercosul, tendo como critérios o montante, o dinamismo e o perfil da pauta de comércio intra-bloco nos anos 90, e como referência a evolução dos fluxos mundiais de comércio.

No caso argentino, a geração de superávits comerciais no intercâmbio regional contribuiu para reduzir o déficit comercial com relação ao resto do mundo. Esse superávit no âmbito do Mercosul, longe de refletir ganhos de competitividade e/ou uma redução das assimetrias existentes entre as estruturas produtivas de Argentina e Brasil, foi resultado de um comércio administrado no âmbito das negociações do Mercosul. Esse superávit foi crucial não apenas porque foi gerado em um quadro de crescente perda de competitividade da estrutura produtiva, mas porque contribuiu para reduzir as necessidades de financiamento do déficit em transações correntes do Balanço de Pagamentos, um dos principais fatores de restrição ao crescimento econômico argentino.

No caso brasileiro, o impacto do Mercosul concentrou-se menos na geração de superávits comerciais, limitados ao período de transição do processo (1991-94), e muito mais no perfil das exportações regionais (Mercosul e restante da Aladi), concentradas em produtos de maior dinamismo e conteúdo tecnológico *vis-à-vis* o intercâmbio com o resto do mundo, sugerindo que o Brasil (e também a Argentina) aprofundou sua função de base de produção e de plataforma de exportação para a região. Os crescentes fluxos regionais de comércio com maior grau de sofisticação apontaram também para um processo de especialização e de complementaridade das bases produtivas argentina e brasileira.

Entretanto, os indicadores de comércio mostraram também que as mudanças quantitativas e qualitativas na pauta de exportação limitaram-se ao intercâmbio intra-Mercosul, visto o baixo dinamismo e pior perfil da pauta exportadora extra-bloco. Esse fato somado ao expressivo dinamismo e à sofisticação das importações extra-bloco, gerou sistemáticos déficits comerciais na balança comercial dos países do Mercosul com o resto do mundo, concentrados nos países avançados e em produtos de maior dinamismo e maior conteúdo tecnológico no mercado internacional, nos quais é mais intensa a participação de filiais de empresas estrangeiras, agravando o já elevado déficit em conta corrente e a vulnerabilidade externa dessas economias.

Os possíveis ganhos de eficiência alocativa e produtiva sugeridos pela literatura e apregoados para as experiências de “regionalismo aberto”, provenientes de uma maior especialização e da

ampliação da escala de produção, no âmbito de um mercado regional ampliado, não foram suficientes ou não atingiram, dentro do período estudado, os fluxos de exportação com o resto do mundo, em particular, com as regiões mais avançadas e competitivas. Nesse sentido, não foi possível identificar, pelo lado das exportações, um "efeito Mercosul" sobre a estrutura produtiva e o comércio do bloco com o resto do mundo[138].

Essa constatação suscitou várias críticas ao processo de integração. De um lado, posições bastante céticas, com base na literatura convencional sobre comércio internacional e acordos regionais, sobre as potencialidades e limitações intrínsecas às integrações econômicas Sul-Sul e/ou ao regionalismo vis-à-vis a opção pelo multilateralismo. Esses estudos empíricos têm subsidiado propostas para uma nova e maior abertura multilateral e, em particular, para uma maior aproximação do Mercosul com outros blocos e/ou regiões econômicas.

De outro, posições menos hostis e até mesmo favoráveis que identificaram na ausência ou insuficiência do aparato normativo e institucional as fragilidades e vicissitudes dos impactos da integração comercial. Nesse caso, entre as soluções propostas, destacam-se a consolidação das regras e instituições já acordadas - eliminação de listas de exceções, redefinição da tarifa externa comum, limitação de medidas anti-*dumping*, adoção de medidas de salvaguardas e de um regime de valoração aduaneira, entre outros - e mesmo um avanço no grau de normatização e institucionalização do processo (*deep integration*), através da harmonização e/ou convergência de políticas macroeconômicas, criação de instituições supranacionais, constituição de uma moeda comum, entre outros. Nessa visão, a construção e implementação de uma política industrial e comercial comunitária, no âmbito de uma convergência das políticas de competitividade micro e macroeconômicas, promoveria um aprofundamento do processo de integração comercial e, consequentemente, tornaria mais intensos e abrangentes seus impactos.

Essas duas visões tão distintas têm em comum o fato de realizarem uma análise restrita do processo de integração, dado que os fatores determinantes e as conseqüências de um processo de reestruturação produtiva e comercial não se limitam à sua dimensão comercial. Uma análise de caráter mais abrangente e dinâmico dos impactos e da contribuição da formação de um bloco econômico sobre o perfil e a evolução da internacionalização de suas economias deveria abarcar também, além dos fluxos comerciais, os fluxos de capital produtivo, humano, financeiro e tecnológico.

[138] As conclusões de Guimarães (2001) destoam desse diagnóstico, como visto no capítulo anterior. Para o autor, a melhoria no perfil de exportação intra-Mercosul, sobretudo nos setores de maior intensidade tecnológica, sinaliza ganhos em termos de vantagens construídas, com impactos positivos na inserção comercial dos países.

Em particular, nos casos de Argentina e Brasil, o que há fundamentalmente de novo nos anos 90, em termos de fluxos econômicos com o resto do Mundo, é o desempenho dinâmico de suas importações, tratado no capítulo anterior, e o retorno expressivo dos fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE). Nesses dois fluxos, e não no caso das exportações, houve uma inflexão em relação às tendências verificadas na década anterior.

O importante a destacar é que os três vetores estão correlacionados, quais sejam: a) o melhor desempenho quantitativo e qualitativo do intercâmbio Intra-Mercosul, contrapondo-se a perda de dinamismo das exportações regionais para o resto do mundo; b) o dinâmico fluxo de importações extra-bloco e a semelhança das pautas importadoras com relação aos países avançados, concentradas em produtos de maior dinamismo e conteúdo tecnológico; e c) o intenso fluxo de IDE para a região.

A intensidade e composição desses fluxos econômicos implicam que a região reafirmou-se nos anos 90 como um espaço privilegiado de geração e acumulação de capital, embora sob uma nova composição, que não é mais o tripé capital estatal e capitais privados nacional e estrangeiro. A decrescente participação do capital estatal, como conseqüência das diretrizes da política econômica adotada, foi em grande medida substituída pela do capital privado externo e, em menor medida, pelo capital privado doméstico. Por outro lado, o capital privado doméstico, além de perder espaço internamente para o capital estrangeiro, mostrou-se pouco capacitado a explorar novos espaços externos de acumulação, o que se refletiu, parcialmente, na perda de dinamismo das exportações, mas sobretudo no ainda baixo grau de internacionalização de suas unidades produtivas.

Por fim, as filiais de empresas estrangeiras apresentaram crescente presença na região e atuação voltada principalmente para o mercado interno e/ou regional, atuação essa beneficiada e reforçada pelo processo de integração. Como visto, dados recentes (Chudnovsky et al., 2001) mostram que para uma amostra das mil maiores empresas com atuação na Argentina, a participação das empresas estrangeiras nas vendas totais (domésticas e exportações) saltou de 34% para 59% entre 1989 e 1998. No caso brasileiro, para uma amostra das 500 maiores empresas privadas e o período compreendido entre 1989 e 1997, a participação incrementou-se de 41,2% para 50%[139]. Quando se consideram apenas as exportações e para as mesmas amostras por países, como visto no capítulo três, a participação das empresas estrangeiras na Argentina cresceu de 32% para 54%, e de 48% para 53% no caso

[139] No caso uruguaio e paraguaio a presença estrangeira também cresceu significativamente nos anos 90 de 25,7% para 37,9% e de 38% para 51%, respectivamente (Chudnovsky et al., 2001:12).

brasileiro[140]. A mesma tendência foi observada para as importações, sendo que nesse caso a participação das empresas estrangeiras além de também ser crescente foi muito mais elevada: de 62% para 72% no caso argentino, e de 53% para 63% no caso brasileiro (Chudnovsky et all,2001:14).

O atendimento ao mercado regional a partir de uma base de produção ou de esquemas de especialização e complementaridade produtivas regionais, visando ganhos de escala e de eficiência, foi diretamente beneficiado pela expansão dos mercados (economias de escala de produção) e pela redução dos custos de transação dos fluxos comerciais intra e extra-bloco. Como discutido, a redução das barreiras tarifárias e não-tarifárias no âmbito de uma política de integração regional aberta beneficiou tanto os fluxos comerciais intra quanto os extra-bloco.

O objetivo geral deste capítulo é analisar o aprofundamento do processo de internacionalização produtiva de Argentina e Brasil nos anos 90. De um lado, demonstrar a importância do Mercosul para a atração desse fluxo de IDE e para a atuação de filiais de empresas estrangeiras. De outro, discutir a importância desse fluxo de IDE para o financiamento do *déficit* em conta corrente do balanço de pagamentos, contribuindo assim para reduzir, ainda que temporariamente, as restrições externas ao crescimento sem criar, entretanto, os meios para a eliminação no médio e longo prazos do elevado grau de vulnerabilidade externa dessas economias.

Na primeira seção são analisadas sucintamente as características do fluxo de IDE mundial. Na segunda seção, são tratados os fluxos de IDE - montante e destinação - no Mercosul, com destaque para as tendências de perda de importância do setor industrial e de predominância da modalidade de aquisição e fusão (A&F), seguindo tendência internacional. A terceira seção trata dos determinantes e condicionantes do IDE, bem como das formas preponderantes de atuação das ET´s, com ênfase na importância da magnitude e do dinamismo do mercado regional na atração dos fluxos de IDE e, portanto, na preponderância das estratégias *market seeking*. A quarta e última seção discute, no âmbito das análises dinâmicas dos impactos de um processo de integração, as contribuições do IDE e do padrão de internacionalização produtiva para o aumento/redução das restrições externas ao crescimento das economias da região e, portanto, do seu grau de vulnerabilidade externa.

[140] No período 1992-98, as empresas estrangeiras também aumentaram sua participação nas exportações paraguaias e uruguaias. No caso do Paraguai, as empresas estrangeiras responderam por 54% das exportações em 1998 (contra 32% em 1992) e no Uruguai por 30%, contra de 26%, anteriormente.

4.1. Evolução e Características do IDE Global nos anos 90

Os fluxos e estoques de IDE globais na última década apresentaram algumas tendências importantes. A primeira a destacar é que, desde os anos 80, as taxas de crescimento dos fluxos de IDE superaram as dos fluxos de comércio internacional que, por sua vez, superaram as do crescimento do produto mundial, consolidando um novo padrão de internacionalização das economias (tabela 4.1.) (Chesnais, 1996 e Oman, 1994).

Tabela 4.1. Fluxos Econômicos Mundiais 1986-98

IDE	Valores a preços correntes Em US$ bilhões			Taxa de crescimento anual Em %					
Período	1990	1998	1999*	1986-90	1991-95	1996	1997	1998	1999*
PIB	21.473	29.095	30.061	12,0	6,4	2,5	1,2	-0,9	3,0
Exportações**	4.173	6.576	6.892	15,0	9,3	5,7	2,9	-2,0	3,0
FBCF***	4.686	6.076	6.058	12.1	6.5	2.5	-2.5	-2,1	-0,3
IDE recebido (A)	209	680	865	24,3	19,6	9,1	29,4	43,8	27,3
IDE investido (B)	245	690	800	27,3	15,9	5,9	25,1	45,6	16,4
Aquisição & Fusão	151	530	720	26,4	23,3	15,5	45,2	74,4	35,4

Fonte: World Investment Report 1999 e 2000 UNCTD. Elaboração NEIT/IE/UNICAMP.
(*) estimativas (**) exportações de bens e de serviços não fatores (***) formação bruta de capital fixo

Uma segunda tendência refere-se à destinação desses fluxos de IDE. O setor de "serviços" tornou-se nos anos 90 o maior receptor desses fluxos, em detrimento do setor industrial. Nos países avançados, o setor de serviços tem sido o alvo primordial dos investimentos e já detém a maior parcela do estoque de IDE (tabelas 4.2 e 4.3). Nos países em desenvolvimento, embora o setor de serviços venha recebendo expressivos recursos externos, em grande medida associados aos processos de privatização de serviços públicos e aquisições no sistema financeiro, a indústria continua exercendo uma forte atração, principalmente no caso dos países asiáticos.

Tabela 4.2. Mundo e Grupo de Países por Grau de Desenvolvimento: Fluxo e Estoque de IDE por Setor de Atividade 1988-97

	1988				1997			
	Total	**PD**	**PED**	**Am. Latina**	**Total**	**PD**	**PED**	**Am. Latina**
Total Fluxo IDE (em %)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Setor Primário	8,6	9,2	6,7	9,0	4,5	4,3	4,6	9,4
Setor Manufatureiro	44,0	37,5	66,8	45,9	42,0	35,4	50,1	24,2
Setor de Serviços	38,9	42,9	25,0	45,0	47,7	53,0	41,3	56,6
Total Estoque IDE (em %)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Setor Primário	11,7	11,9	10,3	8,8	6,3	7,6	3,8	5,7
Setor Manufatureiro	41,4	38,2	62,1	67,3	42,5	33,4	59,5	38,8
Setor de Serviços	42,3	44,6	27,2	23,8	48,5	55,9	34,7	55,5

Fonte: World Investment Report 1999 UNCTD. Elaboração IE/NEIT/UNICAMP.

No final dos anos 80, segundo dados da UNCTD, os setores industrial (41,4%) e de serviços (42,3%) dividiam proporcionalmente os estoques totais mundiais de IDE de US$ 840 bilhões, seguidos à distância pelo setor primário (11,7%). Em termos de fluxos anuais, tomando o ano de 1988 como referência, o setor industrial (44%) ainda superava o setor de serviços (39%), basicamente pela evolução do IDE industrial para os países em desenvolvimento (dois terços do total de IDE recebido). No caso dos NIC´s do sudeste asiático mais de três quartos do IDE destinaram-se à indústria. Isto representa que esta região absorveu um em cada quatro dólares investidos em toda a indústria no mundo nesse ano. Adicionando estes fluxos aos estoques já acumulados, o sudeste asiático detinha 60,5% de todo o estoque de IDE industrial entre os países em desenvolvimento (12,1% do estoque mundial) no final dos anos 80. Já no caso da América Latina, indústria e serviços atraíram fluxos de valores aproximados (US$ 3,4 bilhões) em 1988, detendo 7,6% e 2,6%, respectivamente, do estoque mundial investido em cada segmento.

Uma década depois o setor de serviços já superava a indústria como destino dos fluxos mundiais de IDE. Essa evolução refletiu-se em termos do estoque acumulado no período. O setor de serviços passou a concentrar 48,5% de todo estoque mundial contra 42,5% do setor industrial. O aumento da participação relativa dos dois setores de atividades deu-se como contrapartida da redução da participação do setor primário (queda de 11,7% para 6,3%). Esta tendência foi muito mais acentuada nos países avançados. O crescimento mais que proporcional dos fluxos de IDE para o setor de serviços vis-à-vis a indústria fez com que os países desenvolvidos concentrassem 75% do total de IDE em serviços. Importante destacar também a reversão ocorrida no setor industrial. No final dos anos 80, os

países avançados detinham 80% do estoque mundial de investimentos na indústria de manufaturas, que reduziu-se para pouco mais de 51% em 1997. Em contrapartida, nos países em desenvolvimento, a indústria continuou a exercer uma forte atração. Este fato deveu-se, sobretudo, aos investimentos no sudeste asiático (e China). A título de ilustração, em 1997, antes da crise asiática, para esta região foram destinados US$ 9 em cada US$ 10 aplicados nos países em desenvolvimento. Com esta evolução, a região asiática passou a concentrar 46% de todo o IDE industrial global.

Já a América Latina foi exceção entre os países em desenvolvimento, seguindo a tendência dos países avançados, com perda de participação da indústria ainda mais significativa em contraposição à crescente parcela do setor de serviços. Com isso, a participação da região nos estoques mundiais de investimentos no setor de serviços cresceu de 2,6% em 1988 para 3,4% em 1997, compensando parcialmente a perda de participação nos estoques industriais, que caíram de 7,6% para 2,7%. Como saldo líquido, houve uma queda de participação nos estoques totais de IDE de 4,7% em 1988 contra 3,0% em 1997. Em grande medida, essa evolução deveu-se aos processos de privatização do setor de serviços públicos e à crescente desnacionalização do setor financeiro latino-americano.

Tabela 4.3. Fluxo e Estoque de IDE por Setor de Atividade: destinação por Grupo de Países segundo Grau de Desenvolvimento 1988-97

	1988				1997			
	Total	**PD**	**PED**	**Am. Latina**	**Total**	**PD**	**PED**	**Am . Latina**
Total Fluxo IDE	100,0	77,7	22,3	6,3	100,0	55,1	44,9	11,8
Setor Primário	100,0	82,8	17,2	6,5	100,0	53,5	46,5	24,9
Setor Manufatureiro	100,0	66,3	33,7	6,6	100,0	46,4	53,6	6,8
Setor Serviços	100,0	85,7	14,3	7,3	100,0	61,2	38,8	14,0
Total Estoque IDE	100,0	86,6	13,4	4,7	100,0	65,1	34,9	3,0
Setor Primário	100,0	88,2	11,8	3,6	100,0	79,0	21,0	2,7
Setor Manufatureiro	100,0	80,0	20,0	7,6	100,0	51,2	48,8	2,7
Setor Serviços	100,0	91,4	8,6	2,6	100,0	75,1	24,9	3,4

Fonte: World Investment Report 1999 UNCTD. Elaboração IE/NEIT/UNICAMP.

Uma terceira tendência observada nos fluxos globais de IDE foi a preponderância das operações de aquisição e fusão (A&F). Segundo estudo realizado pela empresa de consultoria KPMG, publicado no relatório World Investment Report (1999) da Unctad, o montante (acumulado de US$ 1,96 trilhão entre 1991-98) e o número de operações de aquisições (e/ou participação em) de empresas elevaram-se significativamente nos anos 90, comparado aos indicadores da década anterior.

Ainda que a relação entre as duas variáveis (A&F e IDE) deva ser utilizada com ressalvas, até porque são informações mensuradas e fornecidas por fontes distintas, esta relação permite apontar a

evolução e a contribuição desta modalidade de investimento vis-à-vis as demais modalidades. No início da década de 90, estas operações de A&F, envolvendo o controle majoritário das empresas, representaram 30% da entrada de IDE (tabela 4.4.). Quando se consideram as operações totais de aquisição e fusão, ou seja, com ou sem controle acionário, esta participação atinge o expressivo coeficiente de 74%. Esta participação manteve-se crescente, ainda que com algumas oscilações, no período 1993-98. No final dos anos 90, as operações de A&F majoritárias consistiam em quase dois terços de todo o fluxo de IDE, patamar que alcançava 85% para as operações totais.

Tabela 4.4. Mundo, Grupo de Países por Grau de Desenvolvimento e Países Selecionados: Relação entre Investimentos em Aquisição e Fusão e Investimento Direto Estrangeiro por País ou Região Receptor 1993-98

(Em %)

Países / Período	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Acum. 1993-98
Mundo							
Controle majoritário	30,4	43,1	42,8	45,3	50,9	63,8	49,7
Total	74,0	77,5	72,1	76,5	73,6	84,5	77,4
Países Desenvolvidos							
Controle majoritário	41,1	66,0	61,4	67,4	69,9	78,9	68,1
Total	73,1	88,2	80,8	88,3	85,5	101,6	89,5
P. em desenvolvimento							
Controle majoritário	12,2	9,2	8,6	13,6	23,8	27,5	17,5
Total	61,8	60,3	49,7	61,6	55,4	40,8	53,8
Sul e Sudeste Asiático							
Controle majoritário	9,2	8,7	3,3	4,3	11,1	16,2	8,9
Total	61,7	68,3	52,7	54,1	42,9	33,1	50,7
América Latina							
Controle majoritário	19,0	9,9	18,3	24,2	37,5	43,6	29,9
Total	68,3	47,2	34,5	48,2	64,2	55,6	53,9
Argentina							
Controle majoritário	39,7	20,4	28,5	36,8	32,3	27,1	31,0
Total	74,2	63,4	44,4	60,0	72,9	53,6	61,2
Brasil							
Controle majoritário	83,8	0,3	26,6	29,6	55,4	74,1	55,4
Total	94,7	52,2	46,7	44,5	67,0	85,7	69,8

Fonte: World Investment Report 1999 UNCTD. Elaboração NEIT/IE/UNICAMP.

Para o conjunto dos países em desenvolvimento a participação da modalidade A&F nos fluxos de IDE foi bem inferior. As operações em A&F com controle majoritário representaram 27,5% do fluxo total de IDE em 1998 (contra 12,2% em 1993) e 40,8% para as operações totais (contra 62% em 1993). Esse desempenho foi influenciado pela posição dos países do sudeste asiático. Considerando os valores acumulados para o mesmo período, a participação das operações de A&F com controle majoritário no IDE foram inferiores a 9%. Cabe destacar que saltaram para 50,7% quando são avaliadas as operações totais (com ou sem controle). Essa diferença sugere não apenas uma menor

participação da modalidade de A&F nos fluxos de IDE (e portanto uma maior participação da modalidade de geração e ampliação de capacidade produtiva), mas a preponderância de operações sem a perda do controle acionário por parte do capital nacional, diferentemente do padrão observado no resto do mundo. Na América Latina, no período 1993-98, a participação das operações em A&F nos fluxos de IDE foi superior a dos países asiáticos, como também predominaram as operações envolvendo controle majoritário (29,9% e 53,9%, respectivamente), ou seja, observaram-se indicadores mais próximos dos países avançados.

Finalmente, a quarta tendência diz respeito às assimetrias no grau de internacionalização das empresas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, quando se consideram os fluxos de IDE recebidos e enviados. Nos dois casos a participação dos PED foi crescente, pelo menos até antes da crise financeira internacional iniciada em 1997. No entanto, os montantes envolvidos são bastante díspares. Como resultado do processo de internacionalização das grandes corporações dos países avançados, os PED aumentaram de 20,4% para 33,5% sua participação como receptores dos fluxos globais de IDE. Por outro lado, dado o menor grau de internacionalização das empresas domésticas dos países periféricos, a participação nos fluxos de IDE enviados cresceu de 7% para 13%, sendo que os países asiáticos são responsáveis por mais de três quartos desses investimentos realizados (enviados). Essa diferença deveu-se, de um lado, à menor capacitação competitiva (financeira, produtiva e comercial) das empresas periféricas, mas também à transferência de propriedade das empresas periféricas internacionalizadas para o capital estrangeiro. Cabe ainda destacar, que os crescentes fluxos recebidos não foram suficientes para reverter a participação nos estoques acumulados mundiais de IDE, o que fica patente no fato de dois terços do estoque global ainda se concentrarem nos países avançados.

4.2. Evolução e Características do IDE na Argentina e no Brasil nos anos 90

O crescimento do IDE no Mercosul nos anos 90 acompanhou essas tendências internacionais, constituindo-se na principal característica do processo de internacionalização produtiva das economias argentina e brasileira. Nos anos 80, com a crise da dívida externa e a estagnação econômica da região, os crescentes fluxos mundiais de IDE concentraram-se nos países centrais e em alguns NIC´s[141]. Ainda assim, a presença estrangeira nos mais variados segmentos econômicos, mensurada pelo estoque de investimento acumulado e pela participação nas estruturas de produção e de vendas, manteve-se

[141] Ver a respeito Coutinho (1995, 1997)

considerável na região[142]. Cabe destacar, como demonstrou Fanjzylber (1970, 1989), que a presença estrangeira foi crescente e decisiva durante todo o processo de industrialização por substituição de importações nos anos 60 e 70, concentrando-se naqueles setores de maior intensidade e progresso tecnológico e acumulando um importante estoque de capital nos países periféricos.

O fraco desempenho econômico das economias da região, em função sobretudo da crise da dívida externa dos anos 80, que perdurou até o início dos anos 90, também limitou o processo de acumulação de capital e de internacionalização produtiva de empresas locais (regionais). Assim, a inserção dos países do Mercosul nos fluxos econômicos internacionais nos anos 80 limitou-se à esfera comercial e, em particular, apenas o setor exportador brasileiro apresentou algum dinamismo.

Esse quadro alterou-se no bojo da retomada do crescimento econômico, no início dos anos 90 na Argentina e, posteriormente, a partir de meados da década, no Brasil, como resultado, sobretudo, da expansão da demanda doméstica nos dois países. Com a retomada do crescimento dos níveis de atividades, observaram-se nos anos 90 mudanças quantitativas e qualitativas importantes nos fluxos comerciais, como discutido no capítulo anterior, com o aumento do montante e do conteúdo importados, enquanto as exportações da região para o resto do mundo apenas acompanharam o crescimento do comércio mundial, gerando assim expressivos déficits comerciais.

No entanto, as mais importantes transformações foram observadas na esfera financeira. A região voltou a atrair um significativo fluxo de capitais (financiamentos, empréstimos e investimentos), com destaque para os crescentes fluxos de IDE. Esse intenso fluxo promoveu impactos sobre o padrão de especialização e de complementaridade da produção nacional e regional, sobre os fluxos intra e extra-regionais de comércio e sobre a propriedade do capital. No plano macroeconômico, o ingresso de IDE juntamente com o investimento estrangeiro em carteira configuraram um novo padrão de financiamento do Balanço de Pagamentos, menos dependente dos fluxos de financiamento e de empréstimos.

[142]O desempenho das empresas estrangeiras no Brasil, mensurado pela participação das vendas das 500 maiores empresas, publicada pela Revista Exame na sua edição Maiores e Melhores, aponta uma redução da participação do capital estrangeiro entre 1980 e 1985 (32,5% contra 28,5%), recuperando-se em 1990 (31,0%), sem no entanto atingir o patamar do início da década. Já a participação do estoque de IDE no PIB, que era de 7.4% em 1980, saltou para 11,5% em 1985, reduzindo-se para 7,8% em 1990. No caso argentino, observou-se a mesma tendência, com um crescimento relativo no período 1980-85 (de 6,9% para 7,4%) e uma queda no período mais crítico da crise interna e externa argentina que foi de 1985-90 (a participação reduziu-se para 5,3%). Importante destacar que em 1990, a participação do estoque de IDE nos dois países era inferior à média mundial e à dos países em desenvolvimento, ao contrário do que se verificava em 1980. Ver a respeito Laplane et al., 1999, 2001 e Chudnovsky & López, 2001.

Vários trabalhos recentes têm procurado mensurar e analisar esse expressivo fluxo de investimento direto estrangeiro (IDE) para o Mercosul nos anos 90[143]. A análise empírica que se segue baseia-se nesses trabalhos, tendo a UNCTAD e os respectivos bancos centrais como base primária de dados e informações.

O Mercosul tornou-se uma das principais regiões receptoras de IDE na década de 90. Sua participação nos fluxos globais (entre 4 e 5%) superou em muito sua participação no PIB mundial (próximo de 3%) ou nos fluxos de comércio (próximo de 1%). A região foi responsável por quatro em cada dez dólares investidos na América Latina e por um em cada seis dólares investidos nos países em desenvolvimento no período 1995-98, o que configurou uma forte desnacionalização de sua base produtiva e consolidou-a como um espaço privilegiado de atuação de filiais de empresas estrangeiras (tabela 4.5.).

O processo de privatização e a expansão da demanda doméstica explicam tanto os maiores fluxos de IDE para a Argentina no período 1991-94, quanto sua maior destinação para o Brasil no período 1995-98. Em termos regionais, evidenciou-se um processo de "desvio de investimento". No começo da década (1991-94), a Argentina foi a maior receptora de IDE no Mercosul (63,4%), representado 1,6% do fluxo mundial e 15% do fluxo destinado para a América Latina. Esta posição inverteu-se na segunda metade da década (1995-98), quando o Brasil absorveu 70% dos fluxos de IDE destinados ao Mercosul, ou ainda, 40% de todo o fluxo de IDE para a América Latina.

Importante destacar a retração do fluxo de IDE para os países em desenvolvimento a partir da crise internacional. A queda na América Latina foi menos acentuada devido à contribuição crescente do Brasil e, em menor medida da Argentina. Em 1999, o fluxo líquido de IDE para o Brasil aproximou-se de US$ 30 bilhões e para a Argentina de US$ 23 bilhões, o que reduziu a participação brasileira no bloco regional, mas aumentou em muito a participação do Mercosul nos fluxos mundiais e da América Latina. Nesse sentido, o desempenho do IDE no Brasil e na Argentina, em termos de valor, diferenciou-se dos demais países em desenvolvimento e, em particular, dos latino-americanos. Os países do sudeste asiático que vinham ampliando sistematicamente a entrada de IDE também foram fortemente afetados pela crise. Os fluxos médios no período 1993-97 foram quatro vezes maiores do que o do período anterior 1987-92. Entretanto, em 1998, os fluxos foram reduzidos em mais de US$ 10

[143] Para uma análise comparativa entre as economias do Mercosul ver Chudnovsky et al. (1999; 2000). Para uma análise do IDE na Argentina ver Chudnovsky & Porta, 1997; Chudnovsky & Lopes, 1999 e 2001. Para o caso brasileiro, ver Laplane et al., 1997, 1999, 2001, Bielschowsky, 1992; Bielschowsky & Stumpo, 1996; CNI/CEPAL, 1997.

bilhões. As principais exceções ficaram por conta de economias com ativos (estruturas produtivas e mercados) mais significativos e desvalorizados: China, Coréia do Sul e Tailândia[144].

Tabela 4.5. Mercosul: Participação nos Fluxos Mundiais de IDE

Em (%)

IDE Recebido	Dec-70	Dec-80	Dec-90	1991-94	1995-98
MERCOSUL					
Mundo	6,1	2,6	4,1	2,6	5,1
PED	25,3	11,9	12,9	7,4	15,8
A . Latina	49,2	32,7	36,9	23,4	42,9
Argentina					
Mundo	0,3	0,6	1,4	1,6	1,4
PED	1,1	2,9	4,6	4,7	4,5
A . Latina	2,2	8,0	13,1	14,9	12,1
Mercosul	4,5	24,5	35,5	63,5	28,3
Brasil					
Mundo	5,6	1,9	2,5	0,8	3,5
PED	23,1	8,7	8,1	2,4	11,1
A . Latina	45,0	23,9	23,1	7,7	30,1
Mercosul	91,5	73,0	62,6	32,8	70,1

Fonte: World Investment Report 1999 UNCTD. Elaboração NEIT/IE/UNICAMP.

O elevado estoque acumulado de IDE proveniente de países extra-bloco, bem como seu intenso fluxo nos anos 90, em particular quando cotejados aos fluxos recebidos por outros países em desenvolvimento, à evolução do PIB regional ou mesmo à FBCF, são indicadores incontestáveis do maior grau de abertura e de internacionalização das economias do Mercosul nos anos 90. Assim, não apenas no plano comercial, mas também no produtivo, o Mercosul caracterizou-se por um processo de integração regional aberto com crescentes relações econômicas extra-bloco. A participação do estoque de IDE no PIB saltou de 5,3% para 12,3% na Argentina e de 7,8% para 15,4% no Brasil entre 1990 e 1997, comprovando a maior participação do capital estrangeiro nessas economias (tabela 4.6.)[145].

[144] Ver a respeito World Investment Report (1999, 2000), UNCTAD.

[145] Como observa Chudnovsky et al. (2001), o nível de abertura econômica de Argentina e Brasil, quando mensurado pela participação do IDE no PIB ou na formação bruta de capital fixo ou pela participação nas vendas totais, é semelhante ao de economias abertas do sudeste asiático como Malásia e Singapura.

Tabela 4.6. Mundo e Grupo de Países por Grau de Desenvolvimento: Relação entre Estoque de IDE e Produto Interno Bruto

Em (%)

IDE	1980	1985	1990	1995	1997	1998
Mundo	5,0	6,9	8,7	9,9	11,7	13,7
Países Desenvolvidos	4,8	6,1	8,4	9,0	10,5	12,1
Países em desenvolvimento	5,9	9,8	10,5	14,1	16,6	20,0
América Latina	6,4	10,5	10,1	15,1	17,2	19,5
Mercosul	7,2	10,4	7,3	13,0	14,8	
Argentina	6,9	7,4	5,3	9,9	12,3	15,9
Brasil	7,4	11,5	7,8	14,4	15,9	17,1
Paraguai	4,8	9,4	7,6	10,8	16,6	16,2
Uruguai	6,9	15,9	10,6	7,7	8,2	11,4

Fonte: World Investment Report 1999 UNCTD. Elaboração NEIT/UNICAMP.

A relação entre IDE e a formação bruta de capital fixo (FBCF) também indica um crescente grau de internacionalização das economias do Mercosul[146]. Enquanto na segunda metade dos anos 80, essa relação para a Argentina e o Brasil era muito próxima da média dos países em desenvolvimento e mesmo mundial, na segunda metade dos anos 90, a relação IDE/FBCF para os países da região incrementou-se de forma quase exponencial e ficou em um patamar muito acima do mundial e do dos demais países em desenvolvimento.

[146] Importante destacar que o indicador IDE/FBCF (relação entre o investimento direto estrangeiro e a formação bruta de capital fixo) tem apenas o objetivo de permitir uma avaliação temporal da crescente importância dos fluxos de IDE, assim como o indicador IDE/PIB. O indicador não permite analisar com propriedade a contribuição do capital estrangeiro à formação bruta de capital fixo. Isto porque nem todo fluxo de IDE representa investimento macroeconômico, dado que parcela significativa tem se destinado às aquisições e fusões. Além do que, uma parcela importante de contribuição das empresas estrangeiras à formação bruta de capital fixo não é captada pelos fluxos de IDE mensurados a partir da conta de capital do Balanço de Pagamentos.

