

Integração Econômica na América Latina no Século XX: O Caso do Mercosul

Marta Izabel Schneider Fiorentin¹
Mirian Beatriz Schneider Braun²

RESUMO: A partir dos anos 80, as profundas transformações que ocorreram tanto no comércio como nas relações internacionais, provocaram importantes modificações no cenário mundial. A transnacionalização dos mercados e uma nova ordem geopolítica são conseqüências que marcaram estas transformações e determinarão o perfil mundial do próximo século.

Neste contexto surge, em agosto de 1990, uma nova