Tabela 4.7. Mundo e Grupo de Países por Grau de Desenvolvimento: Relação entre Fluxo de IDE e a Formação Bruta de Capital Fixo

Em (%)

IDE	1984-89	1990-94	1995-98
Total	3,1	3,8	7,5
Países em desenvolvimento	3,9	3,7	6,6
América Latina	4,2	6,5	13,6
Argentina	3,8	8,5	18,8
Brasil	2,3	1,9	14,7

Fonte: World Investment Report 1999 UNCTD. Elaboração NEIT/UNICAMP.

4.2.1. Perda de Importância do IDE Industrial no Mercosul

Duas características fundamentais do fluxo de IDE nos anos 90 no Mercosul foram: a) sua destinação preponderante para o setor de serviços, seguindo tendência observada nas economias avançadas, em detrimento dos investimentos industriais que foram majoritários nas décadas precedentes; e b) o predomínio de operações de aquisições e fusões em detrimento de investimentos em expansão e/ou criação de capacidade, também seguindo tendência internacional. Tanto a primeira quanto a segunda tendência estiveram, em grande medida, associadas ao processo de privatização e representaram uma forte desnacionalização da base produtiva nacional, o que o diferencia do padrão observado nos NIC´s asiáticos.

No Mercosul, houve uma queda acentuada da participação da indústria na atração do IDE *vis-à-vis* o setor de serviços[147]. A tabela 4.8. apresenta uma boa indicação da distribuição setorial do fluxo recente de IDE para o Brasil no período 1996/99 com base em uma amostra significativa, correspondente aos ingressos de investimento de empresas estrangeiras com valor superior a US$ 10 milhões[148]. A indústria de transformação foi responsável por apenas 18,4% do fluxo acumulado de IDE no período 1996-99, contra uma participação de 55% no estoque acumulado até 1995 (contra 71% em 1989). Este percentual não foi ainda menor devido ao bom desempenho de 1999, quando a indústria atraiu 25% do fluxo total de IDE, majoritariamente associado às aquisições de empresas industriais

[147] Para uma análise mais detalhada dessa tendência ver Laplane et al. (1997) e Chudnovsky & López, (1997).

locais. Considerado em seu conjunto, o setor de serviços atraiu 80% do total investido, contra uma participação no estoque acumulado até 1995 de apenas 43%. Os destaques foram os setores de energia elétrica e saneamento básico (14%), telecomunicações (16%), intermediação financeira (14%) e serviços prestados a empresas (23%)[149].

Tabela 4.8. Brasil - Estoque e Fluxo de Investimento Direto Estrangeiro por Setor de Atividade

SETORES	Estoque Até 1995 (*) Em %	Fluxo Acumulado 1995-99 Em %	SETORES	Estoque Até 1995 (*) Em %	Fluxo Acumulado 1995-99 Em %
Agricultura e I. Extrativa	**1,6**	**1,5**			
Indústria	**55,0**	**18,4**	**Serviços**	**43,4**	**80,1**
Alimentos e bebidas	5,5	2,5	Eletricid., gás e água	0,0	14,0
Fumo	1,7	0,6	Construção	0,5	0,7
Têxteis	1,2	0,3	Comércio atacadista	5,0	4,8
Vestuário e acessórios	0,2	0,0	Comércio varejista	1,6	3,7
Art.de Couro e calçados	1,0	0,0	Correio e telecomunic.	0,5	16,0
Madeira	0,1	0,1	Intermed. Financeira	3,0	13,7
Papel e celulose	3,3	0,0	Seguros e Prev. Priv.	0,4	0,6
Edição e impressão	0,3	0,1	Atividades imobiliárias	2,5	0,3
Petroquímica e álcool	0,0	0,0	Serv. Prest. Empresas	26,9	22,9
Produtos químicos	11,2	3,0			
Borracha e plástico	3,1	0,7			
P. Min. Não-metálicos	1,9	1,1			
Metalurgia básica	6,0	0,4			
Produtos de metal	1,4	0,2			
Máqs. e equipamentos	4,9	0,9			
Máqs. Esc. Eqps. Inf.	1,0	1,0			
Máqs. Eqps Aprs Elét.	2,6	0,8			
M. Elet Eqs. Comunic.	1,4	1,4			
Eqs. Méd, ótic, autom.	0,4	0,1			
Automobilística	6,7	4,6			
Outros Eqs. Transp.	0,5	0,2			
Mobiliário	0,7	0,2	**TOTAL**	**100,0**	**100,0**
Reciclagem	0,0	0,0		**42.530**	**73.812**

Fonte: FIRCE e Censo de Capitais Estrangeiros. Elaboração NEIT/IE/UNICAMP.
(*) acumulado até 1995. Obs: Para o cálculo do fluxo de IDE para 1996/97/98/99 consideraram-se apenas as empresas com investimentos acima de US$ 10 milhões. A amostra representa 73,6%, 81,6%, 88,4% e 89,7%, respectivamente, do valor total do investimento direto estrangeiro nestes anos.

O setor industrial no Brasil que mais atraiu IDE no período 1996-99 foi o automobilístico, em grande medida devido aos incentivos concedidos pelo regime automotivo. Também tiveram uma participação significativa o setor químico, alimentos e bebidas, material elétrico e equipamentos de comunicação, produção de minerais não metálicos e máquinas e equipamentos de escritório e

[148] Os montantes para os anos de 1996 a 1999 são US$ 7,6 bilhões, US$ 15,3 bilhões, US$ 23,2 bilhões e US$ 27,5 bilhões, representando 73,6%, 81,6%, 88,4% e 89,7%, respectivamente, do valor do IDE total nestes anos.
[149] Segundo informações prestadas pelas autoridades do Banco Central, neste item estão incluídos as operações financeiras associadas às empresas holding. Portanto, parte destes investimentos constituem-se de investimentos industriais.

informática. Juntos foram responsáveis por quase três quartos dos fluxos totais para a indústria de transformação. Com exceção do setor de produção de minerais não-metálicos, todos os demais encontram-se entre os setores com maiores volumes de IDE junto aos países avançados, embora com ordens de grandeza e de ordenação diferentes.

Na Argentina, a indústria manufatureira, que já tinha um menor poder de atração, perdeu ainda mais capacidade de atração de IDE nos anos 90. No caso argentino, a indústria absorveu apenas 21% do IDE no período 1992-93. Nesse período, devido ao avanço do processo de privatização dos serviços públicos, os setores de eletricidade, gás e água foram responsáveis por 45%, seguidos por petróleo com 20%. No período 1994-96, após o expressivo crescimento da demanda doméstica do início da década, foram destinados para a indústria 42% do fluxo total de IDE, com destaque para alimentos, bebidas e fumo 13,8%), química, borracha e plástico (12,8%) e automobilística (7,7%). No período 1997-98, a indústria perdeu novamente importância, recebendo somente 26,3% dos fluxos de IDE, enquanto o setor financeiro absorveu 27%, seguido de saneamento básco e eletricidade com 15,4% (Chudnovsky et al. 2001:56).

4.2.2. Destinação Setorial do IDE: Padrão de Convergência Brasil e Mundo

Um exercício interessante para analisar o processo de internacionalização produtiva no Brasil é a análise do padrão de destinação do IDE no país *vis-à-vis* o de outros grupos de países. Para tanto, utilizou-se o coeficiente de correlação ordinal de Spearman. Com os dados disponíveis foram testadas as hipóteses de correlação entre a ordenação da estrutura de estoque de IDE acumulado até 1997 no Brasil, nos países desenvolvidos e em desenvolvimento na Ásia e na América Latina. Utilizaram-se duas amostras: a primeira apenas com os setores industriais (17 setores) e a outra incluindo também alguns dos principais setores na área de serviços: energia elétrica e água, construção, comércio (atacadista e varejista), instituições financeiras e atividades imobiliárias. Os resultados constam do quadro 1 e são comentados a seguir.

O coeficiente de correlação foi sempre maior, independentemente da região comparada, quando considerou-se apenas a estrutura industrial, com exceção dos países desenvolvidos onde as correlações para as duas amostras são muito próximas. A correlação entre as estruturas setoriais de investimento foi maior entre o Brasil e os países desenvolvidos do que com relação aos países em desenvolvimento, ao

contrário do que se poderia especular inicialmente. O grupo de países em desenvolvimento é composto pelos países africanos, com baixa participação na amostra, pelos países asiáticos e latino-americanos.

Quadro I. Coeficiente de Correlação de Spearman entre o Estoque* de IDE no Brasil, Países Desenvolvidos e América Latina

	N	Coeficiente de Spearman			
		PD	PED	AL	Ásia
Todos Setores	23	0,4486	0,2678	0,5128	0,2125
Setores Industriais	17	0,4412	0,4167	0,7672	0,3701

Fontes: Bacen e WIR (1999). Elaboração NEIT/IE/UNICAMP.
(*) estoque acumulado até 1997.

O baixo grau de correlação com relação aos países em desenvolvimento foi devido sobretudo às diferenças existentes com os países do sul e sudeste asiático, dado o elevado grau de correlação entre Brasil e América Latina. Tanto para os setores industriais quanto para o total de setores, não foi possível rejeitar a hipótese de que a correlação é nula. O grau de correlação foi maior com relação aos países asiáticos quando considerados apenas os setores industriais. Ainda assim, o coeficiente de correlação seria significativo apenas ao nível de significância de 10%.

Como discutido acima, os países asiáticos consolidaram-se como receptores de IDE industrial. Mas especificamente em setores industriais onde o Brasil tem uma elevada presença estrangeira – automobilística, máquinas e equipamentos e alimentos e bebidas - , essa presença, mensurada pela participação do IDE, é maior do que no caso asiático. O mesmo ocorre no setor de serviços. Enquanto a presença estrangeira é mais elevada no Brasil nos setores financeiros e de comércio (atacadista e varejista), na Ásia há uma forte participação nas atividades imobiliárias e de construção. Cabe destacar também a significativa presença estrangeira no setor primário (extração de petróleo e agricultura). Em comum, a forte participação do capital externo nos setores químicos, de metalurgia básica e aparelhos elétricos.

Com relação aos países desenvolvidos, o coeficiente de correlação foi significativo[150] para as duas amostras. Ao contrário da correlação com os países asiáticos, nesse caso parece haver um padrão relativamente semelhante tanto nos investimentos industriais quanto nos de serviços. As duas estruturas apresentam em comum elevada participação estrangeira nas instituições financeiras e comércio (atacadista e varejista) e baixa participação em construção. A assimetria existente no caso dos setores de energia elétrica e de saneamento básico, com maior presença de capital externo nos países

[150] Com nível de significância de 5%.

avançados, deve ter sido parcialmente reduzida com as privatizações recentes no setor. Já na indústria, os setores de produtos químicos, alimentos, bebidas e fumo, automobilístico, de metalurgia básica e de máquinas e equipamentos destacam-se pela elevada participação do capital estrangeiro. As exceções entre as duas estruturas seriam os setores de borracha e plástico e aparelhos elétricos, com elevada participação no Brasil e baixa nos países avançados, e o inverso ocorrendo com o setor petroquímico, cuja participação estrangeira, medida pelo estoque de IDE, foi elevada nos países avançados e reduzida no Brasil.

Tabela 4.9. Mundo: Estoque de IDE* por Setores de Atividade e por Grau de Desenvolvimento Econômico

Em %

Setores	Brasil	Países Desenvolv.	Países em Desenvolv.	América. Latina	Sul e Sudeste Ásia
Primário: Agric. e Ind. Ext.	1,62	7,63	3,78	5,73	3,43
Alimentos, Bebidas e Fumo	7,17	3,55	1,66	5,56	1,30
Têxtil, Vestuário e Calçados	2,43	1,26	1,40	1,58	1,39
Madeira	0,07	1,22	3,30	2,44	3,39
Papel e Gráfica	3,57	1,02	0,05	0,00	0,05
Petroquímica e álcool	0,00	3,15	1,49	0,01	1,63
Produtos químicos	11,16	6,86	8,58	6,36	8,82
Borracha e plástico	3,10	0,62	0,54	3,58	0,26
Prod. Minerais não-metálicos	1,92	0,98	1,27	1,70	1,23
Metalurgia básica	6,03	2,28	3,83	3,93	3,84
Produtos de metal	1,35	0,69	0,00	0,00	0,00
Máquinas e equipamentos	4,87	2,98	1,08	3,96	0,82
Máqs. Escrit. Eqps. Informát	1,04	1,19	0,00	0,00	0,00
Máqs. Eqps Aparelhos Elétr.	2,59	0,35	3,64	3,35	3,68
Maq. Elet Equips. Comunic.	1,39	1,42	0,06	0,00	0,07
Equips. Médicos, ótic, autom.	0,40	0,77	0,03	0,00	0,03
Automobilística	6,70	1,57	0,78	4,00	0,48
Outros Equipss. Transporte.	0,52	0,20	0,02	0,27	0,00
Eletricid., gás e água	0,00	1,29	2,67	9,01	2,09
Construção	0,48	0,59	2,19	0,57	2,34
Com. Atacadista e Varejista	6,52	13,75	3,47	6,63	3,18
Instituições Financeiras	3,30	21,26	1,67	7,45	1,14
Atividades imobiliárias	2,49	3,22	15,02	1,72	16,31
SUB-TOTAL	68,70	77,86	56,54	67,86	55,49
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: World Investment Report 1999 UNCTD. Elaboração IE/NEIT/UNICAMP.
(*) acumulado até 1997.

Cabe destacar uma diferença importante entre os fluxos de IDE para o Brasil em três sub-períodos recentes: início (1991-93), meados (1994-96/97) e final da década (1997-99). Além de apresentar um volume bem superior, o fluxo de investimento do período 1994-97 diferenciava-se também qualitativamente dos investimentos do início dos 90. Enquanto esses caracterizavam-se de forma generalizada por projetos de racionalização e modernização de produtos e processos

produtivos[151], os investimentos do período 1994-96/97 tinham como modalidade preponderante a criação e/ou ampliação de capacidade produtiva, ainda que concentrada em poucos setores industriais[152]. Nesse sentido, os condicionantes e/ou motivações dos fluxos dos dois períodos também foram distintos. O fluxo de início dos anos 90 objetivava um aumento de especialização e de eficiência, como resposta e beneficiando-se dos processos de liberalização comercial e financeira. Já o segundo fluxo visava, fundamentalmente, o aumento de capacidade produtiva para o atendimento ao mercado interno, fortemente estimulado pelo processo de estabilização econômica, a partir da implantação do Plano Real.

Nos fluxos mais recentes, do período 1997-99, apenas uma parcela minoritária desses investimentos foi destinada à implantação e ampliação de plantas produtivas. A participação estrangeira cresceu de forma expressiva sobre o estoque de capacidade produtiva já existente, através de operações de aquisição de empresas locais já existentes, conformando um intenso processo de desnacionalização da base produtiva doméstica. Importante atentar para essa associação entre o processo de internacionalização produtiva e de desnacionalização. Como destaca Laplane et al. (2000) "a relação entre internacionalização e desnacionalização da economia não é necessária. Trata-se, na verdade, de uma especificidade do processo de internacionalização recente da economia brasileira, assim como de algumas outras economias periféricas. Em tese, o processo de internacionalização poderia ocorrer, como de fato ocorreu em alguns países asiáticos, com expressiva participação de empresas de capital nacional na ampliação dos fluxos de comércio e de investimentos externos" (2000:72).

4.2.3. IDE, Aquisições e Fusões e Privatizações

Outro aspecto importante a ser observado nos atuais investimentos na Argentina e Brasil foi o aumento da participação da modalidade de aquisições e fusões (A&F), seguindo tendência também observada nos países avançados. No caso argentino, a elevada participação do país nas operações de A&F realizadas na América Latina (tabela 4.10.) deveu-se ao processo de privatizações que iniciou-se

[151] O caráter racionalizador e modernizante do IDE do início dos anos 90 esteve associado à necessidade de redução de custos e aumento de competitividade, para fazer frente às importações efetivas ou potenciais e, em menor medida, para a busca de novos mercados. Esse processo estimulou a adoção de estratégias de especialização e de complementaridade produtiva e comercial. Como conseqüência houve o abandono de linhas de produtos com escalas de produção inadequadas e/ou com estruturas de custos não-competitivas, o aprofundamento do processo de terceirização para atividades produtivas e não apenas complementares e a elevação do conteúdo importado decorrente da substituição de fornecedores locais por externos. Ver a respeito Laplane et al. (1997) e Coutinho (1997). Para uma análise aprofundada do perfil desses investimentos ver Bielschowsky, 1992; Bielschowsky & Stumpo, 1996; CNI/CEPAL, 1997.

e concentrou-se no início da década. Isso explica também a elevada relação entre os investimentos em A&F e IDE total no período. No caso brasileiro, os coeficientes para o período mais recente foram muito elevados e bem próximos dos observados nos países avançados. No biênio 1995-96, quando iniciou-se o forte fluxo de IDE para o Brasil, a modalidade A&F (envolvendo controle majoritário) era inferior a um terço dos fluxos totais de IDE, embora esta participação se elevasse bastante, quando consideravam-se as operações totais (com ou sem controle majoritário).

Tabela 4.10. Argentina e Brasil: Participação nas Operações de Aquisições e Fusões Mundo 1991-98

Em %

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Acum 1991-98
Brasil									
Majoritário									
(%) no mundo	0,1	0,5	1,6	0,0	1,0	1,9	4,4	5,2	3,0
(%) na América Latina	7,0	6,4	28,5	0,3	24,2	27,9	40,6	68,2	42,9
Total									
(%) no mundo	0,1	0,4	0,8	0,7	1,1	1,7	3,7	4,5	2,4
(%) na América Latina	1,7	4,5	9,0	9,1	22,5	21,0	28,7	61,7	29,7
Argentina									
Majoritário									
(%) no mundo	0,2	5,3	1,6	0,6	1,1	1,5	1,1	0,4	1,1
(%) na América Latina	11,5	63,7	28,8	22,4	24,9	21,5	10,2	4,9	15,7
Total									
(%) no mundo	0,3	4,0	1,3	1,1	1,0	1,4	1,7	0,6	1,3
(%) na América Latina	7,2	46,7	15,0	14,7	20,6	17,6	13,5	7,7	15,3

Fonte: World Investment Report 1999 UNCTD. Elaboração NEIT/IE/UNICAMP

Com relação à destinação das operações de A&F no Brasil, segundo dados da empresa de consultoria KPMG, as operações de aquisição, cobrindo o período de 1992 até os primeiros oito meses de 1997, concentraram-se no setor industrial, o que vai na direção oposta da tendência internacional[153]. Do total de 600 operações de aquisições analisadas, 58,8% foram no setor industrial (incluindo a indústria extrativa), com destaque para os setores de alimentos e bebidas, material de transporte, química e petroquímica, metal-mecânica e eletroeletrônica. Cabe ressaltar que estes setores já contavam com elevada presença estrangeira, mensurada a partir do estoque de IDE ou da participação estrangeira nas vendas totais do setor (Laplane et al., 2000). No setor de serviços, responsável por 32,5% das aquisições, merecem destaque os setores de serviços financeiros e de seguros, de

[152] Os setores industriais como maiores investimentos em expansão/ampliação de capacidade foram: automobilístico, químico, eletroeletrônico e alguns bens intermediários. Ver a respeito (Laplane et al. 1997, 1999)

[153] As empresas industriais nos setores de aeronáutica (Embraer), mineração (Vale do Rio Doce e Caraíba), siderurgia (Usiminas, Cosinor, CST, Acesita, CSN, Cosipa e Açominas), química e petroquímica (Copesul, Copene, PQU, Oxiteno, etc.) e fertilizantes (Arafértil, Ultrafértil, Fosfértil, etc.) foram em grande medida privatizadas para grupos nacionais na

telecomunicações e de serviços de informática. Ainda que se leve em conta o número de aquisições realizadas por capital nacional, ou seja, de empresas de capital nacional que adquiriram participação em empresas brasileiras de capital estrangeiro: 116 (27,8%) no período 1995-97 e 60 (32,7%) no período 1992-94, ainda assim é indiscutível o grau de desnacionalização da base produtiva.

Com o aprofundamento do processo de privatização das empresas de serviços públicos, a partir de 1997, a modalidade de A&F (com controle majoritário) tornou-se predominante, explicando 55% do fluxo total de IDE e atingindo um patamar máximo em 1998 de 74,1%. Se consideradas todas as operações de A&F (com ou sem controle majoritário), os valores envolvidos correspondem a 85,7% do IDE líquido em 1998. Isto significa que menos de 15% do fluxo de IDE de US$ 25 bilhões em 1998, ou seja, pouco mais de US$ 3,5 bilhões foram destinados à ampliação e criação de nova capacidade produtiva. Nesse mesmo ano, as operações brasileiras representaram em valor mais de dois terços de todas operações realizadas na América Latina, contra uma participação inferior a 7% no biênio 1991-92.

No caso brasileiro, o processo de privatização foi decisivo na atração de IDE a partir de 1994-95. A participação do capital estrangeiro foi muito tímida no início do processo de privatização (PND) em 1991, quando foram vendidas empresas industriais nos setores de aeronáutica, mineração, siderurgia, química e petroquímica e fertilizantes. Nas vendas posteriores de empresas de serviços públicos estaduais, com destaque para as geradoras e distribuidoras de energia elétrica, bancos, gás e saneamento básico, a participação do capital estrangeiro foi bastante significativa. De um total de US$ 24,5 bilhões arrecadados, a participação estrangeira foi de 47,5%. O mesmo ocorreu no processo de privatização do setor de telecomunicações (telefonia fixa, celular e serviços de longa distância). Com recursos externos superiores a US$ 16 bilhões, os investidores estrangeiros foram responsáveis por 60% do total investido. Considerando-se o montante total ingresso de US$ 71,2 bilhões no processo de privatização no período 1991-99, o capital estrangeiro investiu US$ 30,9 bilhões (43,5%).

Ainda que as privatizações nos setores de serviços públicos continuassem condicionando de forma decisiva a entrada de IDE no Brasil, sobretudo nas áreas de energia elétrica e de telecomunicações, a partir de 1997, é importante destacar que as operações de aquisição e fusão cresceram mais que proporcionalmente com relação às empresas privadas, em particular empresas nacionais, consolidando o processo de desnacionalização da estrutura produtiva brasileira. A título de

---

primeira metade da década de 90. Entretanto, a presença de grupos estrangeiros, ainda que com aportes de recursos minoritários, faz com que estas operações sejam computadas como operações de A&F entre fronteiras (*cross-border).*

ilustração, as operações de aquisição e fusão foram responsáveis por 85% de todo o fluxo de IDE em 1998, mas desse total as privatizações explicaram apenas 27,5% (ou 23,6% do fluxo de IDE total).

Tabela 4.11. Brasil: IDE e Privatização 1996-1999

(Em US$ milhões)

IDE	1996	1997	1998	1999
IDE Ingresso na Privatização	2.645	5.246	6.121	8.766
(%) no IDE ingresso	25,2	28,0	21,2	28,0
(%) no IDE líquido	26.5	30.7	23.4	29,3

Fonte: Banco Central. Elaboração NEIT/IE/UNICAMP.
(*) inclui operações em moeda nacional, mercadorias, conversões e reinvestimentos.
(**) acumulado de janeiro a setembro.

Assim, a manutenção das taxas de crescimento do IDE, mesmo após a deflagração da crise internacional, deveu-se à entrada de dólares destinados às operações de A&F. Essas operações têm se concentrado no setor de serviços, embora um fluxo não desprezível em termos absolutos tenha sido destinado ao setor industrial. Com isso, a já expressiva participação do capital estrangeiro na indústria brasileira, mensurada a partir do estoque de capital estrangeiro acumulado ao longo de várias décadas e existente nos mais variados setores industriais, tem sido expandida e generalizada, com os fluxos recentes de IDE, para outros setores de atividade econômica, particularmente para os setores de serviços públicos e financeiros. Com isso, à diferença do período anterior, parece haver uma relativa convergência em direção aos perfis e padrões das estruturas de investimento nos países avançados.

4.2.4. Assimetrias no Grau de Internacionalização

Com relação à assimetria no processo de internacionalização produtiva, Argentina e Brasil, sobretudo esse último, confirmam o comportamento das empresas dos países em desenvolvimento. O Mercosul participou com aproximadamente 0,6% do IDE mundial enviado (tabela 4.12.). Ou seja, uma análise comparativa do montante de fluxo de IDE recebido e enviado pela Argentina e Brasil, bem como da participação desses países nas operações transfronteiriças de compra e venda de empresas, permite constatar o baixo grau de internacionalização produtiva das empresas nacionais. Ainda assim, as empresas dos países do Mercosul foram responsáveis por 40% de todos os investimentos externos realizados na região. Entretanto, quando se consideram os países em desenvolvimento, esta

participação reduziu-se para 5,5% nos anos 90, como conseqüência do maior grau de internacionalização das empresas do sudeste asiático.

No caso brasileiro, utilizando-se dos dados fornecidos pela Cepal (2001), considerados apenas os anos 90, observa-se que o Brasil recebeu um valor acumulado superior ao patamar de US$ 105 bilhões. Por outro lado, no mesmo período, as empresas de capital nacional investiram no exterior menos de US$ 10 bilhões[154]. A proporção de dez para um entre o montante recebido e enviado é um indicador incontestável do baixo grau de internacionalização produtiva e de fragilidade competitiva das empresas brasileiras. Esta proporção é ainda mais reduzida quando se considera o fato de que parte deste capital acumulado no exterior já não mais pertence a empresas nacionais, agora de propriedade de capital estrangeiro[155]. No caso argentino, a tendência não é diferente, ainda que seja possível identificar um maior grau de internacionalização de suas empresas *vis-à-vis* as brasileiras, em termos absolutos (foram investidos no exterior mais de US$ 12 bilhões) e em termos relativos. A relação IDE enviado e IDE recebido superou a brasileira nos períodos 1992-94 e 1995-99.

Tabela 4.12. Mercosul: Participação nos Fluxos Mundiais de IDE enviado

Em %

IDE Enviado	Dec-70	Dec-80	Dec-90	1991-94	1995-98
MERCOSUL					
Mundo	0,3	0,2	0,6	0,5	0,8
PED	37,5	3,7	5,5	4,0	6,6
A . Latina	81,9	39,8	40,1	40,3	42,3
Argentina					
Mundo	0,0	0,0	0,4	0,3	0,4
PED	-3,7	-0,2	3,3	2,6	3,8
A . Latina	-8,0	-2,5	23,7	26,4	24,5
Mercosul	-9,8	-6,3	59,0	65,4	58,0
Brasil					
Mundo	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3
PED	39,9	3,9	2,3	1,4	2,8
A . Latina	87,0	41,8	16,4	13,9	17,8
Mercosul	106,3	105,0	40,9	34,5	41,9

Fonte: World Investment Report 1999 UNCTD. Elaboração NEIT/IE/UNICAMP.

Embora o grau de internacionalização das empresas regionais seja reduzido, esse tem se incrementado no período mais recente. A taxa média anual de investimentos no exterior nos dois sub-

[154] Segundo os dados do Banco Central do Brasil, o estoque de investimento direto brasileiro no exterior até 1995 estava concentrado em instituições financeiras (49%) e indústria (29%). Na Argentina, os investimentos brasileiros concentraram-se no setor industrial (58%), seguido de instituições financeiras, com 28%.

[155] Alguns exemplos de empresas argentinas e brasileiras que passaram para mãos de grupos estrangeiros recentementemente: Cofap, Metal Leve, Elevadores Atlas, Banco Real, YPF, La Serenisima, entre outras.

períodos dobrou tanto para a Argentina (US$ 941 milhões para US$ 1,8 bilhão) quanto para o Brasil (US$ 555 milhões contra US$ 1,16 bilhão).

Tabela 4.13. Argentina e Brasil: Relação entre Investimento Direto Recebido e Enviado

IDE País	1980	1985	1990	Média 1992-94	Média 1995-99
IDE enviado (A)					
Argentina	-110	0	0	941	1.888
Brasil	367	81	665	555	1.164
IDE recebido (B)					
Argentina	678	919	1.836	3.526	9.838
Brasil	1.911	1.441	989	2.142	19.673
(A) / (B)					
Argentina	-16,2	0,0	0,0	26,7	19,2
Brasil	19,2	5,6	67,2	25,9	5,9

Fonte: Anuário Estatístico da CEPAL. Elaboração NEIT/IE/UNICAMP.

As operações de A&F também corroboram a linha de argumentação com relação ao grau de assimetria no processo de internacionalização produtivo. No período 1991-98, enquanto no Brasil foram realizadas operações de venda no valor de US$ 47,5 bilhões (US$ 37,7 bilhões para operações com controle majoritário), as operações de compra de empresas no exterior não representaram 10% das operações de venda, envolvendo apenas US$ 4,3 bilhões. A rigor, estes indicadores refletem não apenas o grau de desnacionalização da base produtiva brasileira, mas também, e aqui reside a grande diferença, o baixo grau de internacionalização produtiva das empresas locais.

Por último, cabe analisar a contribuição do Mercosul para o processo de internacionalização das empresas regionais, mensurada pelos fluxos de investimentos cruzados, ou seja, de empresas de capital brasileiro na Argentina e de capital argentino no Brasil. Certamente esta importância foi muito mais reduzida do que no caso da atração de IDE do resto do mundo. Em termos absolutos e relativos, a presença de capital brasileiro na Argentina e do capital argentino no Brasil foi pouco significativa dado o expressivo grau de internacionalização dessas economias e a crescente participação de capital dos países avançados. Os investimentos cruzados também foram reduzidos quando comparados à importância dos fluxos comerciais regionais.

Ainda assim, as empresas nacionais do Mercosul cresceram de forma significativa nos anos 90, triplicando, com relação aos anos 80, seu grau de internacionalização, mensurado pelo fluxo de IDE enviado ao exterior. Este processo foi mais intenso em termos absolutos e relativos para as empresas argentinas quando comparadas às brasileiras tanto no período de recuperação e expansão do mercado

doméstico argentino (1991-94), período de transição do Mercosul, quanto no período de maior dinamismo do mercado brasileiro (1995-98) que coincide com a consolidação do processo de integração. Dadas as assimetrias de tamanho de mercado entre Brasil (maior) e Argentina (menor), este comportamento corrobora a importância dos mercados nacionais (regionais) enquanto espaços de acumulação e de capacitação competitiva.

As informações quantitativas sobre os fluxos de IDE intra-regional não estão disponíveis de forma sistematizada. Com base nos dados dos bancos centrais dos países e da Cepal, foi possível estimar que, no caso do mercado brasileiro, a participação do capital argentino no estoque de IDE era inferior a 1% até 1995, concentrando-se basicamente no setor industrial (85%). Nos fluxos de IDE no período 1995-99, essa participação foi ainda menor: 0,6%, correspondendo a pouco mais de US$ 418 milhões. No caso argentino, segundo dados da Dirección Nacional de Cuentas Internacionales do Ministério da Economia, o Chile foi o principal país latino-americano investidor, participando com 6,7% do estoque total de IDE até 1996. Os demais países sulamericanos participavam com menos de 3,8%.

Se é verdade que a participação do capital regional nos países vizinhos é relativamente reduzida *vis-à-vis* o capital dos países avançados, do ponto de vista das empresas regionais, o Mercosul e os demais países latino-americanos têm se constituído em importantes mercados de atuação direta (produtiva)[156]. Nesse sentido, a integração regional também criou oportunidades para que empresas locais nacionais iniciassem seu processo de internacionalização produtiva, revertendo, ainda que parcialmente, seu baixo grau de internacionalização produtiva, constituindo filiais nos países vizinhos (Cepal, 1994)[157]. Nesse caso as decisões de investimento parecem ter se valido muito mais das menores exigências em termos de capacitações competitivas, financeiras, tecnológicas, culturais necessárias *vis-à-vis* uma inserção produtiva em economias mais distantes e avançadas.

[156] Segundo dados das revistas Mercado y Prensa Econômica, a participação das empresas estrangeiras nas vendas totais argentinas foi de 56,6% em 1997. As empresas brasileiras representaram apenas 1,2% desse total. Ver Chudnovsky et al. (2001).

[157] Segundo Cepal (1994), reproduzido em Bielshowsky (2000), "os investimentos privados e o comércio recíprocos entre os países da região aumentaram significativamente a partir do início da década de 1990. No âmbito do processo de internacionalização, numerosas empresas dos países maiores vêm realizando investimentos no exterior, uma parte dos quais é dirigida para a própria região; os países menores tendem a captar uma proporção maior dos investimentos de origem regional que os de maior porte (2000:945).

Tabela 4.14. Brasil: Estoque e Fluxo de Investimento Direto Estrangeiro por País de Origem 1995-99

(em US$ milhões)

	Estoque 1995		Fluxo Acumulado 1996-99	
Países	**Valor**	**%**	**valor**	**%**
Estados Unidos	10.852	25,5	19.138	25,9
Alemanha	5.828	13,7	1.302	1,8
Suíça	2.815	6,6	812	1,1
Japão	2.659	6,3	1.086	1,5
França	2.032	4,8	5.993	8,1
Canadá	1.819	4,3	909	1,2
Reino Unido	1.793	4,2	1.671	2,3
Ilhas Virgens	1.736	4,1	873	1,2
Países Baixos	1.535	3,6	7.422	10,1
Itália	1.259	3,0	1.125	1,5
Ilhas Cayman	892	2,1	7.960	10,8
Uruguai	874	2,1	259	0,4
Bermudas	853	2,0	571	0,8
Panamá	677	1,6	1.821	2,5
Suécia	567	1,3	949	1,3
Bélgica	558	1,3	1.260	1,7
Ilhas Bahamas	510	1,2	667	0,9
Luxemburgo	408	1,0	753	1,0
Argentina	394	0,9	418	0,6
Espanha	251	0,6	11.955	16,2
Portugal	107	0,3	5.048	6,8
Coréia do Sul	4	0,0	256	0,3
Demais	4.110	9,7	1.566	2,1
Total	42.530	100,0	73.812	100,00

Dados do Censo de Capitais Estrangeiros, realizado em 1996. ** Inclui conversões para investimentos diretos
1. No período de 1996 a 1999, consideram-se os ingressos de investimentos acima de US$ 10 milhões por empresa receptora/ano. 2. Dados preliminares. 3. Conversões em dólares às paridades históricas.

As empresas argentinas têm aproveitado mais o processo de integração para alavancarem seu processo de internacionalização produtiva. Segundo dados da Cepal, as empresas argentinas investiram nos anos 90 US$ 3,5 bilhões nos países latino-americanos, sendo a Venezuela (US$ 1,13 bilhão) o principal mercado receptor desses investimentos, seguida do Brasil (US$ 1,097 bilhão) e Bolívia (US$ 534 milhões). Esses valores indicam que para o Brasil foram destinados algo entre 9 e 10% dos investimentos no exterior e aproximadamente um terço para a América Latina. No caso do Brasil, os investimentos externos de suas empresas na região totalizaram US$ 1,533 bilhão, sendo o mercado argentino de longe o maior receptor: US$ 985 milhões, ou seja, dois terços do montante investido nos

países latino-americanos. Por sua vez, esses países foram responsáveis por um quinto do total investido pelas empresas brasileiras no exterior.

Outro indicador importante fornecido pelo Centro de Estudios para la Producción do Ministério de Economia argentino é o investimento de firmas estrangeiras (IFE) na economia argentina, o que, a rigor, não corresponde ao investimento direto estrangeiro, uma vez que considera os investimentos e reinvestimentos de lucros das empresas já atuantes na Argentina. No período 1990-99, as empresas brasileiras realizaram na Argentina investimentos no montante de US$ 2,12 bilhões, o que representou 1,8% do total dos IFE. Esses investimentos foram sub-divididos em nova formação de capital (US$ 1,54 bilhão) e em aquisições de empresas instaladas (US$ 582 milhões). Importante destacar que no caso dos investimentos "*greenfield"*, que totalizaram US$ 1,2 bilhão, a participação das empresas brasileiras foi bem mais significativa (5,6%), sendo superada apenas pelas empresas de origem americana, chilena, canadense, francesa e australiana.

4.3. Determinantes e condicionantes do IDE.

O Mercosul exerceu uma influência decisiva na atração do fluxo de IDE e na atuação das filiais de empresas estrangeiras nos anos 90. Para a análise da motivação e da forma de atuação das empresas estrangeiras utiliza-se aqui como referência teórica os trabalhos de Dunning (1988 e 1994) e UNCTAD (1992 e 1995) e como trabalhos empíricos Chudnovsky et al. (2001) e Laplane et al. (2001).

Com base nesses trabalhos, é possível apontar três tipos de fatores que condicionam a internacionalização produtiva das empresas transnacionais (ET): “vantagens de localização”, “vantagens de propriedade” e “vantagens de internalização”. As primeiras referem-se a fatores naturais, adquiridos ou criados institucionalmente que tornam atraente a localização da produção dessas empresas em diversos países. O segundo grupo de vantagens está associado à propriedade de ativos produtivos, tecnológicos, financeiros, que criam vantagens competitivas para essas empresas *vis-à-vis* seus concorrentes efetivos ou potenciais. O terceiro grupo diz respeito à comparação do custo e do risco envolvidos na instalação de uma filial própria e na associação ou licenciamento a um produtor local. As filiais podem atuar de forma relativamente isolada (*stand alone*) ou se integrar de forma mais ativa, em termos de fluxos produtivos, financeiros e tecnológicos, na corporação mundial. No caso de uma integração complexa, a filial, além de intensos fluxos comerciais, também assume funções produtivas, tecnológicas e de gestão estratégicas dentro da corporação.

Dunning (1988, 1994) também classificou o IDE segundo sua motivação e a forma de atuação das empresas. Quando as decisões de investimento e a forma de atuação das filiais estão associadas às dimensões e ao dinamismo do mercado interno, esses são classificados como *market seeking*. Se as decisões e a atuação visam se beneficiarem de recursos naturais do país receptor dos investimentos para criarem vantagens competitivas, esses são denominados de *resource seeking*. Os investimentos classificados como *efficiency seeking* seriam aqueles que visam racionalizar a produção para explorar economias de especialização, de escala e de escopo. Finalmente, os investimentos denominados de *strategic asset seeking* são aquelas cuja estratégia é adquirir recursos ou ativos que contribuam para ampliar a capacidade competitiva de toda a corporação nos mercados regionais ou globais.

Segundo Chudnovsky et al. (2001), "a evidência disponível apoia claramente a hipótese de que na Argentina e no Brasil os principais fatores de atração têm sido o tamanho e o grau de dinamismo do mercado interno. Esta característica se alinha com as conclusões da literatura recebida em nível internacional, a qual assinala que o tamanho e perspectivas dos mercados receptores são ainda o principal fator de atração de IDE (Unctad, 1994). Trata-se, por sua vez, do mesmo fator de atração que motivou o forte ingresso de IDE tanto na Argentina como no Brasil durante a etapa de ISI" (2001:17).

O tamanho e o grau de dinamismo do mercado interno constituíram-se em vantagens locacionais de Argentina e Brasil, potencializadas nos anos 90 pelo êxito do processo de estabilidade econômica e a conseqüente expansão da demanda doméstica na Argentina no início da década e, no Brasil, a partir de 1993-94. Esses fatores foram decisivos na atração de IDE, prevalecendo assim, por parte das ET´s, as estratégias *market-seeking*.

Importante observar, como destaca Coutinho (1997), que as economias avançadas, após demandarem e absorverem quase a totalidade dos recursos financeiros na forma de financiamento e investimentos, visando a reestruturação de suas bases produtivas nacionais, apresentaram nos anos 90 uma relativa estagnação da demanda e dos níveis de atividade, à exceção dos EUA, favorecendo assim a busca de novos espaços de investimento e de acumulação de capital nos países periféricos.

A atuação das filiais de capital estrangeiro voltada para o mercado interno ou regional foi reforçada pelo processo de integração. O atendimento ao mercado regional a partir de uma base de produção ou de esquemas de especialização e complementaridade produtivas regionais, visando ganhos de escala e de eficiência, foi diretamente beneficiado pela expansão dos mercados (economias de escala de produção) e pela redução dos custos de transação dos fluxos comerciais intra e extra-bloco. Como

discutido, a redução das barreiras tarifárias e não-tarifárias no âmbito de uma política de integração regional aberta beneficiou tanto os fluxos comerciais intra quanto os extra-bloco.

Apesar das maiores facilidades de comercialização e menores custos transacionais, o que, pelo menos em tese, favoreceria a destinação de investimentos também para as menores economias da região (Paraguai e Uruguai), a concentração (absoluta e relativa) dos investimentos nas duas maiores economias (Brasil e Argentina) sugere que a proximidade com os maiores mercados e outros fatores locacionais também foram decisivos para a alocação desses fluxos de investimentos. Assim, se é verdade que o tamanho e o dinamismo do mercado regional são uma condição necessária para a atração de IDE, não são uma condição suficiente. Na mesma linha de argumentação de Dunning, a questão a ser respondida é o porquê desses elevados investimentos em economias com mercados mais abertos e que acordaram entre si um processo de integração nos moldes de um "regionalismo aberto". Isto porque seria possível atender a esse mercado ampliado apenas com exportações a partir das matrizes ou de outras filiais instaladas pelo mundo, ou ainda licenciando a produção para produtores locais. Nesse sentido, a expressiva entrada de fluxos de IDE beneficiou-se de outras vantagens locacionais.

Para Chudnovsky et al. (2001) uma parte da explicação pode ser obtida analisando-se a própria destinação desses investimentos. Primeiramente, como observado, uma parcela majoritária do IDE destinou-se para o setor de serviços, o que pressupõe necessariamente uma presença e atuação direta das empresas, dado que tratam-se de setores produtores de bens e serviços não comercializáveis (*no tradeable*). Como visto, os processos de privatização na Argentina e no Brasil explicam boa parte desses investimentos no setor de serviços (bem como no setor industrial). As privatizações nos setores de serviços públicos (telecomunicações, saneamento básico, energia elétrica) estão associadas aos processos de desregulamentação econômica e financeira. Assim, pode-se dizer que a política econômica criou vantagens locacionais. Nesse sentido, esse expressivo fluxo de IDE destinado ao setor de serviços enquadra-se predominantemente nas estratégias *market-seeking*, ainda que algumas operações também possam ser enquadradas nas estratégias *asset-seeking*; na medida em que visaram o aproveitamento da posição de mercado da firma adquirida e de outros ativos intangíveis.

No caso dos investimentos industriais, tanto para aqueles em aquisição e fusão (A&F) quanto para aqueles em ampliação e criação de nova capacidade produtiva, foi possível identificar uma combinação de várias estratégias e formas de atuação, ainda que as evidências apontem para o predomínio de estratégias *marketing-seeking*[158]. Como destaca Chudnovsky et al. (2001) "à medida que

[158] A modalidade de operações de aquisição e fusão (A&F) tem sido crescente e, desde 1997, a modalidade majoritária de IDE. Apesar desta tendência, no período 1994-97 foi possível identificar nos projetos industriais uma participação

se modificaram as condições de concorrência como resultado do desenvolvimento econômico, da liberalização comercial ou da emergência de competidores locais, os investimentos *market seeking* são seguidos com freqüência de investimentos *efficiency seeking*, nos quais se busca racionalizar a produção para explorar economias de especialização e de escopo. Tanto os processos de integração regional como a redução dos custos de transporte e os avanços nas telecomunicações favorecem esse tipo de estratégia, já que freqüentemente materializam-se através de processos de complementaridade, tanto comercial como produtivo, das operações de filiais da corporação transnacional" (2001: 23).

Nesse sentido, há uma diferença importante com relação aos anos 60 e 70 quando o IDE foi atraído pelo tamanho e dinamismo dos mercados internos protegidos e fechados às importações de uma forma geral. Nos anos 90, os mercados nacionais foram substituídos por espaços regionais e os maiores fluxos comerciais, sobretudo de importações, expressaram uma estratégia também de especialização em busca de ganhos de escala e de eficiência ou, na classificação de Dunning, estratégias *efficiency seeking*. E mais, para alguns setores ou produtos, a proteção ao mercado interno foi ainda um fator importante na atração de IDE. Mas nesse caso houve diferenças importantes com relação ao padrão anterior, a começar pelo fato de que a restrição às importações não foi generalizada para toda a cadeia produtiva, permitindo aos produtores instalados acesso a matérias-primas e componentes, bens de capital e bens finais complementares à produção local. Esses são os casos dos setores automobilístico, informática, eletro-eletrônicos, vestuário, entre outros.

Dentro do setor industrial, o setor automobilístico foi o que realizou um maior montante de investimentos e o que contou, como discutido na seção 2.5., com regimes especiais nos dois países. Além de incentivos financeiros, tributários e fiscais, a proteção ao mercado e aos produtores domésticos, nos moldes de um processo de substituição de importações, foi um fator fundamental para a atração do IDE. Principalmente porque a proteção efetiva foi muito maior do que a nominal, visto que as importações de bens de capital, insumos e componentes e mesmo de produtos acabados, desde que realizados pelass montadoras instaladas, foram facilitadas e incentivadas. Novamente aqui foram criadas vantagens locacionais via política econômica.

Segundo Chudnovsky, “o papel do Mercosul tem sido particularmente central na indústria automotriz. Com efeito, ao longo da década, a consolidação do processo de integração, em paralelo com as transformações operadas na indústria automotriz em nível global – e com o impulso próprio dos

---

significativa de operações *greenfield*, especialmente nos setores industriais automobilístico, eletroeletrônico e químico. Com a maturação desses investimentos e a deterioração do quadro macroeconômico, instabilidade cambial, elevação das taxas domésticas de juros e retração da demanda e dos níveis de atividades, reduziu-se a participação relativa dos investimentos na modalidade de criação e/ou expansão de capacidade produtiva.

regimes setoriais vigentes nos dois países, aos quais se somava um mecanismo de compensação em nível binacional – levaram a que o mercado regional incrementasse sua importância estratégica, em particular para as ET de origem européia e norte-americanas" (2001:18).

Por outro lado, como destacam Laplane et al. (1997, 1999) e Intal (1999), os investimentos no complexo automotivo, embora com atuação voltada para o mercado interno, enquadram-se também dentro de uma estratégia de globalização / regionalização. As empresas que seguem essa estratégia apresentam um grau de integração produtiva mais intensa nas respectivas redes corporativas (integração simples), expressas sobretudo em maiores fluxos comerciais, do que aquelas associadas à estratégia *market seeking*, e que atuam de forma relativamente mais isoladas (*stand alone*). A maior inserção internacional das empresas com estratégia de globalização / regionalização, bem como a maior abertura econômica, fazem com que os investimentos busquem também uma maior eficiência e racionalização (*efficiency seeking*), a partir de uma maior especialização e integração das filiais locais na rede mundial e, em particular, com estratégias de complementaridade em relação às demais filiais regionais.

Um terceiro grupo de investimento, com participação reduzida nos fluxos recentes de IDE, associa-se às empresas que adotaram a estratégia de exploração de recursos naturais (*resource seeking)* com destaque para os setores siderúrgicos, petroquímicos, de *commodities* agroalimentares e mais recentemente, de mineração. Finalmente, Chudnovsky et al. (2001) chamam a atenção para o fato de que crescentemente as estratégias *market seeking e resource seeking* estariam cedendo espaço ou combinando-se com estratégias *asset seeking*, cujo o objetivo seria adquirir recursos e capacidades competitivas em termos de canais de distribuição ou de melhor conhecimento das demandas dos consumidores em mercados em que essas empresas ainda não atuavam, o que é facilitado pelos processos de A&F.

De forma generalizada, quase todas as estratégias foram condicionadas e/ou beneficiadas pela criação de vantagens locacionais via política econômica como são os casos das políticas de desregulamentação (setor financeiro, telecomunicações, mineração), de privatização (setores de serviços públicos) e de políticas setoriais específicas (automotivo e informática). Ainda que se reconheça o fato de que os fluxos de IDE regionais tenham se beneficiado de forma geral dos processos de estabilidade política e econômica, a concessão de incentivos e benefícios fiscais significativos explicitou uma guerra fiscal não apenas no plano nacional (entre estados) mas também no plano comunitário. Para alguns setores, como o automobilístico e de informática, estes incentivos implicaram um "desvio de investimento" favorável ao Brasil em detrimento da Argentina.

4.4. Impactos dos fluxos de IDE

Os indicadores anteriores demonstraram uma elevada e crescente participação do capital estrangeiro no Mercosul nos anos 90 na produção doméstica, nas vendas e compras internas e externas, na propriedade de ativos e na formação bruta de capital fixo e, no caso brasileiro, uma relativa convergência para a estrutura de estoque de IDE dos países avançados. Como analisado nos capítulos anteriores essa semelhança está, em grande medida, associada ao processo de internacionalização das grandes corporações (Chesnais, 1996 e Oman, 1994) e à sua divisão regional do trabalho.

O elevado e crescente volume de IDE representou transformações qualitativas e quantitativas importantes em termos das estratégias e modo de atuação das empresas estrangeiras na região. Cabe destacar que a maior internacionalização produtiva foi favorecida mas também aprofundou a abertura econômica e financeira e os fluxos comerciais.

Alguns autores atribuíram um papel crucial ao capital estrangeiro para a constituição de um novo padrão de crescimento das economias da região (Mendonça de Barros e Goldenstein, 1997; Franco, 1998, Fritsch & Franco, 1989, e Moreira e Correia, 1996; Moreira 1997 e 1999; Bonelli, 1997). Caberia ao capital externo financiar os desequilíbrios transitórios no Balanço de Pagamentos, participar ativamente na reestruturação industrial, fornecendo recursos tecnológicos para a modernização organizacional e produtiva, e garantir maior acesso ao mercado internacional. O importante a ser destacado é que nessas visões, a intensificação da internacionalização produtiva seria fundamental para eliminar ou reduzir as restrições externas ao crescimento econômico sustentado (Laplane et al., 1997).

Se, por um lado, foi possível constatar o aprofundamento da internacionalização produtiva e a contribuição positiva do Mercosul para esse fenômeno, beneficiando e facilitando a atuação de filiais de empresas estrangeiras, por outro lado, mais incertos e complexos e bem menos consensuais são os impactos desse padrão de internacionalização para a redução da vulnerabilidade externa e, portanto, para um padrão de crescimento sustentado das economias da região e para o aprofundamento do próprio Mercosul.

Primeiro porque o papel do atual fluxo de IDE enquanto um vetor indutor de crescimento tem sido muito limitado, seja em razão da transferência para o exterior de uma parcela significativa dos gastos com máquinas e equipamentos e insumos e componentes, seja porque as exportações associadas a esses investimentos e/ou atuação de filiais de empresas estrangeiras não cresceram como desejado.

Segundo porque há uma contradição entre a importância crescente do IDE, no curto prazo, para o financiamento dos déficits em transações correntes do Balanço de Pagamentos e a contribuição das estratégias e da forma de atuação das empresas estrangeiras para a redução no médio e longo prazos desses *déficit*s, a começar pelos déficits comerciais.

4.4.1. Impactos dos fluxos de IDE sobre a Formação Bruta de Capital Fixo

Com relação aos impactos dos fluxos de IDE, a análise pode ser subdividida em dois grupos de questões. Um primeiro grupo trata da relação entre o fluxo de IDE total (industrial e em serviços) realizado e sua limitada capacidade de engendrar um novo padrão de crescimento auto-sustentado.

Apesar do expressivo crescimento econômico argentino na primeira metade da década e do brasileiro no período 1993-97, bem como dos crescentes e elevados fluxos de IDE ao longo de toda década nas duas economias, a relação entre formação bruta de capital fixo (FBCF) e produto interno bruto (PIB) para a Argentina e o Brasil permaneceu em patamares inferiores aos do início dos anos 80, período que caracterizou o fim do último ciclo de investimento em substituição de importações tanto no Brasil quanto na Argentina. Além disso, essa relação foi bem mais reduzida se comparada à dos demais países em desenvolvimento, sobretudo à dos países asiáticos, onde a participação da modalidade em A&F foi menor e a destinação do investimento para o setor industrial foi muito maior. Como discutido anteriormente, ao contrário do que se verificou na Argentina e Brasil, o processo de internacionalização produtiva nos NIC´s asiáticos não implicou um processo de desnacionalização da base produtiva de mesma intensidade da ocorrida nos países da região.

Tabela 4.15. Mundo, Mercosul e Países Selecionados: Relação entre Formação Bruta de Capital Fixo e PIB

(em %)

Ano / País	1960	1970	1980	1990	1996	1997
Mundo	20,9	22,7	23,8	22,8	21,9	n.d.
Países Desenvolvidos	20,1	22,9	23,2	21,9	20,4	n.d.
Japão	32,9	39,0	32,2	32,3	29,9	n.d.
EUA	18,6	18,0	20,0	16,9	17,5	n.d.
União Européia	20,8	25,3	22,6	21,5	18,3	n.d.
PED	24,6	21,7	25,6	25,4	27,6	27,3
Sul e Sudeste Asiático	29,5	22,3	26,7	29,3	32,9	31,6
Am. Latina	19,4	22,0	24,6	19,6	20,8	22,1
Argentina	n.d.	24,4	n.d.	14,0	18,5	20,1
Brasil	19,7	20,5	23,3	20,2	20,7	21,3
Paraguai	16,9	14,7	31,6	22,9	22,5	22,8
Uruguai	n.d.	n.d.	17,4	11,0	12,6	12,8
Mexico	18,5	21,3	27,2	23,1	23,3	26,4
Chile	17,4	19,2	21,0	25,1	26,6	26,9

Fonte: UNCTAD. Elaboração NEIT/UNICAMP.

Ao menos três fatores contribuíram para essa fraca evolução da taxa de investimento global. Primeiro, o crescimento da demanda interna foi possibilitado, em grande parte, pela ocupação de capacidade produtiva ociosa, sem desencadear novos e volumosos investimentos em capacidade produtiva[159]. Segundo, houve um forte deslocamento para fora dos encadeamentos produtivos (e tecnológicos), em particular sobre o setor de bens de capital, como conseqüência do elevado e crescente coeficiente importado de máquinas e equipamentos. Terceiro, a parcela majoritária do IDE foi na forma de A&F, o que não representou criação ou ampliação de capacidade. Importante comparar os indicadores para os países do sudeste asiático, que apresentaram uma relação entre a FBCF e o PIB muito mais elevada, devido à maior concentração do IDE na indústria e à menor participação da modalidade de A&F *vis-à-vis* os países em desenvolvimento (tabela 4.15).

A tabela 4.16. permite observar que no caso brasileiro para o segmento de máquinas e equipamentos, uma parcela considerável da demanda e dos encadeamentos produtivos resultantes dos novos investimentos foram transferidos para o exterior na forma de maiores importações de bens de

[159] A utilização média da capacidade instalada da indústria de transformação era de 80% em julho de 1994, saltando para 84% no mesmo período em 1997, quando atingiu seu pico. A partir de então, houve uma relativa desaceleração nos níveis de atividade e, portanto, na utilização da capacidade, que voltou para patamares em 1998-99 inferiores aos de julho de 1994. Em alguns setores, os elevados graus de ocupação, até mesmo anteriores aos da implantação do Plano Real, como no caso do setor automobilístico (87% de ocupação em julho de 1994), certamente contribuíram para induzir decisões de investimento em ampliação e/ou criação de capacidade produtiva.

capital. Corroboram este argumento a redução relativa da participação do item máquinas e equipamentos na FBCF (tabela 4.17.) e, dentro deste item, o crescimento mais que proporcional das máquinas e equipamentos importados em relação às nacionais. No período 1994-98, as máquinas e equipamentos importados evoluíram 94% contra um decréscimo de 38% das nacionais. Com isso, de cada R$ 100 gastos em 1998 neste item da FBCF, R$ 40 foram em máquinas e equipamentos importados. Esta proporção era de 1 para 7 no início dos anos 90.

Tabela 4.16. Brasil: Índice da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) 1994-1999

(Em %, base 1980 = 100)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999*	Variação 1998-99	Var.Acum. 1994-99
PIB	129,5	135,0	138,6	143,6	143,4	144,6	0,8	11,6
FBCF	93,9	90,1	101,1	108,3	99,8	100,1	0,3	6,6
Construção Civil	94,7	89,4	100,2	108,5	104,6	107,4	2,7	13,4
Máquinas e Equipamentos	96,8	96,2	109,1	116,3	99,3	95,2	-4,1	-1,6
Máq. Equips. Nacionais	80,9	59,8	64,5	61,1	50,3	51,5	2,4	-36,3
Máq. Equips. Importados	170,0	269,1	321,5	377,0	329,3	297,3	-9,7	74,8

Fonte: Funcex e IBGE. Extraído (com modificações) do Boletim Conjuntural do IPEA.

Também são evidências importantes o desempenho do setor de máquinas e equipamentos mecânicos no período, fornecidos pelo DEE/ABIMAQ-SINDIMAQ. Enquanto as importações brasileiras foram multiplicadas por três no período 1993-98, atingindo US$ 8,3 bilhões em 1998, a produção reduziu-se em 6,2%, apesar do bom esforço exportador (as exportações cresceram 35%, superando US$ 3,7 bilhões em 1998). Com isso, a relação importação / faturamento elevou-se consideravelmente. Essa evolução apenas modesta do setor, contrapondo-se aos expressivos fluxos de IDE, refletiu-se no grau de utilização da capacidade produtiva do setor, que praticamente manteve-se constante no período: 65% em 1993, 68% em 1994, 66% em 1995, 60% em 1996, 69% em 1997 e 66% em 1998. Nesse sentido, qualquer análise ou contribuição que vise estabelecer uma correlação direta e positiva entre os maiores fluxos de IDE e o crescimento da taxa de investimento global (FBCF/PIB) deve ser vista com cautela.

Tabela 4.17. Brasil: Participação dos Componentes da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) 1994-1999*

(Base 1980 = 100)

	1991-93	1994	1995	1996	1997	1998
FBCF	100	100	100	100	100	100
Construção Civil	66,7	64,7	62,3	67,3	68,7	70,4
Máquinas e Equipamentos	28,2	29,1	31,4	27,4	26,5	24,8
Máq. E equip. nacionais	21,5	21,6	21,6	17,8	15,5	14,7
Máq. E equip. importados	6,6	7,4	9,8	9,6	11,0	10,1

Fonte: IBGE, Departamento de Contas Nacionais.
(*) A soma dos itens Construção Civil e Máquinas e Equipamentos não corresponde a 100% devido ao item outros.

4.4.2. IDE e as Restrições Externas ao Crescimento

Um segundo grupo questão diz respeito à contribuição do IDE para a eliminação e/ou redução das restrições externas ao crescimento, ou seja, sua contribuição para o financiamento e/ou equacionamento do *déficit* em conta corrente do balanço de pagamentos. A análise aqui tem de ser desdobrada, de um lado, nos impactos de curto prazo e, de outro, nos de médio e longo prazos.

No curto prazo, os ingressos de IDE representaram uma contribuição importante para o financiamento do *déficit* em conta corrente. Como analisado em Laplane et al. (1999) no período de crescimento interno e de estabilidade no quadro internacional (1993-97), os crescentes *déficits* comerciais e de serviços (juros da dívida externa, remessas de lucros e dividendos) foram financiados, parcialmente, pelos abundantes fluxos de capital de curto prazo e pelas linhas de financiamentos e empréstimos (de médio e longo prazos), sobretudo privadas, e, em menor medida, pela entrada também crescente de IDE e dos investimentos em *portfólio*. Com a crise internacional e seus desdobramentos sobre a Argentina e o Brasil, a importância dos fluxos de IDE para o financiamento do *déficit* em conta corrente tornou-se ainda maior. Isto porque, além de uma forte reversão nos fluxos de capital de curto prazo e de uma contração e encarecimento das linhas de empréstimos e de financiamentos externos, elevaram-se substancialmente os gastos com amortização da dívida externa. No caso brasileiro, essas amortizações acumuladas totalizaram US$ 114 bilhões e o saldo líquido do capital de curto prazo foi negativo em US$ 52,2 bilhões no período no período 1997-99.

No período 1995-97, anterior à crise, o fluxo médio de IDE correspondeu a 85% do déficit total em conta corrente da Argentina, que manteve-se num patamar médio anual de US$ 7,8 bilhões, montante bem próximo do período anterior 1992-94. No caso brasileiro, mesmo com a forte deterioração das contas externas, com um *déficit* em conta corrente médio anual de US$ 23,9 bilhões, os fluxos de IDE corresponderam a quase metade desse *déficit*. No período 1998-99, de forte retração dos fluxos de empréstimos e financiamentos externos e de um quadro de agravamento do *déficit* em conta corrente, os fluxos de IDE corresponderam a 109,1% e 106,7% do déficit em conta corrente de Argentina e Brasil, respectivamente.

Parece razoável que essa alteração no perfil de financiamento do Balanço de Pagamentos seja avaliada como um indicador bastante positivo. No entanto, as preocupações residem na sustentação desses níveis de investimento e mesmo nos seus impactos futuros. A entrada de novos fluxos de IDE

destinados à aquisição de empresas públicas, uma das principais fontes de ingresso de IDE, tende naturalmente a se reduzir ou mesmo a se esgotar com o término do processo de privatização. É possível que novos aportes de recursos destinados à modernização ou ampliação das unidades produtivas e de serviços ocorram, mas envolverão volumes de recursos bem menores. Outro fator a ser considerado é que a contrapartida natural de todo processo de desnacionalização, neste caso abarcando também as demais aquisições de empresas locais privadas (e não apenas públicas), será o aumento das remessas de lucros e dividendos associados a esses empreendimentos[160]. No caso brasileiro, o montante dessas remessas aumentou consideravelmente no período mais recente, saltando de uma média anual de US$ 1,5 bilhão em 1992-94, para US$ 3,2 bilhões em 1995-97 e para US$ 5,6 bilhões em 1998-99. No caso argentino, não foi diferente: US$ 1,1; US$ 1,4 e US$ 1,7 bilhão, respectivamente. Assim, as remessas poderão se constituir em importante fator de pressão sobre o balanço de pagamentos.

[160] As comparações entre as evoluções dos fluxos de remessas de lucros e dividendos e fluxos de IDE devem ser feitas com ressalvas. Primeiro, porque estas remessas não estão associadas apenas ao investimento direto, mas também aos investimentos em carteira. No Brasil, até a reforma recente na metodologia das contas do Balanço de Pagamentos fornecidas pelo Banco central, estes números não estavam sistematicamente disponíveis. Apenas a título de ilustração, em 1998, do total remetido ao exterior um terço foi de dividendos e bonificações relacionadas aos ganhos com ações de empresas brasileiras e estrangeiras e aos investimentos em carteira no amparo das operações relativas aos anexos I a V (da resolução 1.289 de 20/3/87) e em fundos de investimento (renda fixa, de privatização, imobiliário e de empresas emergentes). Estes fundos regulamentados pelas resoluções n.2034 de 17/12/93, n. 1.806 de 23/07/91, n.2.248 de 8/02/96. Os dois terços restantes foram lucros de subsidiárias e filiais, sendo que um terço deste item constituiu-se de juros sobre o investimento direto. Em 1996 as participações foram de 30% e 70% e em 1997 de 28% e 72% em dividendos e bonificações e em remessas de lucros de subsidiárias e filiais, respectivamente. Um segundo aspecto a ser considerado na comparação entre os dois fluxos é que as remessas atuais são conseqüência de decisões de investimentos tomadas em períodos anteriores, ou seja, há uma defasagem entre os dois fluxos. Isto significa que mesmo mantidas constantes as variáveis cruciais que condicionam as remessas – diferencial de taxas de juros, câmbio, taxa de crescimento do mercado interno, legislação, entre outras - os maiores e crescentes fluxos já ingressos implicarão também em maiores fluxos futuros de remessas de lucros e dividendos. No caso dos investimentos associados às operações de A&F, diferentemente dos de expansão e de ampliação de capacidade produtiva, que requerem um prazo maior de maturação, o prazo entre a entrada e saída de recursos tende a se estreitar. Para uma análise mais aprofundada do comportamento das remessas de lucros no Brasil para o período recente ver Sobeet (1999).

Tabela 4.18. Argentina e Brasil: Composição do Saldo em Conta Corrente do Balanço de Pagamentos 1980-99

(em US$ milhões)

	1980	1985	1990	Média 1992-94	Média 1995-97	Média 1998-99
Argentina						
Balanço de bens e serviços	-3.285	4.342	7.954	-5.758	-2.959	-6.100
Balanço de renda do capital	-1.512	-5.294	-4.400	-2.929	-5.310	-7.767
Lucros e dividendos	-584	-424	-635	-1.116	-1.418	-1.682
Juros	-948	-4.879	-3.765	-1.549	-3.259	-5.422
Transferências	23	0	998	541	455	441
Conta corrente (A)	-4.774	-952	4.552	-8.147	-7.814	-13.427
IDE recebido (B)	678	919	1.836	3.526	6.629	14.652
(B) / (A) em %	-14,2	-96,5	40,3	-43,3	-84,8	-109,1
Brasil						
Balanço de bens e serviços	-5.957	10.762	6.986	8.717	-13.378	-11.785
Balanço de renda do capital	-7.018	-11.190	-11.608	-9.137	-13.209	-19.120
Lucros e dividendos	-721	-1.602	-1.865	-1.502	-3.272	-5.682
Juros	-6.311	-9.590	-9.748	-6.819	-3.959	-13.556
Transferências	144	148	799	2.072	2.625	1.540
Conta corrente (A)	-12.831	-280	-3.823	1.652	-23.961	-29.365
IDE recebido (B)	1.911	1.441	989	2.142	11.903	31.329
(B) / (A) em %	-14,9	-514,6	-25,9	129,6	-49,7	-106,7

Fonte básica: Anuário Estatístico da Cepal 2.000. Elaboração NEIT/IE/UNICAMP.

A contribuição dos fluxos de IDE para o crescimento econômico também pode ser analisada em uma perspectiva de médio e longo prazos. A crescente participação do capital estrangeiro teve impactos importantes no plano microeconômico, a partir de seus desdobramentos sobre a estrutura produtiva, tecnológica, organizacional e patrimonial. Para alguns autores, havia a expectativa de que as transformações na estrutura produtiva - ampliação e modernização da capacidade produtiva e de infraestrutura – promovidas pelo fluxo de IDE assegurariam maiores capacitações competitivas, incrementando as exportações e reduzindo – via maior capacidade competitiva e/ou internalização da produção – as importações (Mendonça de Barros & Goldenstein, 1997a e 1997b, Bonelli, 1998). Nesse sentido, os déficits comerciais observados em vários períodos dos anos 90 seriam naturalmente revertidos e as exportações passariam a constituir o novo vetor de dinamismo da economia.

Moreira (1999a e 1999b) atribuiu ao processo de abertura comercial uma mudança radical nos determinantes e na forma de operação do IDE no Brasil nos anos 90. A redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias teria transferido para a busca de vantagens locacionais, agora concatenadas com escalas, produtos e processos mais adequados e próximos dos níveis internacionais, a principal motivação do IDE. Como conseqüência da maior eficiência técnica (ganhos de produtividade) e alocativa ter-se-ia ampliado a participação das empresas estrangeiras nos setores da economia brasileira, em particular,

nos setores intensivos em capital. Ainda segundo o autor, a intensificação dos processos de desnacionalização e de concentração, longe de agravar a vulnerabilidade externa da economia, ao reforçar os ganhos de escala e de especialização (intra-indústria) e se beneficiar do viés anti-exportador, deveria, ao menos em tese, propiciar uma melhor inserção e integração das filiais estrangeiras no mercado internacional.

O importante a ser destacado é que dentro dessa visão o dinamismo da economia estaria direta e positivamente correlacionado ao seu grau de abertura econômica. O maior grau de internacionalização comercial e produtiva promoveria e seria beneficiado por uma estrutura produtiva menos protegida e mais especializada e eficiente. Como corolário das assertivas anteriores, a opção por um esquema de integração nos moldes de um "regionalismo aberto" estaria em sintonia com esse perfil de internacionalização. Os principais agentes dos processos de reestruturação produtiva e de maior inserção internacional seriam as filiais de empresas estrangeiras. E finalmente, o setor externo, e não mais o mercado nacional (regional) seria o espaço principal de atuação e de acumulação do capital e, portanto, o motor dinâmico do crescimento econômico.

A partir dos resultados do comércio exterior apresentados no capítulo anterior observou-se que a desejada e necessária geração de elevados superávits comerciais, nos moldes dos anos 80 e início dos 90, não se tornou (ainda) uma realidade. E mais, a julgar pelas diferenças em termos de origem/destino e dinamismo/conteúdo tecnológico das pautas de importação e exportação, há elementos suficientes para questionar as possibilidades de geração desses superávits comerciais.

Trabalhos empíricos recentes confirmam essas constatações. Segundo Chudnovsky et al. (2001), na Argentina, para uma amostra das mil maiores empresas, as empresas estrangeiras apresentaram uma maior vocação exportadora (15%) e importadora (18,8%) com relação às empresas nacionais (10,2% e 8%, respectivamente). No entanto, há uma diferença importante no desempenho desses dois grupos de empresas. Enquanto as empresas nacionais apresentaram um coeficiente exportador maior do que o importador, o que significou na prática a geração de superávit comercial, no caso das filiais de empresas estrangeiras, que têm maior e crescente presença nos fluxos de comércio, a tendência foi oposta: o coeficiente de importação foi superior ao exportador (além de decrescente no período 1992-97: de 17,6% para 15%).

No caso brasileiro, Laplane et al. (2001), trabalhando com uma amostra de 500 grandes empresas, apontou para a existência de coeficientes de exportação relativamente semelhantes entre as empresas domésticas (8%) e estrangeiras (9%), enquanto os coeficientes de importação seriam mais

elevados para as estrangeiras (9% contra 5%), tomando o ano de 1997 como base de comparação. Em termos de evolução, as filiais de empresas estrangeiras reduziram de 12% para 9% seu coeficiente de exportação entre 1992 e 1997 e elevaram seu coeficiente de importação de 6% para 9%. Quando a amostra restringe-se às empresas industriais, as filiais de empresas estrangeiras saíram de uma posição superavitária em 1989 para uma posição deficitária em 1997, sendo que os déficits comerciais mais significativos foram observados nos setores mais intensivos em tecnologia (informática, equipamentos de telecomunicações, automobilístico e farmacêutico), tendência que, segundo, Chudnovsky e López (2001) também foi observada na Argentina. Como concluem os autores: "a crescente propensão a importar das filiais de ET - e o fato de que essa propensão resulte sistematicamente superior a das firmas locais - obedece essencialmente ao fato de que podem se aproveitar em maior medida dos benefícios da abertura comercial para abastecerem-se no exterior (e em particular de outras filiais da corporação) tanto de insumos e bens de capital como de produtos finais com os quais complementam sua oferta ao mercado local" (2001:37).

A questão crucial a ser analisada é se a evolução e o perfil do processo de internacionalização produtiva, especialmente com relação à expressiva entrada de IDE e à crescente participação das filiais de empresas estrangeiras nas economias regionais, têm reforçado ou revertido esse padrão de inserção comercial. Nosso argumento é que o impacto dos fluxos de IDE sobre a intensidade, destinação/origem e perfil dos fluxos comerciais não parece alterar esse perfil de inserção comercial das filiais de empresas estrangeiras da região e muito menos ir na direção da geração de expressivos superávits comerciais.

A conjunção e preponderância de estratégias *market seeking e efficiency seeking* por parte das filiais de empresas estrangeiras, com base em *decisões* de produção e de comercialização com maior grau de especialização e de complementaridade produtivas no âmbito regional, explicam a evolução positiva tanto em termos qualitativos quanto quantitativos da pauta de comércio intra-bloco e uma relativa perda de dinamismo da pauta de exportação com o resto do mundo. Explicam também o elevado dinamismo das importações extra-bloco.

Com relação ao IDE em setores de serviços, preponderante nos anos 90, seu impacto tem sido o aprofundamento do processo de desnacionalização da infra-estrututa tradicional - energia elétrica, saneamento básico, portos e estradas - e em novos serviços - telecomunicações e financeiro. Por definição *market seeking*, esses investimentos representaram uma entrada significativa de recursos para o financiamento do Balanço de Pagamentos, mas têm impactos negativos no médio e longo prazos através de maiores importações de bens de capital e componentes e remessas de lucros. Sua

contribuição indireta para o aumento das exportações, através de ganhos sistêmicos de competitividade associados a uma maior, melhor e menos onerosa oferta de serviços, poderia concentrar-se naqueles setores com estratégias *resource seeking*, preponderantes nos setores tradicionais - extrativos e agroindustriais e, portanto, com um maior coeficiente de exportação e que visam sobretudo os mercados extra-bloco.

Com relação ao IDE industrial, também preponderantemente *market seeking*, a maior presença estrangeira implicou em maiores fluxos comerciais intra e extra-bloco, ou seja, em uma maior inserção comercial. Entretanto, a análise dos indicadores de comércio setoriais e intra-firma parece sugerir uma divisão regional do trabalho das filiais de empresas estrangeiras que consolida a região como produtora de bens finais de consumo destinados à própria região (automobilística, alimentos, vestuário, informática, telecomunicações, produtos químicos), mas com elevado e crescente conteúdo importado de matérias-primas, componentes, bens de capital e bens finais complementares de maior sofisticação e conteúdo tecnológico. Esse perfil da pauta de comércio exterior das filiais de empresas estrangeiras tem dificultado a geração de superávits comerciais.

Por outro lado, esse desempenho não tem sido suficientemente compensado pelas exportações para os países centrais geradas pelas demais filiais de empresas estrangeiras com estratégias *resource seeking*, até porque essas empresas são minoritárias e com menor participação na pauta de exportação. E mais, as exportações desses setores, incluídas as exportações das empresas nacionais, concentradas em produtos de menor conteúdo tecnológico e dinamismo no comércio internacional, não têm apresentado o dinamismo apregoado pela literatura e necessário para imprimir um crescimento voltado para fora. O importante a destacar é que a mudança de estratégia de atuação e de integração das filiais de empresas estrangeiras com suas corporações de "*stand alone"* para formas "simples" ou relativamente mais "complexas" de integração não representou nos países do Mercosul maiores externalidades positivas. Em particular, a criação de plataformas de exportação ou geração de excedentes para exportação para mercados extra-bloco ainda não se concretizou com o aprofundamento do processo de internacionalização produtiva.

Conclusões: Crise e Perspectivas do Mercosul

Este trabalho procurou analisar a constituição do Mercosul sob a ótica de uma política de desenvolvimento. Nos moldes das preocupações e proposições estruturalistas e cepalinas, analisaram-se as possibilidades e limites de um processo de integração regional para a redução ou superação das restrições externas ao crescimento econômico. Nesse sentido, o estudo procurou avançar sobre as análises convencionais que tratam os processos de integração regional simplesmente como um instrumento de política comercial, que visa uma maior especialização e ganhos de eficiência da estrutura produtiva.

Um processo de integração econômica implica a constituição de um complexo arranjo de políticas, incluindo políticas de competitividade no campo industrial e de comércio exterior, que afetam direta e indiretamente as decisões de produção (complementaridade e especialização), comercialização e investimento dos agentes econômicos. Estas decisões condicionam o padrão de crescimento econômico das economias, o que nos remete para uma análise dinâmica das implicações de um processo de integração regional.

No caso do Mercosul, estas decisões foram tomadas em um ambiente econômico que combinou, simultaneamente, um maior grau de abertura econômica e financeira dos países-membros em relação ao mundo, e um maior grau de integração econômica e institucional entre os países pertencentes ao bloco. Assim, em termos normativos e institucionais, o Mercosul foi concebido como uma experiência de regionalismo aberto, seguindo tendência internacional e atendendo às pressões de organismos multilaterais.

Favorecido pelo perfil de um regionalismo aberto, o Mercosul foi um processo de integração exitoso no plano comercial, incrementando fortemente seus fluxos de comércio intra e extra-bloco, como discutido no terceiro capítulo (inserção comercial). Também quando avaliado do ponto de vista da intensidade e do dinamismo dos fluxos financeiros, incluindo uma parcela significativa dos investimentos diretos estrangeiros, o Mercosul foi, dentro de suas limitações e sem desconsiderar os custos envolvidos, um acordo de integração exitoso, como discutido no quarto capítulo (inserção produtiva), contribuindo de forma decisiva para o financiamento do *déficit* em conta corrente do Balanço de Pagamentos, ao menos no curto-prazo. Entretanto, enquanto uma política de desenvolvimento, que contribua para uma reestruturação ativa da base produtiva, para uma mudança qualitativa no perfil de inserção internacional e para a superação ou redução das restrições externas ao

crescimento, ou seja, para a redução do grau de vulnerabilidade externa de suas economias, seus resultados são menos favoráveis.

A importância econômica do Mercosul, endogeneizada pelos agentes econômicos e expressa nos crescentes e elevados fluxos econômicos de produção, comércio e investimento, sinalizava no final da década de 90 para a consolidação de uma integração *de fato* e para sua irreversibilidade. O próprio interesse externo e, em alguns casos, as críticas realizadas por agências e instituições internacionais aos resultados e orientação do processo de integração, como as do Banco Mundial, corroboram este argumento.

Para os defensores do Mercosul enquanto um processo de superação do subdesenvolvimento regional, a primeira pré-condição, que seria o fortalecimento da dimensão regional, já estaria satisfeita. A segunda condição, sabidamente ausente, seria reorientar, adequar e concatenar os instrumentos e normas comunitárias na direção de uma política de competitividade ativa, abrangente e reestruturante que fosse capaz de ampliar, modernizar, complementar e inserir de forma não subordinada, e sim sustentada e competitiva, a estrutura produtiva regional no cenário internacional.

Entretanto, o Mercosul enfrenta desde o final da última década um momento de grave crise econômica, política e de credibilidade. Esta não é a primeira crise pela qual passam os países-membros e o próprio Mercosul, mas é a primeira crise que atingiu a todos de forma simultânea e tão profunda, desde o início do processo negociador há mais de uma década. Qualquer análise mais séria da importância e das perspectivas do bloco econômico pressupõe, portanto, a identificação e separação dos fatores conjunturais e estruturais determinantes das crises nacionais e uma reflexão acerca de como estas se relacionam com a crise do Mercosul.

A crise atual do bloco apresenta algumas especificidades que a diferenciam das anteriores: a) sua longa duração: iniciou-se com a crise internacional 1997-98, explicitou-se a partir da desvalorização brasileira de início de 1999 e agravou-se na presente década; b) sua maior abrangência: atingiu praticamente todos os segmentos e agentes econômicos envolvidos, inclusive as esferas mais elevadas de governo, responsáveis pela condução das negociações; e c) sua profundidade: colocou em xeque a própria importância e viabilidade do processo, em um quadro externo no qual tem se fortalecido e vem sendo imposta uma nova e mais ampla estrutura de integração econômica hemisférica que é a Alca.

Nosso argumento é que a crise atual no Mercosul tem como principais fatores determinantes o baixo dinamismo econômico e uma acentuada assimetria competitiva entre as duas maiores economias

do bloco. Com relação ao primeiro fator, o reduzido (Brasil) ou ausente (Argentina) crescimento econômico, com impactos também sobre os sócios menores, cujas economias apresentam um grau de dependência ainda maior com relação ao desempenho econômico dos maiores sócios da região, tem sido condicionado e agravado por uma crescente restrição externa ao crescimento. Esta restrição está associada às necessidades crescentes de recursos externos para financiar os sistemáticos e elevados déficits em conta corrente.

O importante a destacar é que o crescente grau de vulnerabilidade externa de Argentina e Brasil, que endogeneizou e amplificou a crise internacional, foi conseqüência da política econômica e do padrão de crescimento adotados. Neste sentido, nem a vulnerabilidade externa nem a conseqüente desaceleração no crescimento econômico deveriam ser imputados ao Mercosul, ou seja, ao processo de integração regional em curso. Ao contrário, como procuramos demonstrar nos capítulos 3 e 4, o Mercosul, via de regra, atuou no sentido de reduzir ou contrarrestar este crescente grau de vulnerabilidade externa.

Primeiro, porque propiciou uma melhor inserção comercial no plano regional (incluindo os demais países da Aladi) com maiores montantes e melhor perfil da pauta de exportação. A dimensão regional de atuação das grandes empresas ensejou, ainda que de forma incipiente, um processo de reestruturação produtiva, através de decisões de complementaridade e de especialização intra-setoriais, contrarrestando a tendência de especialização regressiva e de deterioração da pauta de comércio com o resto do mundo.

Segundo, porque o Mercosul condicionou fortemente o processo de internacionalização produtiva, de um lado, contribuindo para a atração de expressivos fluxos de investimento direto estrangeiro, decisivos no financiamento do déficit em conta corrente e, de outro, criando oportunidades de internacionalização das empresas nacionais, reconhecidamente com menores capacitações competitivas e menor grau de internacionalização produtiva.

Padrão de Crescimento e Vulnerabilidade Externa

Os exitosos processos de estabilização monetária, inicialmente na Argentina no começo da década de 1990 e, posteriormente, no Brasil em meados dos anos 90, foram sustentados por um profundo processo de abertura e desregulamentação econômicas - financeira e comercial -, uma crescente valorização da moeda doméstica, uma política de juros altos e uma política fiscal restritiva. Dentro desse contexto, a estabilidade de preços foi obtida às custas de um crescente fluxo de

importações, simultaneamente a uma perda de competitividade e crescente deterioração da pauta exportadora. Os sistemáticos e crescentes déficits comerciais e em conta corrente, esse ainda mais elevado devido ao saldo negativo da conta de serviços (que inclui também juros da dívida externa, remessas de lucros e dividendos, entre outros), puderam ser financiados pelos expressivos e crescentes fluxos de capitais de curto e longo prazos, abundantes e relativamente baratos no mercado financeiro internacional, invertendo um ciclo de baixa liquidez e custo elevado que caracterizou a década de 80; além de uma forte entrada de investimento direto estrangeiro (IDE).

Ao longo dos anos 90, durante o processo de montagem do aparato normativo e institucional do Mercosul, Argentina e Brasil alternaram momentos de crise e de recuperação. Esta alternância funcionou como um mecanismo no qual a economia em crescimento atuava como um instrumento indutor e anti-cíclico com relação à outra economia em crise e/ou com níveis estagnados de atividade. Em comum aos dois países, o fato de que as curtas fases de recuperação e crescimento esbarravam em restrições externas, em um quadro de crescente vulnerabilidade externa, provocada e agravada pelo padrão de crescimento e o perfil da política econômica adotada.

No início dos anos 90, o Brasil convivia com uma aguda crise política, que culminou no *impeachment* de seu presidente e em uma forte recessão econômica (no período 1990-92, o PIB teve uma queda acumulada de quase 4% ou -1,3% a.a.). Por outro lado, a Argentina, que havia sido exitosa em seu plano de estabilização inflacionária, experimentava elevadas taxas de crescimento da produção e da demanda domésticas (no período 1991-94, o PIB argentino cresceu em média 9% anuais, superando a estagnação da década anterior, quando decresceu -0,4% a.a.). Mas esse crescimento não impediu o aumento do desemprego (de 7,5% em 1990 saltou para 11,5% em 1994).

A opção pela adoção de um câmbio fixo com paridade 1:1 com o dólar e a permanência de uma inflação residual, aliadas a entrada de fluxos financeiros, estimulada por elevadas taxas internas de juros, conduziram o país a um quadro de crescente valorização cambial. Acrescenta-se à valorização cambial e ao dinamismo da demanda doméstica, uma redução significativa da proteção ao mercado interno, dada pelas diretrizes da política tarifária e não-tarifária. Além disso, seguindo uma política fiscal mais rígida, vários incentivos às exportações foram eliminados ou reduzidos. O resultado foi que a balança comercial argentina, francamente superavitária no triênio 89-91, reverteu sua trajetória, atingindo um expressivo *déficit* de US$ 6 bilhões em 1994, dos quais US$ 480 milhões com o Brasil. A balança comercial argentina permaneceria deficitária, ainda que oscilando bastante de patamares, durante toda a década de 90.

Somada ao déficit comercial, os crescentes encargos da dívida externa e de outros serviços provocaram um forte incremento no *déficit* em conta corrente, que de superavitário em 1990 (US$ 4,5 bilhões) tornou-se deficitário em mais de US$ 10,9 bilhões em 1994. No entanto, as perspectivas de um mercado regional integrado, a abertura e desregulamentação econômicas (comercial e financeira), bem como o processo de privatização, atraíram volumosos recursos financeiros, inclusive um forte fluxo de investimento direto estrangeiro (IDE), fundamentais para o financiamento do seu déficit em conta corrente. Em 1994, estes fluxos atingiram US$ 12 bilhões, superando o déficit em conta corrente. No período de 1992-94, o déficit em conta corrente acumulado foi de US$ 24,4 bilhões, para uma entrada líquida de capitais de US$ 33, 1 bilhões.

O Brasil foi beneficiado pelo crescimento argentino. Com o início em 1991 do processo de desgravação tarifária no intercâmbio intra-bloco, em que pese a abertura comercial argentina para o resto do mundo, representada pela convergência das tarifas nacionais (em média mais elevadas) à tarifa externa comum (mais baixa), houve a criação de uma margem de preferência comercial intra-bloco. Acrescenta-se a este fator a desvalorização da moeda brasileira frente ao peso. Além disso, várias filiais de empresas transnacionais com atuação nos dois países puderam beneficiar-se da redução dos entraves comerciais e adequar suas estruturas produtivas e comerciais às mudanças nos preços relativos e nos níveis de atividade das economias. Quanto às empresas nacionais, inicialmente praticamente ausentes do processo, a partir da consolidação deste, valeram-se de um espaço ampliado e de maior liberdade para iniciarem ou aprofundarem seu processo de internacionalização comercial e/ou produtiva.

Com isso, foi possível elevar de forma significativa as exportações para a Argentina (de um valor de US$ 640 milhões em 1990 saltaram para o patamar de US$ 4,1 bilhões em 1994) e compensar, parcialmente, a retração da demanda doméstica. O desempenho do setor automobilístico ilustra bem as interrelações econômicas entre os dois países neste período, com o crescimento do mercado argentino contribuindo para reativar a produção brasileira.

Por outro lado, os desequilíbrios setoriais e geral na balança comercial favoráveis ao Brasil geraram de modo semelhante ao ocorrido mais recentemente, vários contenciosos comerciais e a abertura de vários processos anti-*dumping* nos anos de 1992-93, visando restringir o fluxo de entrada de produtos brasileiros. Esses acontecimentos demonstram que a dimensão comercial do acordo de integração (*integração de fato*) avançou muito mais do que a dimensão normativa e institucional (*integração de jure*), como discutido no segundo capítulo.

Simultaneamente, o Brasil também promoveu neste período uma profunda abertura econômica e financeira no âmbito de uma desregulamentação geral de sua economia, seguindo diretrizes liberais alinhadas ao Consenso de Washington. Mas neste caso sem grandes impactos sobre a balança comercial, devido à relativa estagnação dos níveis de atividade econômica até meados de 1993 e a condução menos desastrosa da política cambial *vis-à-vis* a da Argentina.

No período 1990-94, o déficit em transações correntes médio anual no Brasil foi inferior a US$ 300 milhões, embora já mostrasse tendência de crescimento no biênio 1993-94 (saldos negativos de US$ 0,6 e US$ 1,3 bilhão, respectivamente). Diferentemente do caso argentino, os déficits foram motivados pela conta de serviços e, em especial, pelos encargos da dívida externa.

Assim, a crescente vulnerabilidade externa das duas economias ficou relativamente mascarada até a eclosão da crise mexicana de finais de 1994. No caso do Brasil, a incipiente retomada do crescimento (o PIB cresceu 11% no biênio 1993-1994) e os reduzidos déficits comercial e em conta corrente reduziram o impacto da crise mexicana. Já os desdobramentos da crise sobre a Argentina foram fortemente negativos, com o PIB regredindo em 5% em 1995 e o desemprego atingindo a taxa recorde de 17,5%. Ainda assim a economia argentina pôde recuperar-se rapidamente, e o PIB cresceu 13,8% acumulados em 1996-97, em grande medida estimulada pelo papel indutor do crescimento econômico brasileiro.

O efeito anti-cíclico que a Argentina exerceu sobre o Brasil no período 1991-93 sofreu reversão de sentido e causalidade a partir de 1995. Com as medidas econômicas de meados de 1994 e a implementação do Plano Real no ano seguinte, o Brasil também logrou êxito no seu controle inflacionário, o que possibilitou uma rápida recuperação dos mecanismos de financiamento, sobretudo de bens de consumo duráveis, cuja demanda estava havia tempos reprimida. Já o aumento da renda e da massa salarial estimulou as vendas de bens de consumo não duráveis. A produção e a demanda domésticas cresceram de forma expressiva, sendo que uma parcela considerável dos efeitos de encadeamento - compras de bens finais, insumos e máquinas - foi desviada para o exterior na forma de crescentes importações.

Além do componente demanda doméstica, as importações também foram estimuladas pela redução da proteção tarifária e não-tarifária ao mercado interno; mas, sobretudo, pela valorização do real frente ao dólar (e agora também frente ao peso argentino), que se acentuou após a estabilização inflacionária. A manutenção de elevadas taxas domésticas de juros contribuiu para um forte influxo de capital financeiro, inicialmente de curto prazo e, posteriormente, de empréstimos e financiamentos de

médio e longo prazos. Somaram-se a esses recursos externos os significativos e crescentes fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE) para o país.

O crescimento explosivo das importações a ponto de provocar a reverção de um sistemático superávit comercial e os receios com os desdobramentos das crises mexicana e argentina fizeram com que o Brasil adotasse medidas restritivas e protecionistas no campo da política comercial, adotando uma linha de política econômica menos alinhada aos preceitos liberais e muito mais pragmática. Inicialmente, vários produtos tiveram suas tarifas elevadas ao serem incluídos na lista de exceção à TEC. Ainda assim, a tarifa média do imposto de importação de 1994 foi pouco superior à de 1995: 13,97 contra 13,07, como demonstram os dados da Cepal (1997). O caso mais exemplar foi o do setor automobilístico que, após atingir um patamar mínimo de 20% em setembro de 1994, teve sua alíquota elevada para 32% em fevereiro de 1995 e para 70% em março, além de contar com a elaboração de uma política setorial específica. O "regime automotivo brasileiro" (e também o argentino) foi decisivo na atração de novos investimentos, na modernização e na maior integração produtiva do setor na região, embora os custos envolvidos tenham sido bastante elevados.

Em 1996, o governo brasileiro adiou o processo de convergência das tarifas de mais de uma centena de produtos à TEC, optando por um cronograma de redução gradual que, em alguns casos, estendeu-se até 2001. Em 1997, sobretudo a partir do segundo semestre, com o agravamento das condições externas provocado pela crise nos países asiáticos, o governo passou a utilizar de forma mais intensa instrumentos não-tarifários: alterou as condições de financiamento das importações; eliminou as isenções tarifárias para mais de 3,7 mil itens, sobretudo bens de capital; elevou a TEC em três pontos percentuais para todos os produtos; ampliou a lista de produtos sujeitos ao licenciamento não-automático de importações, entre outros.

Essas medidas desfiguraram parcialmente o perfil inicial de um regionalismo aberto que caracterizava o Mercosul, fortalecendo a dimensão regional em termos comerciais, embora a internacionalização produtiva tenha se intensificado com a entrada sem precedentes de IDE. No cômputo geral estas medidas não atingiram ou atingiram em menor medida os sócios do Mercosul. Como isso, o intercâmbio bilateral entre Argentina e Brasil não apenas seguiu sua trajetória crescente, como também teve seu sinal invertido: de francamente superavitário para o Brasil, tornou-se deficitário, permitindo inclusive que a Argentina compensasse parcialmente seu *déficit* comercial com o resto do mundo. No período 1995-97, a Argentina acumulou um déficit de US$ 9,3 bilhões no comércio com o resto do mundo e foi superavitária em US$ 3,4 bilhões com o Brasil (US$ 5,6 bilhões com o Mercosul).

Esta situação, grosso modo, permaneceu até 1998-99. Cabe destacar que, assim como a Argentina, o Brasil passa a ser desde 1994 um importante receptor de IDE, sobretudo na forma de aquisição e fusão (A&F) de empresas. Os fluxos de IDE foram mais intensos para a Argentina no período 1991-94 em razão do profundo processo de privatização realizado. No período 1995-98, os fluxos permaneceram em um patamar médio anual elevado de US$ 6,5 bilhões. A partir de 1996, o Brasil superou a Argentina em termos de fluxo de IDE recebido, mantendo um fluxo anual crescente até 1999. No período 1996-99, os fluxos médios anuais de IDE para o país foram da ordem de US$ 23,3 bilhões.

Os fluxos de IDE somados aos empréstimos e financiamentos de curto e longo prazos permitiram ao Brasil e à Argentina financiarem um padrão de crescimento sustentado basicamente no consumo e em déficits comerciais volumosos e crescentes. Apesar da forte entrada de investimento estrangeiro, no caso brasileiro, a taxa de investimento global da economia, mensurada pela relação entre a formação bruta de capital fixo e o produto interno bruto, manteve-se estável e em um patamar baixo para os padrões históricos de crescimento da economia. Isto deveu-se em grande medida ao fato de que a modalidade predominante do IDE foi a de aquisição e fusão (A&F), pouco contribuindo para a variação da formação bruta de capital fixo e para os encadeamentos dinâmicos produtivos e tecnológicos. Com os desdobramentos da crise asiática e russa sobre os países em desenvolvimento, sobretudo sobre aquelas economias com maiores necessidades de financiamento do Balanço de Pagamentos, como eram os casos de Argentina e Brasil, o quadro econômico agravou-se.

Como conseqüência da crise cambial ao longo do segundo semestre de 1998, o Brasil perdeu mais de US$ 40 bilhões de suas reservas cambiais e foi obrigado a operar uma drástica mudança do seu regime cambial. A maxi-desvalorização cambial brasileira em um quadro de forte retração da demanda doméstica praticamente obrigou as empresas brasileiras a um maior esforço exportador, incluindo a sócia e vizinha Argentina, onde a retração do mercado era ainda mais significativa, mas cujo desnível de competitividade mais do que nunca favorecia as exportações brasileiras.

Ainda assim, as exportações totais reduziram-se em 6,1% em 1999, contra um crescimento de 4,4% do comércio internacional (a redução das exportações para a Argentina foi ainda maior: 20,5%), refletindo os desdobramentos da crise econômica e financeira internacional para as economias periféricas no que tange ao acesso às linhas de financiamento às exportações, ao acirramento da competição internacional, às seguidas rodadas de desvalorizações cambiais de outros importantes concorrentes, à evolução negativa dos preços médios de exportação de produtos básicos e à própria deterioração da pauta brasileira. Mesmo com uma retração ainda maior das importações totais (-

14,7%), o Brasil continuou deficitário em 1999, o que contribuiu para reforçar o déficit em conta corrente, que superou US$ 24 bilhões, agravando as preocupações com a saúde da economia e a competitividade da estrutura produtiva. Ainda assim, o *déficit* em conta corrente pôde ser financiado por uma entrada muito significativa de IDE, que superou US$ 31 bilhões em 1999, estimulada pelo avanço do processo de privatização nos setores de serviços públicos.

Com o nível de atividades estagnado e o agravamento da crise, a Argentina respondeu de forma imediata com a adoção de medidas (ou pleitos de medidas) anti-*dumping* e/ou de salvaguardas, visando restringir a entrada de produtos brasileiros e não agravar ainda mais seu déficit comercial com o mundo (apenas no período 1998-99, o déficit comercial acumulado argentino com o resto do mundo superou US$ 7,1 bilhões, mantendo-se superavitário com o Mercosul em US$ 2,1 bilhões) e, consequentemente, sua vulnerabilidade externa. Estava assim deflagrada a crise atual do Mercosul e iniciava-se um ciclo de intermináveis contenciosos comerciais, que se expandiram por uma gama considerável de setores/produtos, cujas exportações haviam crescido muito e ameaçavam a produção doméstica argentina.

Importante destacar que, embora as exportações brasileiras para a Argentina tenham se reduzido em 1999, a retração foi determinada pelo péssimo desempenho de alguns importantes itens da pauta, como veículos e autopeças (responsáveis por mais de 30% da pauta e com queda de mais de 40% no valor exportado) e produtos químicos. Para alguns setores industriais houve significativo aumento das exportações, como são os casos de calçados, máquinas e equipamentos elétricos, produtos siderúrgicos, brinquedos, produtos têxteis e fibras sintéticas, farmacêuticos, produtos alimentares, carne de frango e de porco, entre outros.

Mercosul e a Inserção Comercial

O Mercosul, dentro dos seus limites, contribuiu para reduzir a vulnerabilidade externa de seus membros ao promover uma maior e melhor inserção internacional. No plano comercial, o Mercosul teve uma contribuição tanto quantitativa quanto qualitativa importante. Com relação ao aspecto qualitativo, vários trabalhos empíricos citados e utilizados (IEDI, 2000, Sabbatini, 2000; Guimarães, 2000; Machado, 1999; Funcex, 1998) e os indicadores construídos e apresentados no terceiro capítulo, mostraram que o comércio bilateral Argentina-Brasil tem se destacado pela presença mais do que proporcional, quando comparado com o do resto do mundo, de bens manufaturados e, dentro destes bens, pela predominância daqueles com maior dinamismo no mercado internacional, maior valor

agregado e maior conteúdo tecnológico. Este padrão se repete quando se considera o perfil exportador para o restante da Aladi.

Mesmo no caso argentino, onde se configurou uma especialização inter-setorial desfavorável com o Brasil, sobretudo pelas expressivas exportações de petróleo e trigo e seus derivados (fundamentais para a geração dos superávits comerciais), quando se consideram as exportações de manufaturados observou-se o mesmo fenômeno. O crescimento e a estabilidade do índice de comércio intra-setorial, sobretudo nos setores de bens de capital, automobilístico e químico, corroboram este argumento. Mas o mais importante a ser destacado é que este *up-grading* na pauta de comércio intra-bloco contrapõe-se à deterioração da pauta de comércio brasileira e argentina com o resto do mundo, excetuando-se a Aladi.

Em termos quantitativos, o crescimento exponencial do intercâmbio comercial na década de 90 não deixa dúvidas quanto à contribuição do Mercosul para uma maior inserção comercial de suas economias. O intercâmbio comercial intra-Mercosul no período 1991-99 incrementou-se à taxa de 20.5% a.a., superando em muito o crescimento do intercâmbio do bloco com o resto do mundo e o incremento do próprio comércio mundial (6.5% a.a.). Em termos de valor, o intercâmbio comercial intra-bloco saltou de um patamar de US$ 4 bilhões em 1989 (somadas importações e exportações) para um valor médio anual de US$ 12 bilhões no período 1992-94 e novamente quase triplicou (US$ 34 bilhões) no período 1995-99. Já as exportações extra-bloco, apesar de sua importância em termos de participação na pauta (80%), apresentaram baixo dinamismo (4,4% a.a.), sinalizando uma forte deterioração da pauta exportadora.

Um grupo das principais críticas ao Mercosul centra-se no caráter autárquico do processo de integração, e atribui às políticas protecionistas e ao desvio de comércio seu indiscutível êxito comercial. Apesar de sua forte repercussão nos meios de comunicação, diplomático e mesmo acadêmico, essas críticas, além de se restringirem a uma análise puramente estática dos efeitos de um processo de integração, não encontram respaldo nos números. A natureza “aberta” do Mercosul tem sido explicitada, primeiro, na participação ainda reduzida das trocas comerciais intra-bloco, que representaram menos de 20% do total, patamar em muito inferior ao de outras experiências de integração como Nafta (46%) e União Européia (62%). Segundo, no expressivo dinamismo das importações extra-bloco nos anos 90, cuja taxa de crescimento (14,6% a.a.) foi três vezes superior à do comércio mundial (6,4% a.a.). Ainda que se argumente que a base de comparação superestima este crescimento (Argentina e Brasil eram economias bastante fechadas às importações em 1990), são diferenças muito significativas. Terceiro, no menor nível da tarifa externa comum (TEC) quando

comparada às tarifas nacionais pré-integração. Por último, nas negociações abertas para aproximação com outros países e blocos.

Um outro grupo de críticas recorrente com relação ao Mercosul diz respeito às reduzidas dimensões do mercado regional, sobretudo do ponto de vista do Brasil, e aos sistemáticos déficits comerciais brasileiros no comércio intra-bloco, mesmo após a desvalorização cambial. Esta crítica ganhou corpo com as recentes medidas defensivas e retaliativas por parte da Argentina. Neste aspecto, há um relativo desconhecimento e um elevado conteúdo político na discussão da balança comercial dentro do bloco. Efetivamente, como discutido na seção 3.5., a Argentina foi fortemente superavitária (US$ 4,3 bilhão com o Brasil e US$ 7,1 bilhões com o Mercosul, contra um déficit comercial de US$ 15,8 bilhões com o resto do mundo) no período 1995-98, aproveitando-se de uma moeda brasileira valorizada e das vantagens oferecidas no âmbito do processo negociador do Mercosul. Mesmo após a desvalorização de 1999, este *déficit* se manteve, embora tenha se reduzido sensivelmente. Cabe destacar que com relação aos demais sócios, o Brasil foi sistematicamente superavitário com o Paraguai; e no intercâmbio com o Uruguai o saldo não é significativo nem constante, sendo ora favorável ao Uruguai (1996-98), ora ao Brasil (1999-00).

Uma análise mais aprofundada da pauta comercial bilateral Argentina-Brasil no período 1995-2000 permite observar que o superávit argentino com o Brasil de aproximadamente US$ 6,8 bilhões esteve concentrado em dois grupos de produtos: petróleo (US$ 5,9 bilhões) e derivados e trigo e farinha de trigo (US$ 5,2 bilhões). Estes são produtos nos quais o Brasil tem sido e continuará sendo por muito tempo dependente de importações. A decisão de importar estes produtos do maior sócio e vizinho, de quem o Brasil também é beneficiário de sua estabilidade e crescimento, parece-nos evidentemente uma decisão política e estratégica correta da parte brasileira. O comércio administrado deficitário para o Brasil e superavitário para os demais sócios, não apenas é fundamental para o financiamento do Balanço de Pagamentos das economias menores do bloco, como sinaliza a vontade política e o compromisso brasileiro com o desenvolvimento econômico da região. Não há parceria que sobreviva sem vantagens (e desvantagens) recíprocas.

Se o Brasil quer a consolidação do Mercosul, na condição de maior economia e de liderança natural da região, tem que assumir responsabilidades e uma posição mais ativa com o projeto de "blindagem" e de recuperação da economia argentina (e dos demais sócios). Isto significa que o Brasil não pode nem deve procurar uma relação comercial superavitária com os sócios menores, nem no curto e nem no longo prazo.

Outro setor no qual a Argentina logrou um superávit comercial significativo com o Brasil foi no complexo automobilístico. Este desequilíbrio tem determinantes conjunturais (recessão econômica e variação cambial), estruturais (estratégias de complementaridade e de especialização das montadoras e autopeças) e institucionais (regimes automotivos). Em grande parte, as mudanças recentes no câmbio e o acordo para um regime automotivo comum já reduziram este *déficit* (de US$ 600 milhões em 1998, para uma média de US$ 150 milhões no período 1999-00). A evolução do comércio bilateral neste setor ressalta a importância do comércio administrado. Mas muito mais importante do que o tratamento conferido ao desequilíbrio comercial é destacar a relevância do Mercosul e das políticas setoriais na atração dos fluxos de investimentos e na reestruturação competitiva do setor automobilístico nos anos 90.

Em contrapartida, na grande maioria dos setores industriais, incluindo aqueles de maior conteúdo tecnológico e de maior dinamismo no mercado internacional, a indústria brasileira tem se valido de sua maior competitividade e gerado expressivos saldos comerciais. Considerando-se os setores de produtos químicos diversos, orgânicos e inorgânicos, de máquinas e equipamentos mecânicos e elétricos, produtos plásticos, de borracha, papel, produtos siderúrgicos e metalúrgicos, eletro-eletrônico, vestuário e calçados o superávit comercial brasileiro com a Argentina superou US$ 5 bilhões no período 1997-99 e US$ 2 bilhões somente em 2.000.

Um aspecto fundamental, que vai além da discussão dos superávits comerciais intra-bloco, é a contribuição do Mercosul para Brasil e Argentina no tocante à criação de condições que possibilitem um processo de reestruturação ativa e competitiva dos seus setores industriais.

A relativa semelhança das pautas de exportação intra-bloco e do Mercosul com a Aladi *vis-à-vis* a pauta com o Nafta e, principalmente com a União Européia, indica que os aparatos institucional e normativo, sobretudo a existência de margens de preferência, não foram os únicos fatores determinantes na conformação dos fluxos de exportação intra e extra-bloco. As empresas com atuação no Mercosul adotaram um padrão de especialização regional que ultrapassa os limites do próprio bloco. Mais do que isso, a partir da literatura especializada, os indicadores de comércio, incluindo a crescente participação dos fluxos de comércio intra-industrial na pauta intra-bloco, sugerem a ocorrência de um processo de reestruturação produtiva, a partir de decisões de complementaridade e de especialização intra-setorial.

Por outro lado, as semelhanças nas pautas de importação provenientes da União Européia e Nafta, com maior participação relativa de bens de elevado conteúdo tecnológico e dinamismo no

comércio internacional, indicam a necessidade de reverter um padrão de especialização regressivo da pauta de produção e de inserção comercial nestes mercados. Este padrão implica a importação de bens de consumo mais sofisticados, mas sobretudo de insumos, componentes e bens de capital, que são utilizados na produção local, preponderantemente consumidos nos mercados produtores – Brasil e Argentina -, e exportados para toda a América Latina.

Os fluxos recentes de IDE total e industrial analisados no quarto capítulo parecem contribuir para consolidar um padrão de atuação de filiais de empresas estrangeiras que prioriza o atendimento ao mercado local e regional, abastecendo-se de produtos importados mais sofisticados tecnologicamente, especialmente bens de capital, componentes e insumos com suas matrizes ou demais filiais sediadas nos países centrais. Esse padrão de especialização produtiva e comercial parece não ser sustentável no longo prazo, a julgar pelos resultados da balança comercial argentina e brasileira com os países centrais, crescente e fortemente negativa nos produtos de maior dinamismo e intensidade tecnológica. A consolidação desse padrão de especialização tenderá a agravar o déficit em conta corrente do Balanço de Pagamentos e, portanto, a vulnerabilidade externa das economias argentina e brasileira no médio e longo prazos.

Mercosul e a Internacionalização Produtiva

O Mercosul também foi decisivo para o processo de internacionalização produtiva e não apenas de inserção comercial. As perspectivas e avanços na direção da criação de um mercado regional comum, representando ampliação dos mercados nacionais e menores entraves aos fluxos comerciais dentro da região, foram fatores importantes de atração de IDE, seja por parte das empresas já atuantes na região, seja por parte de novas entrantes. Assim, tanto o Brasil quanto a Argentina situaram-se entre as principais economias em desenvolvimento receptoras de IDE nos anos 90. O bloco tornou-se uma das principais regiões receptoras de IDE na década, participando com algo em torno de 4 a 5% dos fluxos globais, o que superou em muito sua participação no PIB mundial ou nos fluxos de comércio. A região foi responsável por quatro em cada dez dólares investidos na América Latina e por um em cada seis dólares investidos nos países em desenvolvimento no período 1995-98.

As principais características do fluxo de IDE nos anos 90 no Mercosul foram: a) sua destinação preponderante para o setor de serviços, seguindo tendência observada nas economias avançadas, beneficiados e induzidos pelos processos de desregulamentação e de privatização de empresas públicas; b) dentro dos investimentos industriais predomínio daqueles voltados à exploração do mercado interno

e/ou regional, denominados de *market seeking* na taxonomia de Dunning, com menor coeficiente de exportação; e c) o predomínio de operações de aquisições e fusões em detrimento de investimentos em expansão e/ou criação de capacidade. Os processos de privatização de serviços públicos e a expansão da demanda doméstica explicaram tanto os maiores fluxos de IDE para a Argentina no período 1991-94, quanto sua maior destinação para o Brasil no período 1995-98.

Isto significa que a importância dos significativos fluxos de IDE nos anos 90 foi muito mais a de financiar os déficits em conta corrente e assim reduzir, ainda que temporariamente, as restrições externas ao crescimento, do que a de ampliar a capacidade produtiva, promover efeitos encadeadores produtivos e tecnológicos, incrementando a capacitação competitiva das economias regionais. Nesse sentido, a contribuição do IDE para a redução da vulnerabilidade externa das economias argentina e brasileira não é um fato trivial ou consensual.

A contrapartida do elevado fluxo de IDE foi o aprofundamento do processo de desnacionalização das bases produtivas regionais. Se no período recente foi inegável a importância do IDE no financiamento parcial ou integral dos *déficit*s em conta corrente do Balanço de Pagamentos, há que se destacar o fato de que este ativo externo tenderá a gerar, e a rigor já vem gerando, como discutido na seção 4.5., um crescente fluxo de remessa de lucros e dividendos, pressionando com os serviços da dívida externa, a conta de serviços do balanço de pagamentos.

Com relação aos impactos do atual fluxo de IDE sobre a evolução da balança comercial, as opiniões e indicadores têm sido bastante divergentes e promovido um intenso debate. A visão otimista de que a maturação dos programas de investimentos do período 1995-98 provocaria, simultaneamente, um aumento das exportações, decorrente do aumento da capacidade produtiva e da capacitação competitiva, e uma redução do montante importado, decorrente do processo de substituição de importações e do ganho de competitividade sistêmica da estrutura produtiva local, ainda não se concretizou, como demonstram os resultados mais recentes na pauta de comércio exterior argentina e brasileira.

A concentração dos investimentos em setores de serviços públicos e, mesmo no caso dos investimentos industriais minoritários, em setores com estratégias de atuação voltadas ao mercado local e/ou regional não favorecem nem asseguram um aumento quantitativo nem qualitativo da pauta exportadora. Mesmo com a forte desvalorização cambial a partir de 1999 e com a retração dos níveis de atividade no período mais recente (no período 1998-2000, o PIB cresceu módicos 1,6% a.a.), não se geraram os valores de exportação desejados e necessários para reverter os déficits comerciais e gerar

superávits de patamares semelhantes aos do período pré-abertura comercial. No período 1999-00, a Argentina acumulou um déficit de US$ 1,02 bilhão e o Brasil de US$ 1, 9 bilhão. Mais do que isso, a partir da análise da estrutura da pauta de comércio do Brasil e Argentina com os países avançados (Nafta e União Européia), parece que a safra recente de IDE industrial, em sua maioria proveniente de empresas destes blocos, não contribuiu para reverter o padrão de especialização comercial regressivo. A pauta de exportação para estes mercados tem se concentrado em produtos menos dinâmicos e o peso dos produtos com maior intensidade tecnológica é reduzido, tomando a média mundial como parâmetro ou a pauta de importação.

Com relação às importações, dois aspectos merecem ser destacados. O primeiro foi o expressivo dinamismo das importações extra-bloco, cujas taxas de crescimento foram o dobro da do comércio mundial e que representam 80% das importações da região. O segundo foi o maior conteúdo tecnológico e dinamismo no comércio internacional dos produtos que compõem a pauta de importações com o Nafta e a União Européia, regiões sedes das filiais de grandes corporações com atuação no Mercosul. Esta pauta é diferente do que se verifica nas importações regionais e com o restante da Aladi, indicando a conformação de um padrão de especialização no mercado internacional regressivo, desfavorável e não sustentável.

Ainda que o valor exportado pelo Brasil em 2.000 tenha sido um recorde histórico - as vendas cresceram 14% e o montante superou US$ 55 bilhões -, o incremento (16%) e o valor das importações (US$ 55,7) foi ainda maior, levando-a a um déficit comercial da ordem de US$ 700 milhões, contra as previsões otimistas oficiais de um superávit de até US$ 5 bilhões. As importações têm apresentado um comportamento cíclico, ou seja, reduzido-se em períodos de retração da demanda e da produção domésticas e incrementado-se nos períodos de recuperação. A geração destes superávits comerciais é uma condição necessária, ainda que não suficiente, para a redução do grau de dependência do país da entrada de IDE e demais fluxos financeiros para financiar os *déficit*s em conta corrente.

O Mercosul, enquanto um mercado livre e ampliado, não condicionou apenas a entrada de IDE. Em menor medida, a integração regional criou oportunidades para que empresas nacionais, via de regra já com algum nível de inserção comercial regional e/ou mundial, iniciassem seu processo de internacionalização produtiva, revertendo, ainda que parcialmente, o baixo grau de internacionalização das empresas locais, constituindo filiais produtivas nos países vizinhos. Neste caso, as decisões de investimento parecem ter se valido muito mais da proximidade geográfica e das menores exigências necessárias em termos de capacitações competitivas, financeiras, tecnológicas e culturais *vis-à-vis* uma inserção produtiva em economias mais distantes e avançadas. Ainda assim é um balanço positivo e uma

experiência importante. O maior grau de internacionalização das empresas nacionais é uma condição necessária, ainda que não suficiente, para a superação de suas fragilidades competitivas e, consequentemente, para a geração de fluxos financeiros e comerciais para o país.

Mercosul e as Assimetrias Competitivas

Um outro fator importante na determinação da atual crise do Mercosul e também na das crises anteriores, contribuindo para a geração de conflitos comerciais e para um menor grau de coesão em torno das vantagens da integração, é a assimetria competitiva existente entre as estruturas produtivas de Argentina e Brasil e destas com o resto do mundo.

Como ponto de partida dessa discussão é necessário ressaltar dois pontos. O primeiro diz respeito à responsabilidade do Mercosul. É indiscutível a fragilidade do aparato normativo e institucional existente para promover ou induzir uma redução e/ou correção dos desníveis de competitividade. A rigor, constata-se também a ausência de mecanismos compensatórios e regulatórios que pudessem ser acionados de forma mais ou menos automática para lidar com desequilíbrios ou contenciosos comerciais conjunturais, evitando ou reduzindo os desgastes políticos que, por sua vez, muito contribuíram para a perda de credibilidade do processo de integração e prejudicaram o avanço das negociações. Portanto, quanto a este aspecto, pode-se atribuir ao Mercosul uma boa dose de responsabilidade da crise atual e de sua superação. Como destacado anteriormente, o Mercosul avançou mais enquanto um processo de integração de *fato* do que de *jure*.

Uma maior coesão às teses integracionistas teria ocorrido se os mecanismos e instrumentos de uma política de "competitividade propriamente dita", direcionada ao aumento da capacidade competitiva, não estivessem praticamente ausentes no plano comunitário e/ou em fase de desmonte no plano nacional, como discutido no segundo capítulo. A esses instrumentos caberia a dupla função de elevar a capacidade competitiva das estruturas produtivas regionais e, simultaneamente, reduzir as assimetrias existentes entre elas. Ao contrário, o que se observou foi a ausência de linhas de financiamento com juros e prazos compatíveis para investimentos em novos setores, na reestruturação produtiva de setores com competitividade cadente e/ou no desenvolvimento tecnológico e geração de progresso técnico. A ausência ou insuficiência desses mecanismos reflete, por sua vez, a subordinação da política de competitividade à política econômica adotada em cada economia, política econômica essa que privilegiou o ajuste fiscal das contas públicas e o controle inflacionário.

Como discutido na seção 2.5. do segundo capítulo, o regime automotivo argentino e brasileiro, bem como o recente acordo para a elaboração de um regime comum transitório para o período 2001 a 2006, constitui-se em uma exceção importante. Os incentivos fiscais e financeiros concedidos no âmbito dos regimes automotivos induziram novos investimentos que, por sua vez, expandiram, modernizaram e tornaram mais eficientes a capacidade produtiva local. Em que pesem as críticas fundamentadas do elevado custo fiscal e social das medidas adotadas, é indiscutível, a julgar pelo fluxo de comércio e de investimento, o fato de que Argentina e Brasil foram reinseridos nas estratégias de acumulação de capital das grandes corporações mundiais do setor automobilístico tanto na condição de importante mercado consumidor quanto na de produtor.

O segundo ponto é que a desvalorização cambial brasileira, a partir de 1999, apenas reforçou e explicitou de modo brusco a assimetria de competitividade existente entre as duas estruturas produtivas, mas não foi sua causadora. As assimetrias têm determinações estruturais, como escala de produção, estoque de capital produtivo (nacional e estrangeiro), representação política da classe produtora, capacitações tecnológicas, padrão de financiamento do investimento e do comércio exterior, entre outros. A título de ilustração o Brasil participa com dois terços do PIB (industrial, agrícola e de serviços), do consumo e da formação bruta de capital fixo, e com mais de quatro quintos da produção de aço, televisores, cimento e automóveis no âmbito dos países do Mercosul.

As assimetrias competitivas também podem ser facilmente verificadas nas diferentes inserções comerciais do Brasil e de seus sócios. Não apenas o valor brasileiro exportado é muito superior ao dos sócios (65% do intercâmbio total do Mercosul nos anos 90), como a participação de produtos manufaturados na pauta é também superior. A destinação dos produtos aponta para uma menor dependência brasileira do Mercosul e da região (dos demais países da Aladi) e uma melhor distribuição entre os principais blocos/regiões econômicas mundiais, caracterizando o Brasil como um "*global trader*". Enquanto o Brasil destinou em média 15,5% (22,1% incluindo os demais países da Aladi, exceto México) de suas exportações para o Mercosul no período 1995-99, a Argentina apresentou uma dependência muito maior, destinando para o mercado regional um terço (33,5%) de suas exportações, ou ainda, 46,3%, considerando-se toda Aladi.

Com a desvalorização cambial de início de 1999, as assimetrias competitivas entre as estruturas produtivas dos dois países foram explicitadas e potencializadas. Com isso, alguns setores empresariais argentinos passaram a pleitear junto ao seu governo a imposição de medidas anti-*dumping* e, em menor medida, de salvaguardas. Para estes setores o valor das importações, dada a forte recessão do mercado doméstico, poderia provocar danos irreversíveis.

As medidas anti-*dumping* (ou pleitos de adoção de medidas) são, por um lado, medidas de caráter emergencial e que conferem sobrevida a alguns setores. Por outro, contribuem pouco para a reestruturação produtiva dos setores envolvidos. Neste sentido, tratam-se de medidas necessárias porém não suficientes. Seria fundamental a adoção de medidas que fornecessem soluções mais definitivas. É dentro deste contexto que se enquadra a adoção de medidas de salvaguardas.

Durante o período de transição do Mercosul (1991-94), era facultada a cada país-membro a utilização de salvaguardas à importação de produtos que estivessem sendo beneficiados pelo programa de desgravação tarifária e cujas importações estivessem causando ou ameaçando causar danos graves ao mercado doméstico. O mecanismo praticamente não foi utilizado, pois no período foram constituídas listas de exceção à desgravação tarifária intra-bloco e à TEC, ampliadas e estendidas também ao período de consolidação de 1995-99, o que acabou na prática funcionando como uma medida de proteção para os produtos "sensíveis" ou com deficiências competitivas.

Entretanto, o uso de salvaguardas não foi estendido para o período de consolidação da união aduaneira (de 1995 em diante). Mesmo diante do pleito argentino, a partir da desvalorização de 1999, as autoridades brasileiras decidiram não negociar a adoção de medidas de salvaguardas ou de restrições temporárias ao comércio bilateral, aprofundando a crise de credibilidade do Mercosul. No entendimento dos negociadores brasileiros, a utilização de salvaguardas no comércio intra-bloco estaria em desacordo com as normas do Mercosul, enquanto os negociadores argentinos contra-argumentaram que este instrumento constitui-se em um mecanismo legal, contemplado tanto pela Aladi quanto pela OMC, duas instituições internacionais que se sobrepõem hierarquicamente ao Mercosul.

Importante destacar que grande parcela dos contenciosos ocorreram em setores/produtos que estiveram protegidos em listas de exceções à desgravação tarifária (mecanismo para a constituição de uma área de livre-comércio no Mercosul), cujo prazo de extinção foi simultâneo às mudanças cambiais. O problema reside no fato de que se reduziram os instrumentos compensatórios à política de concorrência (aumento da competição) à existência de listas de exceção, transferindo-se às forças de mercado a solução da falta de competitividade. Implicitamente admitia-se que a simples concessão de um tempo extra seria suficiente para que estes setores se reestruturassem e atingissem um patamar mais elevado de competitividade. No entanto, não foram concedidos os instrumentos para este aumento de capacitação, nem mesmo aqueles que haviam sido previstos e discutidos: linhas de financiamento ao investimento e às exportações, mecanismos de cooperação e desenvolvimento tecnológicos, entre outros.

Em síntese, o Mercosul não se caracterizou como um mecanismo indutor de reestruturação competitiva e ativa. Durante o processo negociador e até o presente momento não se logrou construir um aparato normativo e institucional que pudesse reduzir as elevadas assimetrias competitivas entre as bases produtivas e destas com os países centrais.

Um aspecto pouco ressaltado na recente crise é que o Mercosul é, simultaneamente, parte do problema e da solução. Como comentado anteriormente, as assimetrias competitivas intra-bloco, que o Mercosul não logrou reduzir, foram agravadas pelos regimes cambiais dos dois países que, por sua vez, refletiram a ausência de uma maior coordenação macroeconômica e de adoção de políticas comuns. Tudo isso apenas contribuiu para aprofundar a crise de credibilidade do Mercosul.

Mas também não menos verdadeiro é o fato que a incipiente expansão industrial no Brasil, no período mais recente, contrastando com a recessão argentina, esteve diretamente associada à desvalorização cambial. Se, por um lado, a desvalorização ainda não foi capaz de induzir um sustentado incremento das exportações, por outro lado, criou uma proteção às importações para o mercado doméstico. Uma retomada do crescimento econômico, puxada pelo crescimento da produção e da demanda domésticas, incluindo um processo de substituição de importações, na maior economia do bloco, bem como seus encadeamentos, sobretudo os derivados das importações brasileiras, sobre os países vizinhos seria um importante indutor da recuperação econômica da Argentina e dos demais sócios.

As condições macroeconômicas mais favoráveis hoje no Brasil comparativamente à Argentina permitem que sejam negociadas concessões comerciais (restrições voluntárias às exportações, importações estratégicas, medidas de salvaguardas). A superação da crise atual argentina, que também interessa em muito ao Brasil, depende em grande medida do padrão e das condições de financiamento do seu Balanço de Pagamentos e, em particular, da evolução de sua balança comercial. Estas concessões devem estar atreladas ao posicionamento argentino e dos demais sócios sobre as negociações internacionais, de longo prazo, de grande interesse nacional e comunitário, como às negociações no âmbito do próprio Mercosul, à proliferação de acordos bilaterais com terceiros países e à constituição de áreas de livre comércio com a CAN, União Européia, Nafta e outros mercados, ou ainda, a questões mais amplas envolvendo instituições multilaterais: ONU, OMC, FMI e outras.

Nos médio e longo prazos, o Mercosul deverá estimular e o Brasil sancionar um padrão de comércio que se caracterize como deficitário no seu total para o Brasil e, consequentemente, superavitário, para os demais sócios. Nos setores industriais de maior valor agregado e conteúdo

tecnológico, como não poderia ser diferente, dada sua maior capacidade produtiva e competitiva, o Brasil seria superavitário dentro de um padrão de complementaridade e de especialização intra-setorial que maximizasse os ganhos de eficiência e de escala produtivas. Isto não significa a busca de um padrão de comércio inter-setorial, com o Brasil especializando-se em bens e insumos industriais e os demais sócios em bens primários. Em particular, no comércio com a Argentina é possível e desejável uma relação de especialização e complementaridade intra-setorial entre as estruturas produtivas. Aliás, este processo já é uma realidade em alguns segmentos industriais, como o automobilístico, produtos alimentares, bens de capital e químico, como demonstram o elevado e estável coeficiente de comércio intra-industrial.

Além da dimensão comercial, é fundamental estimular a internacionalização produtiva destas economias. Neste sentido, a criação de um "BNDES do Mercosul" com linhas de financiamento para exportações/importações e, principalmente, para financiar investimentos cruzados regionais e em outros mercados, visando a constituição de empresas regionais transnacionais é um primeiro passo importante. Uma segunda linha de atuação seria a revisão da TEC no sentido de estimular estes investimentos, aqueles em setores com elevado desnível de competitividade e, sobretudo, os associados ao processo de substituição de importações nos setores de maior conteúdo tecnológico e valor agregado (componentes para informática, eletroeletrônico, telecomunicações). Para o Brasil, estes setores são estratégicos e devem ser alvo de política setorial específica, visando a internalização da produção e o desenvolvimento tecnológico. Com isso seria possível a redução de importações (e a promoção de exportações), aliviando a balança comercial do setor e reduzindo o dramático grau de vulnerabilidade externa da economia brasileira.

Entretanto, um fator crucial para que este processo de substituição de importações ocorra é a existência de economias de escala. Nenhum grande grupo internacional (ou regional) investirá para produzir para um mercado restringido e estagnado. Apenas um mercado regional ampliado, dinâmico e adequadamente protegido permitirá a criação desta escala. E é aí que o tamanho e o dinamismo do mercado regional pode tornar-se um instrumento importante. Com o Mercosul é possível, embora pouco provável, que se avance na direção de um política de desenvolvimento industrial. Sem indústria e sem produção não haverá crescimento sustentado de renda e não haverá mercado.

Mercosul: Soberania Política e Econômica

Superada ou não a crise, o Mercosul terá de optar entre uma política de consolidação ou de expansão. A primeira opção pressupõe revisar, completar e aprofundar a atual estrutura institucional e normativa, fortalecendo o Mercosul em direção a uma união aduaneira "de fato", e no limite avançando até a constituição de um mercado comum. Na segunda opção, uma política de ampliação do Mercosul implica ser incorporado ou incorporar e/ou negociar novos acordos com terceiros países ou blocos econômicos. Neste caso, a configuração inicial mais apropriada para o Mercosul seria a de uma área de livre comércio, o que pressupõe o abandono de algumas regras e acordos, em especial, a tarifa externa comum (TEC) e a concessão de um maior grau de liberdade para cada país-membro na condução da política comercial nacional. Institucional e politicamente isto representaria um retrocesso no projeto de integração regional e, no limite, poderia significar a extinção do próprio Mercosul em favor da constituição de uma área de livre comércio mais ampla, como a Alca.

Recentemente o Banco Mundial elaborou um documento (World Bank, 2000) no qual são avaliados os processos de integração comercial de uma forma geral. Sem abandonar o pressuposto liberal de que o multilateralismo (abertura multilateral) seja sempre preferível ao regionalismo (acordos de integração regional) e, portanto, deve ser o objetivo final de todos os países envolvidos em acordos regionais, o relatório procura explorar algumas virtudes e benefícios do regionalismo. Em economias em desenvolvimento, poderia ocorrer um trade-off entre as vantagens de economias de escala, de especialização e a abertura multilateral. Isto porque a entrada de novos concorrentes tenderia a pulverizar ainda mais os mercados e reduzir o tamanho médio das empresas atuantes, que passariam a operar com economias de escalas inadequadas. Por outro lado, acordos entre países com dotações de fatores semelhantes, sobretudo se intensivos apenas em trabalho (integração Sul-Sul), não promoveriam uma especialização adequada e os ganhos decorrentes. Como conclusão, o relatório sugere que processos de integração do padrão Mercosul, ou seja, de integração Sul-Sul sejam evitados, defendendo implicitamente a Alca (integração Norte-sul) como opção estratégica para os países latino-americanos.

A diretriz explicitada pelas autoridades brasileiras tem sido a de reafirmar o Mercosul como prioridade de política internacional e, simultaneamente, buscar uma maior aproximação, via negociação comunitária, com outros blocos econômicos - União Européia e Comunidade Andina - e/ou a celebração de acordos setoriais ou bilaterais com países isoladamente, com destaque para os acordos com a Bolívia e o Chile. A integração Mercosul e Comunidade Andina (CAN) faz parte de um projeto

brasileiro de liderar uma integração sul-americana, contrapondo ou fortalecendo-se frente à proposta norte-americana de criação da Alca.

A Alca não representa apenas a entrada do Mercosul em uma nova e mais ampla área de livre comércio. Sua agenda contempla discussões em torno do investimento direto estrangeiro, compras de governo, patentes industriais, normas técnicas, meio ambiente e questões trabalhistas, entre outras. Segundo o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, o maior risco no avanço das negociações da Alca seria chegar a um acordo sobre os temas de interesse dos EUA supracitados e transferir para a OMC os temas de interesse dos demais países latino-americanos, mas de forte divergência interna nos EUA: acesso a mercados, políticas anti-*dumping*, protecionismo e subsídio agrícola.

Todas as negociações no âmbito da Alca, tendo como referência os acordos da OMC, tendem a reduzir os raios de manobra de uma política de desenvolvimento mais ampla, que contemple não apenas os instrumentos de uma política de concorrência - abertura comercial e financeira, privatização, desregulamentação - mas também os instrumentos de uma política "competitividade propriamente dita". Importante destacar que as assimetrias existentes intra-Mercosul e deste com as economias centrais são, como tratado acima nestas notas conclusivas, o pivô da crise atual. No caso da Alca essas assimetrias seriam multiplicadas, dada a presença da economia americana e, em menor medida, da canadense. Portanto, não se trata tão somente de definir qual será o grau de abertura econômica e financeira desejada para a região, mas qual será o padrão de inserção comercial e produtiva no mercado internacional, se ativa ou passiva, e com que grau de soberania política e econômica.

BIBLIOGRAFIA

AGOSIN, M. & TUSSIE, D. (1993). "Globalização, regionalização e novos dilemas da política comercial para o desenvolvimento". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, FUNCEX, n.35.

ALMEIDA, P.R. (1993) *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo, Edições Aduaneiras.

ALMEIDA, P.R. (1995) "Cronologia da Integração Latino-Americana no Contexto do Sistema Econômico Internacional". *Boletim de Integração Latino-Americana,* n.16, jan.-abr.

AMJADI, A. & WINTERS, A. (1997). "Transport costs and natural integration in Mercosur" . *Policy Research Working Paper*, World Bank, Washington, n.1742, março.

ARAGÃO, J.M. (1993). "El arancel externo comun del MERCOSUL: reflexiones a partir de aspectos parciales de la realidad brasileña. *Integración Latino-americana* nº187/88, INTAL, março/abril.

ARAÚJO Jr. J.T. (1988a). "Os Fundamentos Econômicos do Programa de Integração Argentina-Brasil". *Revista de Economia Política*, vol.8, n.3, junho.

ARAÚJO Jr., J.T. (1988b). "O Programa de Integração Argentina-Brasil e as Tendências Atuais da Economia Mundial". *Texto para Discussão* nº181 do IEI/UFRJ, novembro.

ARAÚJO JR., J.T. (1993). "Reestruturação Industrial e a Integração Econômica: as perspectivas do MERCOSUL". *Revista Brasileira de Economia* - FGV, nº1, vol.47, Rio de Janeiro, janeiro/março.

ARCANGELI, F. & O.CANUTO (1995). "Growth Models With Schumpeterian Micro-Foundations". *Texto para Discussão Interna,* IE/UNICAMP.

BALASSA, B (1962). *The theory of economic integration*. London.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (1998a). Mercosul - Informações Selecionadas. Departamento de Organismos e Acordos Internacionais.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (1998b). Censo de Capitais Estrangeiros.

BANCO MUNDIAL (1.999). "Trade Blocs and Beyond: Political Dreams and Practical Decisions". Policy Research Report

BARROS, J.C.M. e GOLDENSTEIN, L. 1997). "Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro". *Revista de Economia Política*, v.17, nº 2.

BAUMANN, R. & L.F.C. NEVES (1998). Abertura, Barreiras Comerciais Externas e Desempenho Exportador Brasileiro. Cepal, escritório no Brasil, mimeo, dezembro.

BAUMANN, R. (1993a). "Una evaluación del comercio intraindustrial en la región". *Revista da Cepal* nº 48, dezembro.

BAUMANN, R. (1993b) "Integración y Desviación de Comercio". *Revista da Cepal*, n. 51, dezembro.

BAUMANN, R. (1998). Nota sobre as Relações Intra-Setoriais no Comércio Externo Brasileiro 1980-1996. Escritório da Cepal no Brasil, mimeo, Brasília.

BAUMANN, R. (2.000).(org.) *Mercosul: origens, ganhos, desencontros e perspectivas. Mercosul: avanços e desafios da integração*. IPEA-CEPAL.

BAUMANN, R. (2.000). A Integração Regional Vista pela Cepal in 50 Anos do Manifesto da Cepal. Polleto, D.W. (coord.). Edipucs.

BEKERMAN, M. E SIRLIN, P. (1995). "Política Comercial e Inserción Internacional. Una perspectiva latino-americana". *Revista de La Cepal* n.55, abril.

BEKERMAN, M. E SIRLIN, P. (1996). "Patrón de especialización y politica comercial en la Argentina de los noventa. *Desarrolo Economico* v.36, número especial.

BEKERMAN, M. E SIRLIN, P. (1998). "Desafios de Política Industrial no Mercosul". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 54, janeiro/março.

BERGSTEN, F. (1998). "Regionalismo Aberto". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, Funcex, n.55, abril-junho.

BHAGWATI, J. (1998). " Regionalism and Multilateralism: an overview" in Melo, J. & A. Panagariya *New dimensions in regional integration*. Cambridge: Cambridge: University Press.

BIELSCHOWSKY, R. & STUMPO, G. (1996) A Internacionalização da Indústria Brasileira: Números e Reflexões Depois de Alguns Anos de Abertura, In: Baumann, R. (org.) *O Brasil e a Economia Global*. Rio de Janeiro: Ed. Campus-SOBEET.

BIELSCHOWSKY, R. (1992) Transnational Corporations and the Manufacturing Sector in Brazil. Technological Backwardness in the Eighties and Signs of an Important Restructuring in the Nineties. High Level Symposium on the Contribution of Transnational Corporations to Growth and Development in Latin America and the Caribbean. Santiago, Chile, 19-21 out, mimeo.

BIELSCHOWSKY, R (2000) (org.) *Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal*. Cepal e Cofecon. Editora Record.

BISANG, R. (1998). "La estructura y dinámica de los conglomerados económicos en Argentina", in *Grandes empresas y grupos industriales latino-americanos: expansión y desafios en la era de la apertura y la globalización* Peres, W. (comp.), México, D.F. Siglo Veintiuno Editores.

BITTENCOURT, G. & R. DOMINGO (2000). "Inversión Extranjera Directa y Epresas Transnacionales en Uruguay en los 90. Tendencias, determinantes e impactos", Universidad de la Republica, octubre de 2000, mimeo.

BITTENCURT, G. e DOMINGO, R. (2001) "El caso uruguayo", in: Chudnovsky, D. (org) El Boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR. Buenos Aires, Siglo Veintinuno de Argentina Editores, Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR, 2001.

BLOMSTRÖM, M. (1990). Transnacional Corporations and Manufacturing Exports From Developing Countries (ST/CTC/101), Nova York, Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (CET).

BLOMSTRÖM, M. y A. KOKKO (1996), "Multinational Corporations and Spillovers", *Working Paper Series in Economics and Finance* Nº 99, Stockholm School of Economics.

BLOMSTRÖM, M. y A. KOKKO (1997), "Regional Integration and Foreign Direct Investment", *Working Paper Series in Economics and Finance* Nº 172, Stockholm School of Economics.

BONELLI, R. (1998) "A Note on Foreign Direct Investment (FDI) and Industrial Competitiveness in Brazil". *Texto para Discussão* Nº 584, Rio de Janeiro, IPEA,

BONELLI, R. (2000). "Fusões e Aquisições no Mercosul" in *Mercosul: avanços e desafios da integração* Baumann, R (org). IPEA-CEPAL.

BOUZAS, R. (1997). "Integración económica e inversión esxtranjera: la experiencia reciente de Argentina y Brasil", *Serie Desarrollo Productivo*, n.32, Cepal, julio.

CANTWELL, J. (1989), *Technological Innovation and Multinational Corporations*, Oxford; Basil Blackwell.

CANUTO, O. (1994). "Abertura Comercial, Estrutura Produtiva e Crescimento Econômico na América Latina". *Economia e Sociedade* n.3. Revista do Instituto de Economia da UNICAMP.

CANUTO, O. (1995a). "Um Modelo de Crescimento Endógeno com Microfundamentos Evolucionistas". *Texto para Discussão* n.45 do Instituto de Economia da UNICAMP, janeiro.

CANUTO, O. (1995b). "Competition and Endogenous Technological Change: an evolucionary model". *Revista Brasileira de Economia* vol.49, n.1. FGV, janeiro/março.

CARNEIRO, R.M. (1991). Crise, estagnação e hiperinflação, Tese de Doutoramento apresentada ao IE/UNICAMP, Campinas.

CARNEIRO, R.M. (2000). Reformas Liberais, Estabilidade e Estagnação: a economia brsileira na década de 90. Livre-docência apresentada ao IE/UNICAMP, Campinas, maio.

CAVES, R. (1996), *Multinational Enterprise and Economic Analysis*, Second Edition, Cambridge; Cambridge University Press.

CENIT (1995). "Las Estrategias Empresarias Frente al Mercosur". Projeto ARG/92/025 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto. Fundación CENIT, Buenos Aires, janeiro.

CEP (Centro de Estudios para la producción) (1998). “Inversión directa el la economía argentina, Síntesis de la economía real, n.12. Secretaría de Industria, Comercio y Minería, Buenos Aires, abril.

CEP (Centro de Estudios para la producción) (1998). “La inversión extranjera en Argentina durante 1997, Notas de la economía real, n.6. Secretaría de Industria, Comercio y Minería, Buenos Aires, abril.

CEPAL (1959). "El Mercado Común Latino-americano" (E/CN. 12/53l), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N’ de venta: 59.11.G.4.Reproduzido em Bielschowsky, R (2000) (org). Cinquenta anos de pensamento na Cepal. Cofecon, Cepal. Editora Record.

CEPAL (1962). “El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas”, Raul Prebisch, *Boletín Económico de América Latina*. vol. 7, n.1, fevereiro. Reproduzido em Bielschowsky, R (2000) (org). Cinquenta anos de pensamento na Cepal. Cofecon, Cepal. Editora Record.

CEPAL (1969). El pensamiento de la CEPAL, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.

CEPAL (1978). “Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina”, serie Cuadernos de la CEPAL, NO 20 (E/CEPAL/1027/Rev.1), Santiago de Chile.

CEPAL (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad (LC/G.1801/Rev.I-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N’ de venta: S.94.1I.G.3. Reproduzido em Bielschowsky, R (2000) (org). Cinquenta anos de pensamento na Cepal. Cofecon, Cepal. Editora Record.

CEPAL (1995). América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial (LC/G. 1800/Rev. 1 P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N’ de venta: S.95.11.G.6. Reproduzido em Bielschowsky, R (2000) (org). Cinquenta anos de pensamento na Cepal. Cofecon, Cepal. Editora Record..

CEPAL (1997a). As Tarifas de Importação no Plano Real. Baumann, R., Rivero, J. e Zavattiero, Y., Escritório da Cepal no Brasil.

CEPAL (1997b). La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social (LC/G. 1954/Rev. 1 -P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N’ de venta: S.97.11.G. 1 1. Reproduzido em Bielschowsky, R (2000) (org). Cinquenta anos de pensamento na Cepal. Cofecon, Cepal. Editora Record.

CEPAL (1998a). Estructura y Nivel del Arancel Externo Del Mercado Común Del Sur (Mercosur), Miguel Izam, fevereiro.

CEPAL (1998b). Industria Automotriz: Inversiones y Estrategias Empresariales en America Latina in Estrategias in La Inversión Extranjera, cap 4.

CEPAL (1998c). Abertura, Barreiras Comerciais Externas e Desempnho Exportador Brasileiro. R. Baumann & L.F.C.Neves. CEPAL/BNDES, dezembro, escritório Brasil.

CEPAL (1998d) La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 1998, Cepal, Santiago de Chile, Nações Unidas

CEPAL (1999) La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 1999, Cepal, Santiago de Chile, Nações Unidas

CEPAL (2000) La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 2000, Cepal, Santiago de Chile, Nações Unidas

CEPAL, *Anuário Estatístico da América Latina e Caribe*, vários números.

CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y El Caribe*, vários números.

CEPAL/ONUDI (1986). Industrialización y Desarrollo Tecnológico. Informe n.2.

CHESNAIS, F. (1996). A Mundialização do Capital. São Paulo, Xamã Editora.

CHUDNOVSKY, D. (2001) (org) El Boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR. Buenos Aires, Siglo Veintinuno de Argentina Editores, Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR.

CHUDNOVSKY, D. & A. LÓPEZ (1998), “Las estrategias de las empresas transnacionales en Argentina y Brasil: ¿qué hay de nuevo en los años noventa?”, *Desarrollo Económico*, Vol. 38, Número Especial, Otoño.

CHUDNOVSKY, D & A. LÓPEZ (1999). Incentives and Policy Competition for Foreign Direct Investment. Implications for the MERCOSUR, Latin American Trade Network, Buenos Aires, First Draft, march 1999.

CHUDNOVSKY, D. & A. LÓPEZ (2000), “Industrial restructuring through mergers and acquisitions: the case of Argentina in the 1990s" *Transnational Corporations***,** Geneva, August

CHUDNOVSKY, D. & A. LÓPEZ (2001a), "El *boom* de inversión extranjera directa en Argentina en los años 1990: características, determinantes e impactos". in: Chudnovsky, D. (org) El Boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR. Buenos Aires, Siglo Veintinuno de Argentina Editores

CHUDNOVSKY, D. & A. LÓPEZ, A. (2001b) "Horizontal enterprise and technology policies: an opportunity for Mercosur" Buenos Aires: mimeo, 2001.

CHUDNOVSKY, D. & F. ERBER (1999). "MERCOSUR's Impact on the Development of the Machine Tools Sector". Integration and Trade, nº 7/8, vol 3, jan-aug. 1999.

CHUDNOVSKY, D. & PORTA, F. (1990) "La trayectoria Del Proceso de Integración Argentino-Brasileño - Tendencias e Incertidumbres. Documentos de trabajo. Cenit, 1990.

CHUDNOVSKY, D.; A. LÓPEZ; e F. PORTA (1992). Ajuste Estructural y Estrategias Empresariales en La Argentina: un estudio de los sectores petroquimicos y de maquinas herramientas. CENIT, Working Paper, n.10, 1992.

CNI (1994). Confederação Internacional da Indústria. *Rumo ao Crescimento: a Visão da Indústria*. Rio de Janeiro.

CNI/CEPAL (1997) *Investimentos na Indústria Brasileira 1995/1999. Características e Determinantes*. CNI/CEPAL, Rio de Janeiro.

COHEN, I (1981). "The Concept of Integration". *Revista da Cepal* nº15, pp.143/52, dezembro.

COHEN, I. Mercosur Under Attack. Boletim de Integração Econômica, MRE, Brasília.

CORREA, G.; J.B.M. MACHADO; e P. MOTTA VEIGA (1992). "A Agenda de Las Leñas e a Integração no Mercosul". *Texto para Discussão* n.69. FUNCEX. Julho.

COUTINHO, L. (1992a). "A Terceira Revolução Industrial e Tecnológica: As grandes Têndencias de Mudança". *Economia e Sociedade* n.1, IE/UNICAMP.

COUTINHO, L. (1992b). "Revolução Tecnológica e Coordenação de Políticas: A Transformação da Economia Mundial Capitalista e as Questões em Aberto para a Década de 90". *Textos CERI* nº1, Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais, IE/UNICAMP.

COUTINHO, L. (1995). Nota sobre a natureza da globalização. *Economia e Sociedade* n.4 junho.

COUTINHO. L. (1996) A Fragilidade do Brasil em Face da Globalização. In: Baumann (org.) *O Brasil e a Economia Global*. Rio de Janeiro: Ed. Campus-SOBEET.

COUTINHO, L. (1997) A Especialização Regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização" in *Brasil: Desafios de um País em Transformação*, Velloso, R. (org.).

COUTINHO, L & BELLUZZO, L.G. (1996) Desenvolvimento e Estabilização sob Finanças Globalizadas. *Economia e Sociedade*, Revista do Instituto de Economia da UNICAMP, vol.7, 129-54, dez.

COUTINHO, L & FERRAZ, J.C. (1994) (coords.) ECIB - *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. Campinas, Papirus/Ed.Unicamp.

COUTINHO, L.G. e W. SUZIGAN, W. (1991) (coords.). *Desenvolvimento Tecnológico da Indústria e a Constituição de um Sistema Nacional de Inovação no Brasil*. Projeto de Pesquisa, IPT/FECAMP/IE/UNICAMP.

DE NEGRI, J. A. (1999). "Avaliação do regime automotivo brasileiro", IPEA, mimeo.

DEROSA, D.A. (1998). "Regional Integration Arrangements: Static Economic Theory, Quantitative Findings, and Policy Guidelines". Documento preparado para o Banco Mundial para o projeto de pesquisa *Regionalism and Development*.

DEVLIN, R. & ESTEVADEORDAL, A. (2000). "What´s New in the Regionalism in the Americas?" October 2.000. BID, mimeo.

DI FILLIPO, A. (1997). "Multilateralismo y regionalismo en la integración del America Latina", Cepal, Santiago, *Documento de Trabajo*, n.46.

DORNUBUSCH, R. (1995). "Las relaciones norte-sur en las Américas: el argumento a favor del libre comercio" in BID/CEPAL La biberalización del comercio en el hemisferio ocidental. Washington, 1995.

DORNUBUSCH, R. (1989). "Los costes y beneficos de la integración económica regional: una revisión". Pensamiento Iberoamericano, n.15, Espanha, janeiro.

DUNNING, J. (1988) *Explaining International Production*, Londres, Unwin Hyman.

DUNNING, J. (1993), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Reading; Addison Wesley.

DUNNING, J. (1994) "Re-evaluating the benefits of foreign direct investment". In: Transnational Corporations, vol. 3, nº 1, feb.

ECIB (1994). *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. L. Coutinho & Ferraz, J.C. (coords), Campinas, Papirus/Ed.Unicamp.

ERBER, F. (1992) "Mudanças estruturais e política industrial.". Brasília: IPEA - *Relatório Interno*, 1992.

ERBER, F. (2001) "O padrão de desenvolvimento industrial e tecnológico e o futuro da indústria brasileira" *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 5, número Especial, 2001.

ERBER, F. S. & J. E. CASSIOLATO, J. E. (1997). "Política Industrial; Teoria e Prática no Brasil e na OCDE". *Revista de Economia Política*, vol 17, nº 2(66), 32-60, março.

ESTEVADEORDAL, A. , J. GOTO & R. SAEZ (2000). The New Regionalism in the Americas: The Case of Mercosur. *Working Paper* n.5, april.

FAJNZYLBER, F. (1971a). "A Empresa Internacional na Industrialização da América Latina in América Latina in Serra, J (1976) (org).*Ensaios de Interpretação Econômica*, Paz e Terra, 1976.

FAJNZYLBER, F. (1971b). Sistema Industrial e Exportações de Manufaturas: análise da experiência brasileira. IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1971.

FAJNZYLBER, F. (1983). La industrialización trunca de América Latina,México, D.F., Editorial Nueva Imagen.

FAJNZYLBER, F. (1988). "America Latina y Brasil: Reestructuracion Produtiva e Incorporacion de Progreso Tecnico". Seminário Tendências: o Brasil no Começo do Século XXI, Campinas, agosto.

FAJNZYLBER, F. (1989). "Sobre a Impostergável Restruturação Industrial da América Latina". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, jan/fev.

FAJNZYLBER, F. (1990). "Industrialización en America Latina: de la "Caja Negra" al Casilero Vacio". Naciones Unidas, Comission Económica para America Latina y el Caribe, Cuadernos de la Cepal, n.60, Santiago do Chile. Reproduzido em Bielschowsky, R (2000) (org). Cinquenta anos de pensamento na Cepal. Cofecon, Cepal. Editora Record.

FERRAZ, J.C., KUPFER, D., HAGUENAUER, L. (1996). *Made in Brazil: Desafios Competitivos para a Indústria*. Editora Campus.

FERRER, A. (1991) "As Mudanças Recentes na Política Econômica Argentina". *Texto para Discussão* n.47, FUNCEX, abril.

FIESP-CIESP (1998). *Sondagem de Opinião Exportação*. Decex, março.

FISHLOW, A. e HAGGARD, S. (1992). "The United States and The Regionalisation of the World Economy". Development Centre documents, OCDE.

FONSECA, R. et alii (1997) "A Orientação Externa da Indústria Brasileira após a liberalização comercial". Rio de Janeiro, FUNCEX, mímeo.

FRANCO, G. (1998) "A Inserção Externa e o Desenvolvimento". *Revista de Economia Política*, vol. 18. Nº 3 (71), julho-setembro, p. 121-147.

FRITSCH, W. e G. FRANCO (1989) "O Investimento Direto Estrangeiro em uma Nova Estratégia Industrial". *Revista de Economia Política*, vol. 9. Nº 2, abril-junho, p.5-25.

FUNCEX (1995). "Os novos mecanismos de defesa comercial: aplicação dos códigos no Brasil". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 44.

FUNCEX (1997a). Ferraz F., G.T.; Cavalcanti, M.A F. H. e Ribeiro, M.M.B. "Barreiras Técnicas ao Comércio Internacional: aspectos teóricos e as experiências Regionais de Harmonização". *Texto para Discussão*, nº125.

FUNCEX (1997b). Ferraz F., G.T.; Cavalcanti, M.A F. H. e Ribeiro, M.M.B. & Sant´anna A. A. "Barreiras Técnicas ao Comércio Internacional: a experiência das exportações brasileiras". *Texto para Discussão*, nº124

FUNCEX (1997c). Análise dos Fluxos de Comércio Mercosul-União Européia. R. Markwald, J.Machado, M.Castilho, C. Winograd, E. Miotti, C. Quenan, M. Ribeiro, Funcex, fevereiro.

FUNCEX (1998). Padrões de Comércio intra e extra-Mercosul: alvos para uma política industrial do Mercosul. R. Markwald, J.Machado. *Texto para Discussão* n.141, novembro.

GONÇALVES, J. B.. (1997). "A Integração Hemisférica em Perspectiva". *Boletim de Integração Latino-americana*, MRE.

GONÇALVES, R. (2001). "Competitividade Internacional e Integração Regional: a hipótese da inserção regressiva". *Revista de Economia Contemporânea* n.5 13-34.

GONÇALVES, R. (1999). *Globalização e Desnacionalização*. Editora Paz e Terra.

GONÇALVES, R., R. BAUMANN, O. CANUTO, L.C.D. PRADO (1999). *A Nova Economia Internacional: Uma Perspectiva Brasileira*. Editora Campus

GOYOS Jr. D.N (1995). "*A OMC e os Tratados da Rodada Uruguai*". Editora Observador Legal Editora, 1995.

GROSSMAN, G.M. & HELPMAN, E. (1994) "Endogenous Innovation in the Theory of Growth".*Journal of Economic Perspectives* v.8, n.1, winter, pages 3-22.

GUIMARÃES NETO, S. P. (1999). *Quinhentos Anos de Periferia*. Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Contraponto.

GUIMARÃES NETO, S. P. (2.000). Órfãos do Mercosul. Entrevista para a Revista Carta Capital, 20 de dezembro de 2000.

GUIMARÂES, E.A (1996). " A experiência recente da Política Industrial no Brasil: uma avaliação". *Texto para Discussão* nº 409 do IPEA.

GUIMARÃES. E.P. (2001). Componente Tecnológico Comparativo das Exportações ao Mercosul e Resto do Mundo, in Baumann, R. (2001) (org). Mercosul: Avanços e desafios da integração. IPEA/CEPAL, 2001, cap 4, pag 151 a 233.

HAGUENAUER, L. et alii (1997) "Estimativas do Valor da Produção Industrial e Elaboração de Coeficientes de Exportação e Importação da Indústria Brasileira (1985/96)". Rio de Janeiro, FUNCEX, mimeo.

HELPMAN, E. & KRUGMAN, P. (1985). *Market Structure and Foreign Trade*, The MIT Press, Cambridge.

HELPMAN, E. (1981). "International trade in the presence of product diferentiation, economies of scale, and monopolistic competition". *Journal of International Economics*, n.11

HIRATUKA, C. (1999) "Estratégias Comerciais das Filiais Brasileiras de Empresas Transnacionais no Contexto de Abertura Econômica e de Concorrência Global". Anais do XXVII Encontro Nacional de Economia, vol. II, p. 1071-92, Belém, 7 a 10 de dezembro.

HIRST, M. (1990). "Integração Latino-Americana: Impulso Associativo, Orientação Seletiva". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, (30). Rio de Janeiro, FUNCEX.

HIRST, M. (1991). "O Programa de Integração Argentina-Brasil: Concepção Original e Ajustes Recentes". *Texto para Discussão* nº 44, FUNCEX., Rio de Janeiro.

HIRST, M. (1992). "El Mercosul y las nuevas circunstancias para su integración". *Revista da Cepal* nº 46, abril.

HIRST, M. (1994) A dimensão política do Mercosul. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, vol.10 n.39 abril-junho de 1994, pp.58-65.

HIRST, M.; BEZCHINSKY G.; CASTELLANA F. (1994). " A Reação do Empresariado Argentino diante da Formação do Mercosul". *Texto para Discussão*, IPEA n.337, maio.

IEDI (1998). *Trajetória Recente da Indústria Brasileira*, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, mimeo.

IEDI (2000). *Abertura, Política Cambial e Comércio Exterior Brasileiro - Lições dos Anos 90 e Pontos de Uma Agenda para a Próxima Década*, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, mimeo, agosto.

IEDI (2001). *Dez Perguntas (e Respostas) sobre a Abertura e a Política de Comércio Exterior*, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial , mimeo, maio.

INDEC (1998), *Encuesta sobre la Conducta Tecnológica de las Empresas Industriales Argentinas*, INDEC, Buenos Aires.

INDEC (1999), *Grandes Empresas en la Argentina*, INDEC, Buenos Aires.

INTAL (1999). Cambio tecnológico y modernización en la industria automotriz del Mercosur. Integración & Comércio, año 3, número 7/8, enero-agosto TIGRE, P. B., LAPLANE, M., LUGONES, G., PORTA, F.

INTAL (2000). *Informe Mercosul* nº 6. BID-Intal ,Buenos Aires, 2000.

INTAL (2001). *Informe Mercosul* nº 7. BID-Intal , Buenos Aires, 2001.

IPEA (1998a). *Boletim de Política Industrial* n.4, abril , Diretoria de Planejamento e Políticas Públicas.

IPEA (1998b). *Boletim de Política Industrial* n.5, agosto, Diretoria de Planejamento e Políticas Públicas.

IPEA (2001). *Mercosul: Avanços e desafios da integração*. R. Baumann (org), IPEA/CEPAL, 2001

KOSACOFF, B. (1993). " La Industria Argentina: Um Processo de Reestruturación Desarticulada", in Kosacoff e outros. *El Desafio de la Competitividad - La Industria Argentina en Transformación.* Buenos Aires, CEPAL/Alianza Editorial, cap.1.

KOSACOFF, B. (org.) (1993) *El Desafio de la Competitividad - La Industria Argentina en Transformación*. Buenos Aires, CEPAL/Alianza Editorial.

KOSACOFF, B. (1994). "A indústria argentina: da substituição das importações à conversibilidade". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, julho/agosto/setembro, n.40.

KOSACOFF, B. (1998). "Estrategia empresarial" Temas para pensar en el sur, ano 1 n.1, Buenos Aires, maio-junho.

KOSACOFF, B. y PORTA, F. (1997) "La inversión extranjera directa en la industria manufacturera argentina: tendencias y estrategias recientes", *Estudios de la economia real*, n.3, Buenos Aires, CEP (Centro de Estudios para la Producción)

KOSACOFF, B.; TODESCA, J. e VISPO, A. (1991). "La Transformación de la industria automotriz argentina: su integracion con Brasil". CEPAL., mimeo

KRUGMAN, P. (1980a). "Intraindustry Specialization and the Gains from Trade". *Journal of Political Economy*. Chicago University n.51

KRUGMAN, P. (1980b). "Scale economies, product, differentiation and the patterns of trade". *American Economic Review* n.5 1980

KRUGMAN, P. (1988). "La nueva teoria del comercio internacional y los paises menos desarrolados". El *Trimestre Economico*, Mexico, n.217, janeiro/março.

KRUGMAN, P. (1990). *Rethinkink International Trade.* The MIT Press: Cambridge.

KRUGMAN, P. (1991). *Geography and Trade*. Leuven University Press and MIT Press Cambridge, Massachusetts, Londres, Inglaterra.

KRUGMAN, P. (1993). "Regionalism versus Multilateralism: analytical notes" in Melo, J. & Panagariya, *A. new dimensions in regional integration*. Cambridge: Cambridge:University Press.

KRUGMAN, P. (1995). *Development, Geography, and Economic Theory*. The MIT Press Cambridge, Massachusetts, Londres, Inglaterra.

KUME, H. (1996a). "O Plano Real e as Mudanças na Estrutura da Tarifa Aduaneira". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Funcex, jul/ago/set, n.48.

KUME, H. (1996b). Mercosul - 1995: uma avaliação preliminar. In *A Economia Brasileira em Perspectiva*, vol.1, capítulo 7, IPEA.

LACERDA, A. C. (org) (2000). *Desnacionalização: mitos, riscos e desafios*. São Paulo, Editora Contexto.

LAIRD, S. (1997). "Mercosur: objectives and achievments". *Staff Working paper*. Genebra, WTO, Trade Policy Review Division, junho.

LALL, S. (1987) "Transnationals, domestic enterprises and industrial structure in host LDCs: a survey", in D. Chudnovsky (ed.), *Trasnational Corporations and Industrialization*, The United Nations Library on Transnational Corporations, Vol. 11, Routledge, 1993.

LAPLANE, M. F. & F. SARTI (1997a) "Investimento Direto Estrangeiro e a Retomada do Crescimento Sustentado nos Anos 90. *Economia e Sociedade*, Campinas, nº 8, p. 143-182, junho.

LAPLANE, M. F. & F. SARTI (1997b). "The Restructuring of the Brazilian Automobile Industries in the Nineties" in *Actes du GERPISA*, nº20, pp 31-48, maio.

LAPLANE, M. F. & F. SARTI. (1998). Novo Ciclo de Investimentos e Especialização Produtiva. In *O Brasil e o Mundo no limiar do novo século*, Fórum Nacional, J. P. R. Velloso (org), José Olympio Editora.

LAPLANE, M. & F. SARTI (1999a) "Investimento Direto Estrangeiro e o Impacto na Balança Comercial nos Anos 90". *Texto para Discussão* n. 629, Brasília, IPEA, fevereiro.

LAPLANE, M. & F. SARTI. (1999b) "Investimento Direto Estrangeiro no Brasil nos anos 90: determinantes e estratégias" in CHUDNOVSKY, D. (ORG) *Investimentos externos no Mercosul*. Campinas: Papirus/IE-UNICAMP.

LAPLANE, M. , F. SARTI, C. HIRATUKA & R. SABBATINI (2000). "Internacionalização e vulnerabilidade externa" in LACERDA, A. C. (Org.) *Desnacionalização: mitos, riscos e desafios*. São Paulo: Contexto.

LAPLANE, M., F. SARTI, C. HIRATUKA & R. SABBATINI (2001). "La Inversión Extranjera Directa en el Mercosur. El caso brasileño" in *El Boom de Inversión Extranjera Directa en el Mercosur* D. Chudnovsky (coord.). Siglo Veintiuno de Argentina Editores.

LAPLANE, M. (1998) (org.). "Análise Setorial: a Indústria Automobilística", Gazeta Mercantil, Volume I e II, São Paulo, junho.

LAVAGNA, R. (1993). "Mudança do Paradigma na Economia Internacional: o ensaio e o erro da política econômica argentina". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, FUNCEX, janeiro/março.

LUCÁNGELI, J. (1995) Mercosul, Intercâmbio Argentina-Brasil em 1994: a consolidação de um padrão de comércio maduro. *Balança Comercial*, 132, Funcex out.-dez.

MACHADO, J.B.M. (1994). "GATT 1994: uma avaliação dos principais acordos e dos impactos sobre a política comercial brasileira". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, jul/ago/set, nº 40.

MACHADO, J.B.M (1999). "Intercâmbio comercial e política industrial em espaços econômicos integrados: o caso do Mercosul". Tese de Doutoramento, UFRJ, 1999.

MACHADO, J.B. & MARKWALD, R.A. (1997). "Dinâmica Recente do Processo de Integração do Mercosul" in *Brasil: desafios de um País em Transformação*, Fórum Brasil, J.P.R. Velloso (org.).

MACHADO, J.B. & M. A. F. H. CAVALCANTI (1999). Determinantes do comércio bilateral Argentina-Brasil: uma avaliação dos impactos estáticos do processo de integração no Mercosul. *Economia Aplicada* v.3 n.4, USP, São Paulo

MAGALHÃES, J.P.A. (1993). "Integrações Econômicas e Desenvolvimento". Projeto Mercosul, mimeo.

MARCONINI (2001). Mercosul: retrato e agenda. CEBRI, mimeo, Rio de Janeiro.

MARQUES, R.L.R. (1996). Mercosul 95/96: Um Balanço. Boletim de Integração Latino-americana, MRE, Brasilia.

MASI, F (2000). "Hacia una política de competitividad en el Paraguay" in BORDA, D. E MASI, F. (ORG). Los retos de la competitividad: gobierno, empresas y empleo en el Paraguay. Asunción: CADEP, 2000.

MEDEIROS, J.A.D. (1995) "Mercosul: Quadro Normativo e Institucional pós-Ouro Preto". Boletim de Integração Latino-americana, MRE, n.16, janeiro-abril.

MELO, J. & PANAGARIYA, A. (1993). *New Dimension in Regional Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.

MENDONÇA DE BARROS, J. & GOLDENSTEIN L. (1997a) "Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro". *Revista de Economia Política*, vol 17, nº 2(66), 11-31, março.

MENDONÇA DE BARROS, J. & GOLDENSTEIN, L. (1997b) "Reestruturação Industrial: três anos de debate" in *Brasil: Desafios de um País em Transformação*, Velloso, R. (org.).

MICT (1997) Levantamento de Oportunidades, Intenções e Decisões de Investimento Industrial no Brasil - 1995/2000. Secretaria de Política Industrial.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Boletim de Integração Latino-Americana. Vários números.

MOREIRA, M. M. & P. G. CORREA (1996) "Abertura Comercial e Indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo". Rio de Janeiro: BNDES, Departamento Econômico, (Texto para Discussão, 49).

MOREIRA, M. M. (1997) "Abertura Comercial e Indústria: atualizando os resultados". Nota Técnica AP/DEPEC Nº 9/97, Rio de Janeiro, BNDES.

MOREIRA, M. M. (1999a) "A indústria brasileira nos anos 90. O que já podemos dizer? in Giambiagi, F. e M. M. Moreira (orgs.) *A Economia Brasileira nos Anos 90,*. Rio de Janeiro, BNDES.

MOREIRA, M. M. (1999b) Estrangeiros em uma economia aberta: impactos recentes sobre produtividade, concentração e comércio exterior. Em: Giambiagi, F. e M. M. Moreira (orgs.) *A Economia Brasileira nos Anos 90,*. Rio de Janeiro, BNDES.

MOTTA VEIGA, P & R. IGLESIAS (1997). Policy Competition and Foreign Direct Investment in Brazil, OECD, mimeo, December 1997.

NAIDIN, L.C. "Nove anos de aplicação da política anti-*dumping* no Brasil". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 58, 1999.

OCDE (1992a) *Technology and Economy: the key relationships, OCDE*, Paris.

OCDE (1992b) *Industrial Policy Review*. OCDE, Paris.

OMAN, C. (1994). "O Desafio para os Países em Desenvolvimento". *Revista Brasileira de Comércio Exterior* n.39, abr/mai/jun.

OMAN, C. (1996). "The Policy Challenges of Globalisation and Regionalisation". *Policy Brief* n.11, OECD development Centre.

PEREIRA, L.V. (2001). "Análise do Potencial de Relações Econômicas entre o Mercosul e o Grupo Andino" in Mercosul: avanços e desafios da integração, R. Baumann (2001) (org.). IPEA-CEPAL.

PIANI, G. (1998). "Medidas anti-*dumping*, anti-subsídios e de salvaguardas: experiência recente e perspectivas no Mercosul". *Texto para Discussão* nº 541 do IPEA.

PIANI, G. & H. KUME (2000). Fluxos Bilaterais de Comércio e Blocos Regionais: uma aplicação do modelo gravitacional. Anais da ANPEC, 2000.

PNUD (1997). Relatório do Desenvolvimento Humano 1997. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PORTA, F. & G. ANLLÓ (1998). Contenidos tecnológicos del comércio exterior argentino. Un análisis descriptivo del período 1986-96. Universidade Nacional de Quilmes, Buenos Aires, mimeo.

PORTA, F. & L. GOLDBERG (1999). Resultados y Dilemas del Proceso de Integración en el Mercosur. *Revista de Estudios Europeos* (Madrid, Valladolid), 2º Semestre 1999.

PORTA, F. (1997) La Inversión Extrajera Directa en la Argentina en los Años 90: factores de atracción y estrategias empresariales. Relatório do Projeto Internacionalização Produtiva no Mercosul. Buenos Aires, CENIT, mimeo.

PORTER, M. (1980). *Estratégia Competitiva*. 16ª edição, Editora Campus, 1986.

PORTO, P. C. S. (2000). "Mercosul and Regional Development in Brazil: A Gravity Model Approach". Encontro Nacional da Anpec, Campinas, dezembro.

PRADO, L. C. D. (1995). "A economia política da integração: a experiência do Mercosul". *Texto para Discussão*, IEI-UFRJ n.329, junho.

PRADO, L. C. D. (1995). "A Cepal e o conceito de regionalismo aberto". *Texto para Discussão* do IEI-UFRJ n.342, junho.

RODRIK, D. (1999), *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openess Work, Overseas Development Council*, Policy Essay No 24, Washington D.C.

ROMER, P.M. (1994). "The Origins of Endogenous Growth". *Journal of Economic Perspectives* v.8, n.1, winter, pp 3-22.

ROSENTHAL, G. (1996). Reflexiones sobre La Integración Hemisférica. *Boletim de Integração Latino-americana*, MRE .

SABBATINI, R. (2001) "Regionalismo, multilateralismo e Mercosul: evidências da inserção comercial brasileira após alguns anos de abertura". Campinas, IE/UNICAMP, Dissertação de Mestrado, fevereiro de 2001.

SARTI, F. & J. FURTADO (1993a) *Obstáculos para o Processo de Integração no Mercosul: perspectivas para o desenvolvimento industrial brasileiro*. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Los Empresarios ante el desafío del MERCOSUR: Existe un futuro posible?, organizado pelo Centro Uruguay Independiente (CUI) e FESUR. Montevidéu, Uruguai, de 16-18 mar.

SARTI, F. & J. FURTADO (1993b) Os Setores Industriais no Mercosul. In: *MERCOSUL: Integração na América Latina e Relações com a Comunidade Européia.* Projeto IRES/DESEP, Editora Cajá, cap. 5.

SARTI, F. & FURTADO, J. (1993c) Competitividade e Assimetrias nos Países do MERCOSUL. *Revista Indicadores de Qualidade e Produtividade*, I(2), Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade, IPEA, set.

SARTI, F. (1994) *Evolução das Estruturas de Produção e de Exportação da Indústria Brasileira nos anos 80*. Tese de mestrado. IE/UNICAMP.

SARTI, F. (1996) *Estratégias e Interesses Empresariais no Âmbito do Mercosul*. Relatório do Projeto de Pesquisa *Grupos Econômicos da Indústria Brasileira e a Política Econômica: estrutura, estratégias e desafios*. Campinas, NEIT/IE/UNICAMP, agosto, mimeo.

SCHVARZER, J. (1994). a reconversion de la industria automotriz argentina: un balance a mitad de camino. Buenos Aires, março, mimeo.

SCHVARZER, J. (1994). Grandes Grupos Económicos en la Argentina. Formas de Propiedad y Lógicas de Expansión, agosto de 1994, mimeo.

SCHVARZER, J. (1997). "La estructura productiva argentina a mediados de la década del noventa. Tendencias visibles y un diagnóstico con interrogantes". *Documento de Trabajo* n.1, Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo, julio de 1997

SOARES, G.F.S. (1996) "A Compatibilização da ALADI e do Mercosul com o GATT". *Boletim de Integração Latino-americana*, n.17, MRE.

SOBEET (1999), Carta da SOBEET, Edição Bimestral 1999, Ano II, Nº12.

SOBEET (2000), Carta da SOBEET, Edição Bimestral 2000, Ano III, Nº14.

SECEX (1999). O Código de Licenciamento de Importações e o Sistema brasileiro de Licenciamento. Publicações, Artigo Secex, Secretaria de Comércio Exterior, MDIC.

SECEX (1998). Relatório Decom. Medidas de defesa comercial: anti-*dumping*, compensatórias e salvaguardas, n.1/98.

SUZIGAN, W. (1986). *Indústria Brasileira - origem e desenvolvimento*, Ed. Brasiliense.

SUZIGAN, W. (1987). "Indústria Brasileira: Perspectivas de Crescimento Acelerado". *Revista de Economia Política*, vol.7, janeiro/março.

SUZIGAN, W. (1989) (coord). *Reestruturação Industrial e Competitividade Internacional*, São Paulo, Fundação SEADE.

SUZIGAN, W. (1992). "Política Comercial e Perspectivas da Indústria Brasileira". *Texto para Discussão* n.13, IE/UNICAMP.

SUZIGAN, W. (1992). "A Indústria Brasileira após uma Década de Estagnação: questões para política industrial". *Texto para Discussão* n.167, IE/UNICAMP

SUZIGAN, W. (1995) *A Experiência Histórica de Política Industrial no Brasil*. Campinas, *Texto para Discussão*, n.48, IE/UNICAMP.

TAVARES, M. C. (1972). *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, Rio de Janeiro, Ed Zahar.

TAVARES, M. C. (1978). *Ciclo e Crise - Movimento Recente da Industrialização Brasileira*. Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da UFRJ para o concurso de Professor Titular, Rio de Janeiro.

TAVARES, M. C. (1981) Problemas de Industrialización Avanzada en Capitalismos Tardios y Periféricos. Revista do CIDE, México.

TAVARES, M. C. (1985). *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*, Editora da Unicamp, Campinas.

TAVARES, M. C. (1986). "América Latina frente a los Condicionantes Actuales de La Economia Internacional - Una Perspectiva Brasilera"., *Texto para Discussão n.99*, IEI/UFRJ, julho.

TAVARES, M. C. (1990). "Reestructuracion Industrial y Politicas de Ajuste Macraeconomico en los centros - La Modernizacion Conservadora", mimeo, junio.

TAVARES, M. C. (1981) "Problemas de Industrialización Avanzada en Capitalismos Tardios y Periféricos". *Revista do CIDE*, México.

TAVARES, M.C. & G. GOMES (1998). "La Cepal y la Integración de América Latina" in *Revista de la Cepal*, número extraordinario, Santiago, outubro de 1998.

THOMAS, H.E. (1999) Dinâmicas de Inovação na Argentina (1970-1995): Abertura Comercial, Crise Sistêmica e Rearticulação. Tese de Doutoramento, Instituto de Geociências, Unicamp.

TIGRE, P. B., LAPLANE, M., LUGONES, G., PORTA, F. "Technological Change and Modernization in the MERCOSUR Automotive Industry", *Integration and Trade* nº 7/8, vol 3, jan-aug. 1999.

UNCTAC (1990). New Approaches to best-practice manufacturing: the Role of Transnational Corporations and Implications for Developing Countries. Current Studies, serie A, n.12, New York, United Nations, novembro.

UNCTAD (1992) The Determinants of Foreign Direct Investment. A Survey of the Evidence. Genebra.

UNCTAD (1995). *World Investment Report*. Transnational Corporations and Competitiveness. Genebra.

UNCTAD (1999), *World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the challenge of development*, Ginebra.

UNCTAD (2000), *World Investment Report 2000. Cross-border Mergers and Acquisitions and Development*, Ginebra.

UNCTAD (1999) *Trade and Development Report*. Nações Unidas, Nova York.

UNCTAD (2000) *Trade and Development Report*. Nações Unidas, Nova York.

VERMULM, R. (1997). "A indústria à espera de novos investimentos". *Economia em Perspectiva. Carta de Conjuntura* n.145, outubro. Corecon, São Paulo.

VILLELA, A.V. & SUZIGAN, W. (1996) *Elementos para Discussão de uma Política Industrial para o Brasil*. Brasília, IPEA, maio (Texto para Discussão n.421).

VINER, J. (1950). *The costums union issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.

WILLIAMSON, J. (1990a) "The progress of policy reform in Latin America". Washington: Institute for International Economics. *Policy Analyses in International Economics*, Nº 28, Janeiro de 1990.

WILLIAMSON, J. (1990b). Latin American Adjustment: How Much Has Happened. What Whashington Means by Policy Reform". Institute for International Economics.

WINTERS, A. (1996). "Regionalism versus Multilateralism". *Policy Research Working Paper*, World Bank, Washington, n.1687, november.

WORLD BANK (1999). "Trade Blocs and Beyond: Political Dreams and Practical Decisions". Policy Research Report

YEATS, A. (1997). Does Mercosur´s Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements? Policy Research Working Paper Nº 1729, Banco Mundial, Washington.

ANEXO ESTATÍSTICO

CAPÍTULO 3

ANEXO 3.1. Evolução e Participação no Comércio Mundial por Bloco/Região Econôm

Tabela 3.1.1.. Evolução das Exportações por Bloco Econômico e/ou Geográfi

Regiões/bloco Econômico	Década de 70						Década de 80						Déc		
	Intra		Extra		Total		Intra		Extra		Total		Intra		
	Taxa	(%)	Taxa	(%)	Taxa	(%)	Taxa	(%)	Taxa	(%)	Taxa	(%)	Taxa	(%)	Ta
União Européia	20,3	23,8	19,1	15,9	19,8	39,8	7,2	23,0	5,6	14,7	6,6	37,7	4,7	24,9	8
Nafta	16,5	6,1	17,1	10,5	16,9	16,6	9,0	6,3	6,4	9,7	7,4	16,0	10,9	8,0	5
Grupo Andino	30,7	0,1	17,8	1,3	18,1	1,4	-0,2	0,0	0,3	1,1	0,2	1,1	19,1	0,1	5
Centro-americano	13,5	0,1	18,6	0,2	17,5	0,3	-3,4	0,0	-0,8	0,2	-1,3	0,2	14,0	0,0	14
Aladi	23,8	0,4	18,4	3,1	19,0	3,5	2,5	0,4	5,5	3,5	5,1	3,9	16,3	0,6	10
Mercosul	**23,2**	**0,1**	**19,2**	**1,4**	**19,6**	**1,5**	**2,3**	**0,1**	**6,9**	**1,5**	**6,4**	**1,6**	**20,8**	**0,3**	**4**
Asean	22,8	0,4	28,2	2,1	27,1	2,6	9,1	0,7	8,6	3,0	8,7	3,7	13,2	1,2	11
Sub-total Blocos**	19,6	30,6	18,9	31,5	19,2	62,1	7,5	30,2	6,0	30,1	6,8	60,3	6,5	34,5	7
Exportações Mundiais		100		100	20,2	100		100		100	6,4	100		100	

Fonte: Unctad. Elaboração NEIT/UNICAMP. Taxa: taxa de crescimento do comércio (exportação ou importação) no período i
(%): representa a participação do fluxo de comércio por bloco e por tipo, no comércio mundial
Intra: comércio intra-bloco. Extra: comércio extra-bloco. (*) até 1998 (**) Exclui Aladi

Tabela 3.1.2.. Evolução das Importações por Bloco Econômico e/ou Geográfico (e

Regiões/bloco Econômico	Década de 70						Década de 80						Déc		
	Intra		Extra		Total		Intra		Extra		Total		Intra		
	Taxa	(%)	Taxa	(%)	Taxa	(%)	Taxa	(%)	Taxa	(%)	Taxa	(%)	Taxa	(%)	Ta
União Européia	20,0	23,5	19,6	17,9	19,8	41,4	7,1	22,2	4,8	15,9	6,1	38,1	4,0	23,2	7
Nafta	16,4	6,7	21,1	11,4	19,3	18,1	7,8	6,4	8,0	13,1	7,9	19,5	10,4	7,6	6
Grupo Andino	24,4	0,0	18,6	1,1	18,8	1,2	1,0	0,0	-0,9	0,8	-0,8	0,8	22,7	0,1	11
Centro-americano	13,7	0,1	18,1	0,3	17,1	0,3	-4,0	0,0	2,9	0,2	1,9	0,2	14,3	0,0	13
Aladi	22,5	0,4	19,9	3,3	20,2	3,7	3,2	0,4	1,5	2,5	1,7	2,9	16,8	0,6	16
Mercosul	**21,0**	**0,1**	**21,7**	**1,6**	**21,6**	**1,7**	**4,5**	**0,1**	**-0,8**	**1,1**	**-0,2**	**1,3**	**20,4**	**0,3**	**14**
Asean	22,0	0,3	22,2	2,2	22,2	2,6	11,0	0,6	10,5	3,0	10,5	3,6	13,6	1,1	8
Sub-total Blocos**	19,3	30,8	20,3	34,4	19,8	65,2	7,2	29,4	6,1	34,1	6,6	63,5	6,0	32,2	7
Importações Mundiais		100		100	19,9			100		100	6,5			100	

Fonte: Unctad. Elaboração NEIT/UNICAMP. Taxa: taxa de crescimento do comércio (exportação ou importação) no período i
(%): representa a participação do fluxo de comércio por bloco e por tipo, no comércio mundial
Intra: comércio intra-bloco. Extra: comércio extra-bloco. (*) até 1998 (**) Exclui Aladi

Tabela 3.1.3. Participação do Comércio Intra Bloco/Região Econômica no Intercâmbio Total

Regiões/bloco Econômico	Década de 70		Década de 80		Década de90*		1991-94		
	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	
União Européia	59,9	56,8	60,9	58,2	62,2	60,0	64,3	61,5	
Nafta	36,8	37,1	39,4	32,9	46,2	37,2	44,9	36,2	
Grupo Andino	3,9	4,0	3,9	4,9	9,2	10,0	8,5	8,8	
Centro-americano	22,6	19,6	17,5	13,6	17,3	12,1	18,6	12,2	
Aladi	12,7	11,9	10,9	14,6	15,2	15,5	14,7	14,7	
Mercosul	**9,0**	**7,7**	**7,7**	**10,1**	**18,3**	**18,4**	**15,7**	**18,0**	
Asean	18,1	13,1	18,3	16,0	21,7	17,9	21,1	17,5	

Fonte: Unctad. Elaboração NEIT/UNICAMP.
(*) até 1998 (**) Exclui Aladi

ANEXO 3.2. Mercosul, Argentina e Brasil: Exportação, Importação e Saldo Comercial por e por Região de Destino ou Origem

TABELA 3.2.1. Mercosul: Distribuição das Exportações por Setores e por Mercado de Destino

EXPORTAÇÃO MERCOSUL	Nafta				União Européia				Aladi*				Merc		
	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	
SICT 0 – Produtos Alimentares	43,1	16,1	15,3	14,2	46,6	35,0	39,7	39,2	21,8	15,6	14,6	15,7	24,9	25,7	
SICT 1 - Bebidas e Fumo	1,3	1,1	2,3	2,0	2,2	2,4	3,6	3,7	0,3	0,4	0,8	1,0	0,8	0,6	
SICT 2 – Matérias.Primas.	6,7	5,3	5,1	7,5	23,9	22,0	21,3	22,7	3,5	5,2	3,7	2,9	9,0	12,7	
SICT 3 - Combust. e lubrific.	1,2	7,2	5,1	5,1	2,0	0,5	1,4	0,4	0,3	0,6	5,5	13,2	6,6	3,4	
SICT 4 - Óleos e ceras anim/veg.	1,1	1,1	1,1	0,7	3,7	1,8	1,2	1,3	2,9	4,6	6,2	5,6	1,8	1,6	
SICT 5 – Produtos químicos	5,6	4,2	4,9	5,0	2,1	5,1	3,9	3,7	5,7	9,9	9,4	10,5	7,9	15,7	
SICT 6 – Artigos Manufaturados	14,0	21,8	22,8	24,5	10,3	18,6	16,0	15,6	19,7	26,1	25,3	21,4	16,9	18,5	
SICT 7 - Máq. e Equip.Transp.	17,2	28,5	25,8	26,6	5,5	11,5	8,2	9,8	39,1	32,6	28,6	23,7	25,4	17,4	
SICT 8 – Manufatur. Diversos	9,8	14,6	17,2	11,9	3,7	2,9	4,2	3,0	6,6	4,9	5,7	5,7	6,7	4,3	
SICT 9 - Prod. Oper. Não-classif	0,0	0,1	0,4	2,4	0,0	0,1	0,4	0,6	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,1	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Manufaturados SICT 5 a 8	46,6	69,1	70,8	68,1	21,5	38,2	32,3	32,1	71,2	73,5	69,0	61,3	56,9	55,9	

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.2.2. Mercosul: Participação das Exportações Setoriais por Mercado de Destino 19

EXPORTAÇÃO MERCOSUL	Nafta				União Européia				Aladi*				Merc		
	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	
SICT 0 – Produtos Alimentares	17,8	15,2	12,4	9,4	35,5	41,8	44,0	36,4	3,3	3,7	4,6	5,0	6,9	8,0	
SICT 1 - Bebidas e Fumo	18,5	18,1	20,8	14,8	57,7	49,2	46,2	38,4	1,7	1,8	3,0	3,6	7,8	3,1	
SICT 2 – Matérias.Primas.	7,4	9,0	8,6	10,9	48,7	47,1	49,6	46,3	1,4	2,2	2,4	2,0	6,6	7,1	
SICT 3 - Combust. e lubrific.	9,0	67,7	28,7	22,2	27,4	5,7	10,7	2,7	0,8	1,4	12,0	27,7	32,7	10,6	
SICT 4 - Óleos e ceras anim/veg.	4,6	8,6	6,8	3,0	28,3	18,1	10,3	7,5	4,4	9,2	14,6	11,3	5,1	4,1	
SICT 5 – Produtos químicos	26,0	16,8	17,2	14,4	17,6	26,3	19,0	14,6	9,8	10,1	12,8	14,3	24,4	21,0	
SICT 6 – Artigos Manufaturados	19,6	21,4	20,7	23,1	26,6	23,1	20,0	20,5	10,2	6,4	8,9	9,6	15,9	6,0	
SICT 7 - Máq. e Equip.Transp.	22,4	42,4	30,3	25,7	13,2	21,8	13,1	13,3	18,8	12,2	13,0	11,0	22,2	8,6	
SICT 8 – Manufatur. Diversos	37,0	65,0	52,1	42,4	25,7	16,4	17,3	15,2	9,2	5,5	6,7	9,7	16,9	6,4	
SICT 9 - Prod. Oper. Não-classif	10,7	1,8	11,4	23,8	32,4	4,8	15,6	8,3	13,8	0,2	1,2	1,2	3,8	1,4	
Total	17,5	24,1	20,5	17,8	32,1	30,6	28,1	24,9	6,4	6,1	7,9	8,5	11,7	8,0	
Manufaturados SICT 5 a 8	23,8	31,9	27,6	24,9	20,2	22,4	17,3	16,5	13,4	8,5	10,4	10,7	19,4	8,6	

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.2.3. Mercosul: Distribuição das Importações por Setores e por Mercado de Destino

IMPORTAÇÃO MERCOSUL	Nafta				União Européia				Aladi*				Merc		
	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	
SICT 0 – Produtos Alimentares	13,5	2,5	3,9	3,1	3,3	5,2	3,3	2,6	8,6	9,7	13,7	14,6	27,5	27,2	
SICT 1 - Bebidas e Fumo	0,3	0,3	0,8	0,6	1,1	1,2	1,4	1,1	0,4	0,3	0,9	1,1	0,4	0,3	
SICT 2 – Matérias.Primas.	4,6	8,6	4,5	3,6	1,5	3,0	1,7	1,1	10,8	23,7	14,8	12,8	12,3	13,4	
SICT 3 - Combust. e lubrific.	7,3	8,7	6,7	3,8	1,0	2,8	1,5	2,0	46,3	30,2	26,6	29,9	8,4	3,5	
SICT 4 - Óleos e ceras anim/veg.	0,4	0,5	0,2	0,1	0,1	0,6	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,1	2,5	1,7	
SICT 5 – Produtos químicos	23,4	22,7	19,9	20,8	19,1	26,0	19,7	18,6	3,5	7,1	8,0	8,5	7,6	15,9	
SICT 6 – Artigos Manufaturados	10,3	9,3	9,0	10,1	16,8	13,3	11,1	12,1	28,0	26,2	20,8	22,1	14,8	18,6	
SICT 7 - Máq. e Equip.Transp.	33,3	39,3	45,6	49,1	50,2	42,2	52,9	54,0	1,7	1,8	9,2	4,9	23,0	16,1	
SICT 8 – Manufatur. Diversos	7,0	8,0	9,4	8,8	6,7	5,6	8,0	7,9	0,6	0,9	5,9	5,8	3,5	3,3	
SICT 9 - Prod. Oper. Não-classif	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Manufaturados SICT 5 a 8	74,0	79,3	83,9	88,6	92,8	87,0	91,7	92,5	33,8	36,1	43,9	41,2	48,9	53,9	

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.2.4. Mercosul: Participação das Importações Setoriais por Mercado de Destino 19

IMPORTAÇÃO MERCOSUL	Nafta				União Européia				Aladi*				Merc		
	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	
SICT 0 – Produtos Alimentares	44,4	7,9	12,7	11,3	9,9	15,4	12,1	10,8	6,8	7,4	9,5	8,9	32,0	55,6	
SICT 1 - Bebidas e Fumo	16,9	17,9	23,7	15,8	65,0	63,5	47,6	33,8	6,2	4,3	5,7	5,1	8,1	11,3	
SICT 2 – Matérias.Primas.	27,7	27,6	22,2	24,0	8,0	9,3	9,3	8,5	15,9	18,7	15,4	14,3	26,5	28,3	
SICT 3 - Combust. e lubrific.	5,3	9,9	12,4	11,1	0,7	3,1	3,1	6,5	8,2	8,4	10,4	14,2	2,2	2,6	
SICT 4 - Óleos e ceras anim/veg.	26,3	21,7	6,9	6,2	6,4	25,3	20,7	23,8	0,3	0,3	0,3	0,9	63,5	50,4	
SICT 5 – Produtos químicos	42,8	30,5	30,7	31,9	31,7	33,5	33,8	31,6	1,5	2,4	2,6	2,2	4,9	14,0	
SICT 6 – Artigos Manufaturados	22,2	19,9	18,8	20,5	32,9	27,4	25,7	27,2	14,6	13,9	9,1	7,4	11,3	26,3	
SICT 7 - Máq. e Equip.Transp.	30,2	32,6	25,9	28,0	41,3	33,6	33,4	34,2	0,4	0,4	1,1	0,5	7,4	8,8	
SICT 8 – Manufatur. Diversos	33,9	36,0	27,9	26,9	29,3	24,1	26,4	26,9	0,7	1,0	3,7	2,9	5,9	9,6	
SICT 9 - Prod. Oper. Não-classif	20,4	26,8	22,7	22,9	66,5	62,6	14,6	23,6	3,0	0,0	4,3	5,3	1,7	5,5	
Total	23,9	23,8	23,1	24,7	21,7	22,9	25,7	27,4	5,8	5,9	4,9	4,1	8,4	15,7	
Manufaturados SICT 5 a 8	31,9	30,1	26,0	27,5	36,3	31,6	31,6	31,9	3,5	3,4	2,9	2,1	7,4	13,4	

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.2.5. Brasil: Distribuição das Exportações por Setores e por Mercado de Destino 1

EXPORTAÇÃO BRASIL	Nafta				União Européia				Aladi*				Merc		
	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	
SICT 0 – Produtos Alimentares	43,9	14,6	13,4	11,4	49,3	31,0	33,8	33,0	6,9	4,9	3,5	4,7	12,6	6,8	
SICT 1 - Bebidas e Fumo	1,5	1,1	2,2	1,9	2,8	2,7	4,5	4,4	0,2	0,5	1,1	1,3	0,9	1,0	
SICT 2 – Matérias.Primas.	6,7	5,7	5,1	8,0	22,5	22,1	21,6	23,9	2,3	4,7	2,7	2,5	7,2	11,6	
SICT 3 - Combust. e lubrific.	1,2	6,7	3,6	1,4	0,4	0,2	0,4	0,3	0,1	0,4	0,6	0,5	7,5	3,6	
SICT 4 - Óleos e ceras anim/veg.	1,2	0,5	0,3	0,3	2,7	0,7	0,8	0,7	1,4	0,4	0,3	0,5	0,2	0,2	
SICT 5 – Produtos químicos	3,5	3,6	4,7	4,6	2,0	5,0	4,3	3,9	5,8	10,4	9,9	11,5	7,3	20,2	
SICT 6 – Artigos Manufaturados	13,6	20,2	22,8	24,9	10,3	20,3	18,5	17,0	24,2	29,7	33,4	29,5	21,4	22,7	
SICT 7 - Máq. e Equip.Transp.	19,2	32,5	29,4	31,3	7,1	14,6	10,4	12,5	51,6	43,4	41,6	41,2	35,9	29,3	
SICT 8 – Manufatur. Diversos	9,3	15,0	18,2	13,1	2,9	3,3	5,1	3,6	7,3	5,5	6,7	7,9	7,1	4,3	
SICT 9 - Prod. Oper. Não-classif	0,0	0,0	0,4	2,9	0,0	0,1	0,6	0,7	0,1	0,0	0,2	0,5	0,0	0,3	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Manufaturados SICT 5 a 8	45,5	71,4	75,0	74,0	22,3	43,2	38,4	37,0	88,9	88,9	91,6	90,1	71,6	76,5	

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.2.6. Brasil: Participação das Exportações Setoriais por Mercado de Destino 198

EXPORTAÇÃO BRASIL	Nafta				União Européia				Aladi*				Merc		
	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	
SICT 0 – Produtos Alimentares	22,9	19,7	16,1	11,7	40,4	47,7	47,9	42,9	1,0	1,2	1,2	1,4	2,9	1,3	
SICT 1 - Bebidas e Fumo	20,0	17,7	20,0	14,4	59,5	49,5	47,7	41,0	0,8	1,6	2,7	3,0	5,2	2,3	
SICT 2 – Matérias.Primas.	9,2	10,9	9,6	12,5	48,5	48,4	48,4	47,2	0,9	1,7	1,4	1,2	4,4	3,2	
SICT 3 - Combust. e lubrific.	11,8	75,1	50,0	39,2	5,9	2,0	6,2	11,0	0,3	0,8	2,4	3,9	33,4	5,8	
SICT 4 - Óleos e ceras anim/veg.	7,4	9,6	4,6	3,6	25,3	13,8	14,6	10,8	2,5	1,5	1,4	1,6	0,4	0,6	
SICT 5 – Produtos químicos	22,0	17,8	18,7	16,1	19,2	28,1	20,2	17,0	10,3	9,4	11,2	12,0	19,9	14,4	
SICT 6 – Artigos Manufaturados	21,5	21,4	20,8	24,8	25,7	24,4	20,0	21,4	10,9	5,7	8,6	8,8	14,8	3,5	
SICT 7 - Máq. e Equip.Transp.	23,6	45,2	33,7	31,3	13,7	23,0	14,2	15,8	18,1	11,1	13,5	12,4	19,4	5,9	
SICT 8 – Manufatur. Diversos	42,0	68,4	55,0	48,6	20,7	17,3	18,4	17,0	9,3	4,6	5,8	8,8	14,1	2,8	
SICT 9 - Prod. Oper. Não-classif	6,6	1,4	9,4	27,3	27,0	4,0	16,0	8,5	13,5	0,1	1,2	1,3	4,6	1,4	
Total	20,8	27,9	23,8	22,0	32,6	31,7	28,2	27,9	5,9	5,1	6,7	6,6	9,1	4,0	
Manufaturados SICT 5 a 8	24,9	34,2	29,4	28,9	19,1	23,5	17,8	18,3	13,9	7,8	10,2	10,6	17,2	5,3	

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.2.7. Brasil: Distribuição das Importações por Setores e por Mercado de Destino 1

IMPORTAÇÃO BRASIL	Nafta				União Européia				Aladi*				Merc		
	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	
SICT 0 – Produtos Alimentares	18,4	3,0	5,2	3,5	3,3	6,8	3,6	2,8	4,4	9,3	9,5	10,3	51,4	41,4	
SICT 1 - Bebidas e Fumo	0,0	0,0	0,2	0,4	0,3	0,8	0,9	0,9	0,3	0,3	0,4	0,7	0,1	0,2	
SICT 2 – Matérias.Primas.	4,6	9,3	5,6	3,7	1,4	3,2	2,2	1,2	7,9	31,5	21,9	16,1	14,4	12,9	
SICT 3 - Combust. e lubrific.	8,8	8,5	9,8	5,0	1,1	3,0	1,4	2,0	49,1	19,5	35,6	36,4	4,7	1,7	
SICT 4 - Óleos e ceras anim/veg.	0,5	0,6	0,2	0,1	0,1	0,8	0,6	0,5	0,0	0,0	0,0	0,1	5,4	2,7	
SICT 5 – Produtos químicos	25,9	20,0	21,8	21,0	22,5	24,8	22,5	19,2	2,5	7,9	9,4	8,8	7,4	11,1	
SICT 6 – Artigos Manufaturados	9,6	9,6	9,1	10,3	14,7	12,9	10,7	11,5	34,2	29,9	21,1	21,5	5,4	18,5	
SICT 7 - Máq. e Equip.Transp.	27,1	40,6	40,5	47,7	51,0	41,7	51,7	54,6	1,4	0,7	0,9	1,6	9,9	7,9	
SICT 8 – Manufatur. Diversos	5,1	8,3	7,5	8,1	5,2	5,7	6,2	7,0	0,3	0,9	1,2	4,1	1,4	3,7	
SICT 9 - Prod. Oper. Não-classif	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1	0,4	0,0	0,0	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Manufaturados SICT 5 a 8	67,6	78,6	78,8	87,0	93,3	85,3	91,2	92,3	38,3	39,3	32,6	36,0	24,0	41,2	

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.2.8. Brasil: Participação das Importações Setoriais por Mercado de Destino 198

IMPORTAÇÃO BRASIL	Nafta				União Européia				Aladi*				Merc		
	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	
SICT 0 – Produtos Alimentares	54,9	8,1	14,8	11,9	6,9	16,7	10,4	10,1	2,7	5,5	5,2	5,5	28,4	55,1	
SICT 1 - Bebidas e Fumo	0,7	2,5	13,2	20,3	75,2	75,3	66,1	53,8	18,5	6,7	4,9	6,6	3,9	9,1	
SICT 2 – Matérias.Primas.	33,9	30,6	22,7	24,8	7,2	9,5	9,1	8,4	12,0	22,3	17,1	16,8	19,6	20,5	
SICT 3 - Combust. e lubrific.	5,2	8,6	12,6	12,0	0,5	2,8	1,8	5,1	6,0	4,3	8,8	13,7	0,5	0,8	
SICT 4 - Óleos e ceras anim/veg.	30,1	22,8	6,5	5,6	5,4	26,3	19,8	23,8	0,3	0,2	0,1	0,6	60,9	49,7	
SICT 5 – Produtos químicos	47,6	32,5	33,1	34,7	29,0	36,1	34,8	33,5	0,9	2,8	2,7	2,3	2,5	8,8	
SICT 6 – Artigos Manufaturados	27,6	22,8	25,1	26,1	29,7	27,4	30,0	30,7	20,6	15,2	11,2	8,6	2,9	21,3	
SICT 7 - Máq. e Equip.Transp.	33,1	37,1	28,4	30,1	43,8	34,1	36,9	36,3	0,4	0,1	0,1	0,2	2,3	3,5	
SICT 8 – Manufatur. Diversos	42,9	38,2	33,2	30,2	30,8	23,8	28,1	27,6	0,4	0,9	1,0	2,4	2,1	8,2	
SICT 9 - Prod. Oper. Não-classif	20,2	23,4	46,8	27,8	72,6	69,0	13,5	32,8	0,3	0,0	6,8	8,3	0,0	2,4	
Total	24,9	24,8	24,4	26,6	17,5	22,2	24,8	28,0	5,2	5,3	4,7	4,2	4,6	12,0	
Manufaturados SICT 5 a 8	37,0	33,4	29,5	30,5	35,8	32,5	34,7	34,1	4,4	3,6	2,3	2,0	2,4	8,5	

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.2.9. Argentina: Distribuição das Exportações por Setores e por Mercado de Destino

EXPORTAÇÃO ARGENTINA	Nafta				União Européia				Aladi*				Merc		
	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	
SICT 0 – Produtos Alimentares	42,7	26,4	24,1	24,3	43,7	54,5	57,3	57,9	46,5	33,4	29,8	25,0	39,3	38,4	
SICT 1 - Bebidas e Fumo	0,5	1,3	2,7	2,4	0,8	1,4	1,6	2,2	0,5	0,2	0,6	0,8	0,9	0,4	
SICT 2 – Matérias.Primas.	5,1	2,4	4,3	4,6	24,3	13,0	18,1	17,3	4,4	3,3	3,1	2,9	7,0	3,0	
SICT 3 - Combust. e lubrific.	1,6	11,8	13,8	21,3	6,6	1,9	4,5	0,9	0,7	0,9	14,1	27,5	7,9	5,3	
SICT 4 - Óleos e ceras anim/veg.	0,4	5,0	5,6	2,4	6,5	6,8	2,6	3,0	5,4	12,1	16,6	11,4	4,7	3,3	
SICT 5 – Produtos químicos	15,9	8,4	6,5	7,2	2,6	6,8	3,4	3,5	5,8	9,2	9,1	9,7	8,5	12,4	
SICT 6 – Artigos Manufaturados	15,4	31,7	21,2	21,8	10,1	12,3	8,5	10,9	12,4	20,8	12,8	13,2	8,9	18,5	
SICT 7 - Máq. e Equip.Transp.	10,0	6,2	10,3	8,9	2,3	2,1	2,9	3,2	19,6	15,9	9,8	6,4	16,1	14,8	
SICT 8 – Manufatur. Diversos	8,3	6,8	10,8	6,8	3,1	1,1	1,2	1,2	4,6	4,2	4,1	3,2	6,7	3,8	
SICT 9 - Prod. Oper. Não-classif	0,1	0,1	0,6	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Manufaturados SICT 5 a 8	49,6	53,0	48,8	44,6	18,1	22,3	15,9	18,8	42,4	50,0	35,8	32,5	40,2	49,5	

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.2.10. Argentina: Participação das Exportações Setoriais por Mercado de Destino 1

EXPORTAÇÃO ARGENTINA	Nafta				União Européia				Aladi*				Merc		
	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	
SICT 0 – Produtos Alimentares	9,2	8,9	7,7	7,0	27,2	35,1	40,8	31,0	7,6	8,1	8,7	8,8	11,2	13,4	
SICT 1 - Bebidas e Fumo	11,0	21,5	27,1	18,5	47,6	47,1	36,6	31,2	8,0	3,0	5,3	7,0	24,7	7,6	
SICT 2 – Matérias.Primas.	3,8	5,5	6,5	6,7	52,0	57,0	60,7	46,4	2,5	5,4	4,2	5,1	6,8	7,2	
SICT 3 - Combust. e lubrific.	5,0	49,0	18,0	19,9	58,7	15,0	13,0	1,5	1,6	2,8	16,9	31,3	31,8	22,8	
SICT 4 - Óleos e ceras anim/veg.	0,7	8,0	7,9	2,7	32,1	20,6	8,1	6,2	7,0	13,7	21,5	15,6	10,6	5,3	
SICT 5 – Produtos químicos	34,8	16,9	14,6	12,0	16,6	26,1	16,9	10,7	9,7	13,2	18,7	19,8	24,7	25,9	
SICT 6 – Artigos Manufaturados	15,7	21,6	21,1	19,1	29,8	16,0	18,9	17,5	9,7	10,1	11,7	14,1	12,1	13,0	
SICT 7 - Máq. e Equip.Transp.	16,5	13,7	13,1	7,2	10,9	9,0	8,3	4,9	24,7	25,2	11,4	6,3	35,0	33,9	
SICT 8 – Manufatur. Diversos	25,9	40,5	41,6	24,8	28,6	12,3	10,0	7,9	11,0	17,8	14,5	14,3	27,8	23,5	
SICT 9 - Prod. Oper. Não-classif	31,6	36,7	49,7	4,2	63,7	48,6	4,0	0,7	2,4	3,4	0,7	0,2	0,1	6,1	
Total	10,7	14,5	12,7	10,5	31,0	27,6	28,3	19,3	8,2	10,3	11,6	12,8	14,2	14,9	
Manufaturados SICT 5 a 8	21,0	20,6	19,6	13,7	22,2	16,5	14,3	10,7	13,7	13,8	13,2	12,2	22,5	19,8	

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.2.11. Argentina: Distribuição das Importações por Setores e por Mercado de Destino

IMPORTAÇÃO ARGENTINA	Nafta				União Européia				Aladi*				Merc		
	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	
SICT 0 – Produtos Alimentares	2,1	0,9	1,8	2,1	3,5	0,5	3,0	2,2	15,7	10,6	19,1	23,4	15,4	8,5	
SICT 1 - Bebidas e Fumo	0,3	0,0	0,5	0,2	1,1	0,2	0,8	0,5	0,6	0,0	1,0	1,5	0,3	0,4	
SICT 2 – Matérias.Primas.	4,1	6,7	2,9	3,3	1,4	2,5	1,0	0,9	16,2	6,3	6,6	7,4	14,7	22,6	
SICT 3 - Combust. e lubrific.	4,0	5,4	2,1	1,5	0,7	2,2	1,7	2,1	39,1	58,8	16,1	14,6	6,2	0,6	
SICT 4 - Óleos e ceras anim/veg.	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4	0,3	
SICT 5 – Produtos químicos	16,8	36,4	17,6	21,1	14,5	29,2	16,1	17,6	5,6	4,6	5,5	7,7	7,7	25,8	
SICT 6 – Artigos Manufaturados	11,8	8,4	8,9	9,8	20,2	15,6	11,4	13,2	19,2	15,2	19,6	24,6	22,3	18,7	
SICT 7 - Máq. e Equip.Transp.	48,9	35,2	53,9	52,0	49,5	44,3	55,5	53,5	2,3	4,1	20,5	11,8	26,8	21,0	
SICT 8 – Manufatur. Diversos	12,0	6,9	12,0	9,9	9,1	5,4	10,3	9,6	1,3	0,4	11,3	8,9	6,2	2,2	
SICT 9 - Prod. Oper. Não-classif	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Manufaturados SICT 5 a 8	89,5	86,9	92,5	92,8	93,2	94,5	93,3	94,0	28,4	24,3	57,0	52,9	63,0	67,6	

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.2.12. Argentina: Participação das Importações Setoriais por Mercado de Destino 1

IMPORTAÇÃO ARGENTINA	Nafta				União Européia				Aladi*				Merc		
	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	
SICT 0 – Produtos Alimentares	10,2	6,2	8,5	11,8	22,1	4,4	18,1	14,9	22,5	31,1	22,0	22,4	37,8	51,1	
SICT 1 - Bebidas e Fumo	11,8	5,3	21,7	11,2	67,6	33,8	39,3	40,8	7,4	2,1	9,3	15,6	7,6	58,7	
SICT 2 – Matérias.Primas.	19,4	18,4	21,9	24,6	8,7	8,3	9,2	8,2	22,8	7,2	11,8	9,2	35,5	53,6	
SICT 3 - Combust. e lubrific.	9,2	14,2	17,6	10,7	2,2	6,9	17,2	19,0	27,2	64,0	31,8	18,4	7,4	1,5	
SICT 4 - Óleos e ceras anim/veg.	11,8	6,9	15,4	12,2	26,1	12,0	41,4	29,8	0,8	1,8	2,0	3,4	54,5	51,5	
SICT 5 – Produtos químicos	33,1	30,0	30,0	29,8	38,3	28,8	34,3	30,4	3,3	1,6	2,2	1,8	7,8	18,3	
SICT 6 – Artigos Manufaturados	17,0	15,0	15,0	15,2	38,9	33,6	23,9	25,1	8,3	11,4	7,8	6,5	16,5	28,8	
SICT 7 - Máq. e Equip.Transp.	29,7	24,9	25,0	25,7	40,1	37,6	32,2	32,4	0,4	1,2	2,3	1,0	8,4	12,8	
SICT 8 – Manufatur. Diversos	28,4	34,5	25,7	24,4	28,6	32,4	27,7	28,9	0,9	0,7	5,8	3,7	7,6	9,3	
SICT 9 - Prod. Oper. Não-classif	18,8	60,0	24,2	4,8	31,9	20,3	21,0	8,2	25,9	0,1	7,8	0,3	0,9	15,0	
Total	24,1	23,3	23,2	23,5	32,2	28,0	29,0	28,7	7,2	9,7	5,5	4,0	12,4	20,1	
Manufaturados SICT 5 a 8	27,4	25,6	24,3	24,5	38,1	33,5	30,6	30,4	2,6	3,0	3,6	2,4	9,9	17,2	

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.2.13. Mercosul: Saldo Comercial por Setores e por Mercado de Destino 1980-

SALDO COMERCIAL	Nafta				União Européia				Aladi*			
MERCOSUL	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99
SICT 0 – Produtos Alimentares	964	1.663	1.302	1.277	4.103	4.703	5.795	6.862	220	304	314	509
SICT 1 - Bebidas e Fumo	43	105	170	152	117	270	396	450	-3	7	17	28
SICT 2 – Matérias.Primas.	-77	99	68	263	2.126	2.969	3.111	4.074	-174	-190	-192	-261
SICT 3 - Combust. e lubrific.	-602	297	-186	-133	106	-90	25	-396	-1.017	-414	-400	-196
SICT 4 - Óleos e ceras anim/veg.	24	95	109	71	340	226	140	143	54	131	274	361
SICT 5 – Produtos químicos	-1.855	-851	-1.711	-3.739	-1.394	-713	-1.888	-3.693	31	178	223	384
SICT 6 – Artigos Manufaturados	-233	1.913	1.572	1.192	-432	1.908	1.103	122	-247	363	614	615
SICT 7 - Máq. e Equip.Transp.	-2.171	924	-2.262	-6.839	-3.652	-701	-5.438	-10.907	700	895	1.040	1.376
SICT 8 – Manufatur. Diversos	-144	1.179	892	-245	-211	105	-360	-1.286	111	127	110	165
SICT 9 - Prod. Oper. Não-classif	-4	3	35	285	-12	8	58	75	1	1	2	7
Total	-4.055	5.426	-10	-7.716	1.092	8.684	2.940	-4.557	-324	1.401	2.003	2.989
Manufaturados SICT 5 a 8	-4.403	3.165	-1.509	-9.631	-5.688	599	-6.584	-15.764	595	1.563	1.988	2.541

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.2.14. Brasil: Saldo Comercial por Setores e por Mercado de Destino 1980-99 (em %

SALDO COMERCIAL	Nafta				União Européia				Aladi*				Merc		
BRASIL	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	
SICT 0 – Produtos Alimentares	637	1.261	911	730	3.042	3.105	3.513	4.106	23	-4	-30	-81	-381	-814	
SICT 1 - Bebidas e Fumo	62	106	197	159	168	267	436	464	-1	7	23	26	15	10	
SICT 2 – Matérias.Primas.	-19	123	99	335	1.395	2.278	2.247	3.102	-78	-224	-214	-282	-40	-121	
SICT 3 - Combust. e lubrific.	-511	258	-331	-571	-27	-105	-56	-264	-650	-183	-447	-810	81	12	
SICT 4 - Óleos e ceras anim/veg.	19	24	13	14	169	42	42	17	17	8	8	13	-61	-56	
SICT 5 – Produtos químicos	-1.508	-560	-1.034	-2.520	-880	-459	-1.076	-2.383	36	105	141	177	44	35	
SICT 6 – Artigos Manufaturados	-49	1.504	1.522	1.222	14	1.693	1.324	594	-170	231	614	476	324	-92	
SICT 7 - Máq. e Equip.Transp.	-934	1.281	18	-3.475	-1.824	-101	-2.406	-6.572	589	756	1.094	1.311	532	231	
SICT 8 – Manufatur. Diversos	61	1.067	1.202	260	-42	132	141	-566	82	88	163	165	113	-21	
SICT 9 - Prod. Oper. Não-classif	-4	2	30	285	-13	6	62	65	1	0	4	6	1	4	
Total	-2.246	5.066	2.626	-3.561	2.001	6.857	4.229	-1.438	-152	784	1.355	1.001	626	-812	
Manufaturados SICT 5 a 8	-2.430	3.293	1.707	-4.514	-2.732	1.265	-2.017	-8.928	536	1.180	2.012	2.129	1.013	153	

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.2.15. Argentina: Saldo Comercial por Setores e por Mercado de Destino 1980-99 (em

SALDO COMERCIAL	Nafta				União Européia				Aladi*				Merc		
ARGENTINA	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	92-94	95-99	1980	1989	
SICT 0 – Produtos Alimentares	312	357	346	481	969	1.433	2.062	2.524	186	287	287	522	246	477	
SICT 1 - Bebidas e Fumo	-2	17	24	50	-18	36	21	62	-1	2	-1	8	6	3	
SICT 2 – Matérias.Primas.	-61	-32	-46	-89	557	313	649	734	-95	7	-16	12	-113	-147	
SICT 3 - Combust. e lubrific.	-87	110	152	447	140	24	87	-118	-293	-231	66	690	8	71	
SICT 4 - Óleos e ceras anim/veg.	2	69	94	54	160	180	91	122	35	120	264	347	49	44	
SICT 5 – Produtos químicos	-290	-241	-613	-1.116	-428	-164	-698	-1.160	-5	72	90	217	-3	-40	
SICT 6 – Artigos Manufaturados	-167	357	-2	-54	-434	142	-258	-490	-65	143	12	148	-189	106	
SICT 7 - Máq. e Equip.Transp.	-1.158	-259	-2.042	-2.969	-1.622	-464	-2.745	-3.870	111	140	-46	73	-167	35	
SICT 8 – Manufatur. Diversos	-234	27	-306	-438	-229	-35	-487	-669	20	40	-45	6	-5	37	
SICT 9 - Prod. Oper. Não-classif	0	1	6	6	1	2	-3	-2	-1	0	-1	0	0	0	
Total	-1.684	407	-2.388	-3.628	-905	1.467	-1.280	-2.866	-107	580	610	2.022	-168	586	
Manufaturados SICT 5 a 8	-1.849	-116	-2.962	-4.577	-2.714	-521	-4.187	-6.189	62	395	11	444	-364	138	

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

ANEXO 3.3. *Mercosul, Argentina e Brasil: Exportação, Importação e Saldo Comercial por Intensidade T*
Dinamismo no mercado internacional

TABELA 3.3.1. Mercosul: Distribuição das Exportações por Intensidade Tecnológica dos Seto
por Mercado de Destino 1994-99 (em %)

	Total			**MCS**			**Nafta**			**U.E**			**Aladi***			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
BRASIL																
Alta (A)	2,8	4,6	7,4	1,8	3,8	7,5	7,0	11,2	15,1	2,2	2,2	4,4	2,9	6,9	10,4	0,7
Média-Alta (MA)	15,7	18,2	16,7	35,7	39,3	35,5	16,7	16,5	17,9	8,1	10,5	10,7	34,5	35,0	30,2	8,6
A + MA	18,5	22,8	24,1	37,5	43,1	43,0	23,7	27,7	33,0	10,3	12,7	15,1	37,4	41,9	40,6	9,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

	Total			**MCS**			**Nafta**			**U.E**			**Aladi***			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
ARGENTINA																
Alta (A)	1,8	1,9	2,4	2,5	2,4	3,3	3,5	3,6	3,5	0,8	0,8	1,2	1,9	3,0	3,9	0,8
Média-Alta (MA)	11,8	16,0	13,4	24,0	34,6	27,8	11,3	10,1	12,6	4,5	4,2	6,6	8,9	9,4	10,2	3,5
A + MA	13,5	17,9	15,8	26,5	37,0	31,2	14,9	13,7	16,1	5,4	5,0	7,7	10,8	12,4	14,1	4,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

	Total			**MCS**			**Nafta**			**U.E**			**Aladi***			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
MERCOSUL																
Alta (A)	2,5	3,7	5,8	2,1	3,1	5,4	6,4	9,8	12,7	1,8	1,8	3,6	2,5	5,0	7,0	0,7
Média-Alta (MA)	14,5	17,4	15,6	30,0	36,9	31,6	15,8	15,3	16,8	7,2	9,0	9,6	23,5	22,8	19,9	7,5
A + MA	17,0	21,2	21,4	32,1	40,0	37,0	22,2	25,1	29,5	9,0	10,9	13,2	25,9	27,8	26,9	8,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.3.2. Mercosul: Distribuição das Importações por Intensidade Tecnológica dos Seto
por Mercado de Origem 1994-99 (em %)

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
BRASIL																
Alta (A)	12,5	14,9	17,5	1,9	1,8	2,4	19,6	23,5	26,8	8,4	12,9	16,7	1,8	1,2	1,6	16,
Média-Alta (MA)	31,4	31,8	31,9	19,9	32,2	28,0	34,7	33,0	34,0	44,4	37,6	39,7	9,0	7,8	6,0	25,
A + MA	43,8	46,8	49,5	21,8	33,9	30,4	54,3	56,5	60,8	52,8	50,5	56,4	10,8	9,0	7,7	42,
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
ARGENTINA																
Alta (A)	14,8	14,0	17,8	1,8	3,8	6,9	24,7	24,6	30,5	12,4	10,1	16,1	3,7	0,5	0,2	25,
Média-Alta (MA)	34,7	36,6	33,6	38,4	39,8	34,6	32,8	32,5	32,0	40,2	43,3	38,8	14,4	14,1	12,0	27,
A + MA	49,4	50,6	51,3	40,2	43,6	41,5	57,5	57,1	62,4	52,6	53,4	54,9	18,1	14,6	12,2	53,
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
MERCOSUL																
Alta (A)	13,2	14,6	17,6	1,9	2,7	4,6	21,2	23,8	27,9	9,8	12,0	16,5	2,5	1,0	1,2	18,
Média-Alta (MA)	32,5	33,4	32,5	28,2	35,6	31,2	34,1	32,9	33,4	42,9	39,5	39,4	10,8	9,9	7,9	26,
A + MA	45,7	48,1	50,1	30,1	38,3	35,8	55,3	56,7	61,3	52,7	51,5	55,9	13,2	10,9	9,1	44,
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.3.3. Mercosul: Saldo Comercial por Intensidade Tecnológica dos Setores des
por Mercado 1994-99 (em US$ milhões)

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
BRASIL																
Alta (A)	-8.098	-12.946	-5.055	-2	342	345	-2.650	-5.195	-1.718	-1.405	-3.648	-1.903	106	449	247	-4.1
Média-Alta (MA)	-12.586	-18.994	-7.710	1.982	900	521	-3.820	-7.135	-2.331	-8.251	-9.399	-4.475	1.775	2.198	693	-4.2
A + MA	-20.684	-31.940	-12.765	1.981	1.242	866	-6.470	-12.331	-4.049	-9.656	-13.047	-6.378	1.880	2.648	940	-8.4
Total	4.938	-14.968	-1.199	378	-1.176	34	-643	-10.635	-1.060	1.914	-3.902	-1.249	2.230	2.790	600	1.05

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
ARGENTINA																
Alta (A)	-5.493	-7.691	-3.976	114	-142	-201	-2.316	-3.321	-1.632	-1.566	-1.636	-1.089	17	185	112	-1.7
Média-Alta (MA)	-10.107	-14.226	-5.441	-884	201	-220	-2.809	-4.116	-1.433	-4.929	-6.942	-2.434	140	299	182	-1.6
A + MA	-15.601	-21.917	-9.417	-771	59	-421	-5.125	-7.437	-3.065	-6.495	-8.578	-3.523	157	484	294	-3.3
Total	-4.854	-9.671	-2.175	2.022	2.916	748	-5.897	-9.140	-2.573	-4.278	-8.059	-2.310	2.749	4.339	1.950	54

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
MERCOSUL																
Alta (A)	-13.591	-20.637	-9.031	112	200	144	-4.966	-8.516	-3.350	-2.971	-5.285	-2.992	122	634	359	-5.8
Média-Alta (MA)	-22.693	-33.220	-13.151	1.098	1.101	301	-6.629	-11.252	-3.764	-13.179	-16.341	-6.909	1.915	2.497	875	-5.8
A + MA	-36.285	-53.857	-22.181	1.210	1.301	445	-11.595	-19.768	-7.114	-16.151	-21.625	-9.901	2.037	3.131	1.234	-11.7
Total	84	-24.639	-3.374	2.400	1.740	782	-6.540	-19.775	-3.633	-2.363	-11.961	-3.559	4.979	7.129	2.550	1.60

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.3.4. Mercosul: Participação das Exportações por Mercado de Destino desagregadas p
Intensidade Tecnológica Setorial 1994-99 (em %)

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
BRASIL																
Alta (A)	100,0	100,0	100,0	8,6	14,1	14,2	55,3	50,9	51,6	21,6	13,1	16,9	7,1	10,5	7,9	7,5
Média-Alta (MA)	100,0	100,0	100,0	30,6	37,3	30,0	23,7	19,2	27,4	14,5	16,2	18,3	15,1	13,5	10,2	16,
A + MA	100,0	100,0	100,0	27,2	32,5	25,2	28,5	25,7	34,9	15,5	15,6	17,9	13,9	12,9	9,5	14,
Total	100,0	100,0	100,0	13,4	17,2	14,1	22,2	21,1	25,5	27,9	28,1	28,6	6,8	7,0	5,7	29,

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
ARGENTINA																
Alta (A)	100,0	100,0	100,0	44,1	46,0	42,5	22,0	19,3	19,9	11,5	7,5	10,1	13,6	20,3	20,6	8,8
Média-Alta (MA)	100,0	100,0	100,0	64,2	77,1	63,0	10,6	6,2	12,7	9,4	4,5	10,1	9,7	7,5	9,5	6,1
A + MA	100,0	100,0	100,0	61,6	73,9	59,9	12,1	7,6	13,8	9,6	4,8	10,1	10,2	8,8	11,2	6,4
Total	100,0	100,0	100,0	31,4	35,6	30,3	11,1	9,9	13,5	24,4	17,0	20,5	12,8	12,7	12,5	20,

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
MERCOSUL																
Alta (A)	100,0	100,0	100,0	15,9	19,4	18,0	48,4	45,6	47,4	19,5	12,1	15,9	8,4	12,1	9,6	7,7
Média-Alta (MA)	100,0	100,0	100,0	38,5	49,4	39,3	20,6	15,2	23,3	13,3	12,6	16,0	13,8	11,6	10,0	13,
A + MA	100,0	100,0	100,0	35,1	44,1	33,5	24,7	20,6	29,8	14,2	12,6	16,0	13,0	11,7	9,9	13,
Total	100,0	100,0	100,0	18,6	23,3	19,4	19,0	17,4	21,6	26,9	24,4	25,9	8,6	8,9	7,9	26,

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.3.5. Mercosul: Participação das Importações por Mercado de Origem desagregadas p
Intensidade Tecnológica Setorial 1994-99 (em %)

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
BRASIL																
Alta (A)	100,0	100,0	100,0	2,1	1,9	1,9	38,1	43,1	41,3	18,4	24,1	29,0	0,7	0,3	0,4	40,
Média-Alta (MA)	100,0	100,0	100,0	8,7	16,2	12,0	26,8	28,4	28,8	38,5	32,9	37,8	1,3	0,9	0,8	24,
A + MA	100,0	100,0	100,0	6,8	11,6	8,4	30,0	33,1	33,2	32,8	30,1	34,7	1,1	0,7	0,7	29,
Total	100,0	100,0	100,0	13,7	16,0	13,7	24,3	27,4	27,1	27,3	27,8	30,4	4,6	3,8	4,3	30,

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
ARGENTINA																
Alta (A)	100,0	100,0	100,0	2,8	6,8	9,6	40,0	40,5	38,5	26,7	19,7	25,3	1,2	0,1	0,0	29,
Média-Alta (MA)	100,0	100,0	100,0	25,4	27,5	25,5	22,7	20,6	21,4	36,9	32,5	32,1	1,9	1,4	1,3	13,
A + MA	100,0	100,0	100,0	18,6	21,8	20,0	27,8	26,1	27,3	33,9	28,9	29,7	1,7	1,1	0,9	17,
Total	100,0	100,0	100,0	22,9	25,3	24,8	23,9	23,1	22,4	31,8	27,4	27,8	4,7	3,7	3,8	16,

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
MERCOSUL																
Alta (A)	100,0	100,0	100,0	2,3	3,5	4,6	38,8	42,2	40,3	21,4	22,7	27,7	0,9	0,3	0,3	36,
Média-Alta (MA)	100,0	100,0	100,0	14,6	20,4	16,8	25,4	25,5	26,2	38,0	32,7	35,8	1,5	1,1	1,0	20,
A + MA	100,0	100,0	100,0	11,0	15,3	12,5	29,2	30,6	31,1	33,2	29,7	33,0	1,3	0,8	0,7	25,
Total	100,0	100,0	100,0	16,8	19,2	17,5	24,1	25,9	25,5	28,8	27,7	29,5	4,6	3,7	4,1	25,

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.3.6. Mercosul: Distribuição das Exportações por Dinamismo no Comércio Internacional do
Desagregadas por Mercado de Destino 1994-99 (em %)

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
BRASIL																
Muito Dinâmico(MD)	11,8	13,8	16,1	14,4	14,8	18,9	17,5	21,3	24,2	7,0	6,9	9,2	21,1	26,5	25,1	8,8
Dinâmico (D)	20,8	24,4	22,5	34,3	39,7	35,2	18,4	18,2	20,1	20,0	26,9	25,2	31,5	31,0	29,8	14,
MD + D	32,6	38,2	38,7	48,7	54,6	54,1	35,9	39,5	44,3	27,0	33,9	34,4	52,6	57,5	54,9	23,
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
ARGENTINA																
Muito Dinâmico(MD)	6,0	8,5	8,8	6,3	8,3	9,9	8,6	11,4	10,5	1,9	2,0	2,2	9,8	13,6	11,5	6,(
Dinâmico (D)	16,0	18,9	16,7	21,2	35,0	26,1	13,2	11,0	11,0	17,9	13,6	16,5	10,2	11,6	12,5	10,
MD + D	22,0	27,4	25,5	27,5	43,3	36,0	21,9	22,3	21,5	19,7	15,6	18,7	20,0	25,2	24,0	17,
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
MERCOSUL																
Muito Dinâmico(MD)	10,1	12,0	13,7	10,5	11,5	14,3	16,0	19,4	21,4	5,7	5,8	7,4	16,2	20,4	18,1	8,3
Dinâmico (D)	19,4	22,6	20,6	27,9	37,3	30,6	17,5	16,8	18,3	19,4	23,8	23,0	22,3	21,7	20,8	13,
MD + D	29,5	34,6	34,4	38,4	48,8	44,9	33,5	36,3	39,6	25,1	29,6	30,3	38,5	42,1	38,9	22,
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.3.7. Mercosul: Distribuição das Importações por Dinamismo no Comércio Internacional do
desagregadas por Mercado de Origem 1994-99 (em %)

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
BRASIL																
Muito Dinâmico(MD)	22,4	27,8	31,8	5,6	7,2	8,4	32,4	40,1	44,9	21,7	28,8	33,8	6,9	5,5	5,8	25,
Dinâmico (D)	26,1	26,2	24,1	29,3	33,6	27,5	28,5	27,1	25,8	36,5	31,3	30,3	4,3	4,1	3,6	16,
MD + D	48,5	54,0	55,9	34,9	40,8	35,9	60,9	67,2	70,8	58,2	60,1	64,1	11,2	9,6	9,4	41,
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
ARGENTINA																
Muito Dinâmico(MD)	27,8	27,6	31,2	14,5	14,9	17,9	39,8	40,7	45,4	26,5	25,3	30,7	10,7	9,2	11,0	36,
Dinâmico (D)	30,9	33,5	30,0	33,7	39,7	34,3	27,5	28,5	24,8	37,2	38,8	35,2	17,6	19,6	23,0	23,
MD + D	58,8	61,1	61,2	48,2	54,6	52,2	67,3	69,2	70,2	63,8	64,1	65,9	28,3	28,7	34,0	60,
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
MERCOSUL																
Muito Dinâmico(MD)	24,2	27,7	31,6	9,6	10,6	13,0	34,8	40,3	45,1	23,5	27,6	32,8	8,2	6,7	7,4	27,
Dinâmico (D)	27,7	28,7	26,2	31,3	36,3	30,8	28,1	27,5	25,5	36,8	33,9	31,9	8,7	9,3	9,7	18,
MD + D	51,9	56,4	57,7	40,9	47,0	43,8	63,0	67,8	70,6	60,2	61,5	64,7	16,9	16,0	17,1	45,
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.3.8. Mercosul: Saldo Comercial por Dinamismo no Comércio Internacional dos Seto
desagregadas por Mercado 1994-99 (em US$ milhões)

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
BRASIL																
Muito Dinâmico(MD)	-8.417	-18.751	-7.891	1.090	1.289	716	-3.192	-8.384	-3.024	-3.271	-7.523	-3.808	1.027	1.685	559	-4.0
Dinâmico (D)	-3.465	-5.829	-1.062	712	704	531	-2.200	-4.832	-974	-3.440	-2.513	-1.071	1.772	2.073	731	-31
MD + D	-11.882	-24.580	-8.953	1.803	1.993	1.247	-5.392	-13.216	-3.998	-6.711	-10.036	-4.879	2.799	3.758	1.290	-4.3
Total	4.938	-14.968	-1.199	378	-1.176	34	-643	-10.635	-1.060	1.914	-3.902	-1.249	2.230	2.790	600	1.0

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
ARGENTINA																
Muito Dinâmico(MD)	-9.397	-12.593	-5.886	-651	-789	-433	-3.619	-5.223	-2.267	-3.353	-4.098	-2.068	253	694	228	-2.0
Dinâmico (D)	-6.991	-10.833	-3.766	-765	291	-323	-2.199	-3.501	-1.074	-3.332	-5.365	-1.710	135	320	143	-82
MD + D	-16.388	-23.426	-9.652	-1.416	-499	-756	-5.818	-8.724	-3.341	-6.685	-9.464	-3.778	389	1.014	371	-2.8
Total	-4.854	-9.671	-2.175	2.022	2.916	748	-5.897	-9.140	-2.573	-4.278	-8.059	-2.310	2.749	4.339	1.950	54

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
MERCOSUL																
Muito Dinâmico(MD)	-17.814	-31.344	-13.777	440	500	283	-6.811	-13.607	-5.291	-6.624	-11.621	-5.876	1.281	2.379	787	-6.1
Dinâmico (D)	-10.456	-16.662	-4.828	-53	995	207	-4.399	-8.333	-2.048	-6.772	-7.878	-2.781	1.907	2.393	874	-1.1
MD + D	-28.270	-48.006	-18.604	387	1.495	491	-11.210	-21.940	-7.339	-13.396	-19.500	-8.657	3.188	4.772	1.661	-7.2
Total	84	-24.639	-3.374	2.400	1.740	782	-6.540	-19.775	-3.633	-2.363	-11.961	-3.559	4.979	7.129	2.550	1.6

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.3.9. Mercosul: Participação das Exportações por Mercado de Destino desagregadas por Dinamismo dos Setores no Mercado Internacional 1994-99 (em %)

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
BRASIL																
Muito Dinâmico(MD)	100,0	100,0	100,0	16,3	18,6	16,6	32,8	32,7	38,2	16,5	14,2	16,2	12,2	13,5	8,8	22,
Dinâmico (D)	100,0	100,0	100,0	22,1	28,0	22,1	19,7	15,7	22,8	26,8	31,0	32,0	10,4	8,9	7,5	21,
MD + D	100,0	100,0	100,0	20,0	24,6	19,8	24,4	21,8	29,2	23,1	24,9	25,4	11,0	10,5	8,0	21,
Total	100,0	100,0	100,0	13,4	17,2	14,1	22,2	21,1	25,5	27,9	28,1	28,6	6,8	7,0	5,7	29,

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
ARGENTINA																
Muito Dinâmico(MD)	100,0	100,0	100,0	33,2	34,8	33,9	15,9	13,2	16,0	7,6	4,1	5,1	20,9	20,6	16,2	22,
Dinâmico (D)	100,0	100,0	100,0	41,7	65,8	47,4	9,1	5,7	8,9	27,3	12,2	20,3	8,1	7,8	9,3	13,
MD + D	100,0	100,0	100,0	39,4	56,3	42,7	11,0	8,0	11,3	21,9	9,7	15,0	11,6	11,7	11,7	16,
Total	100,0	100,0	100,0	31,4	35,6	30,3	11,1	9,9	13,5	24,4	17,0	20,5	12,8	12,7	12,5	20,

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
MERCOSUL																
Muito Dinâmico(MD)	100,0	100,0	100,0	19,2	22,4	20,2	30,0	28,1	33,6	15,0	11,8	13,9	13,7	15,1	10,4	22,
Dinâmico (D)	100,0	100,0	100,0	26,8	38,6	28,8	17,1	12,9	19,1	26,9	25,8	28,9	9,8	8,6	8,0	19,
MD + D	100,0	100,0	100,0	24,2	32,9	25,4	21,5	18,2	24,9	22,8	20,9	22,9	11,1	10,9	8,9	20,
Total	100,0	100,0	100,0	18,6	23,3	19,4	19,0	17,4	21,6	26,9	24,4	25,9	8,6	8,9	7,9	26,

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

TABELA 3.3.10. Mercosul: Participação das Importações por Mercado de Origem desagregada por Dinamismo dos Setores no Mercado Internacional 1994-99 (em %)

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
BRASIL																
Muito Dinâmico(MD)	100,0	100,0	100,0	3,4	4,1	3,6	35,1	39,5	38,3	26,4	28,9	32,4	1,4	0,7	0,8	33,
Dinâmico (D)	100,0	100,0	100,0	15,5	20,5	15,6	26,5	28,3	29,0	38,1	33,2	38,2	0,8	0,6	0,6	19,
MD + D	100,0	100,0	100,0	9,9	12,1	8,8	30,5	34,0	34,3	32,7	31,0	34,9	1,1	0,7	0,7	25,
Total	100,0	100,0	100,0	13,7	16,0	13,7	24,3	27,4	27,1	27,3	27,8	30,4	4,6	3,8	4,3	30,

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
ARGENTINA																
Muito Dinâmico(MD)	100,0	100,0	100,0	11,9	13,6	14,2	34,2	34,2	32,7	30,3	25,2	27,3	1,8	1,2	1,3	21,
Dinâmico (D)	100,0	100,0	100,0	25,0	29,9	28,3	21,3	19,7	18,5	38,3	31,8	32,6	2,7	2,2	2,9	12,
MD + D	100,0	100,0	100,0	18,8	22,6	21,2	27,4	26,2	25,7	34,5	28,8	29,9	2,2	1,7	2,1	17,
Total	100,0	100,0	100,0	22,9	25,3	24,8	23,9	23,1	22,4	31,8	27,4	27,8	4,7	3,7	3,8	16,

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.

	Total			MCS			Nafta			U.E			Aladi*			
	94-95	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-95**	**97-98**	**1999**	**94-9**
MERCOSUL																
Muito Dinâmico(MD)	100,0	100,0	100,0	6,6	7,4	7,2	34,8	37,7	36,4	27,9	27,6	30,7	1,6	0,9	1,0	29,
Dinâmico (D)	100,0	100,0	100,0	19,0	24,3	20,6	24,6	24,8	24,9	38,2	32,7	36,0	1,5	1,2	1,5	16,
MD + D	100,0	100,0	100,0	13,2	16,0	13,3	29,3	31,1	31,2	33,4	30,2	33,1	1,5	1,1	1,2	22,
Total	100,0	100,0	100,0	16,8	19,2	17,5	24,1	25,9	25,5	28,8	27,7	29,5	4,6	3,7	4,1	25,

Fonte: DataIntal. Elaboração NEIT/UNICAMP.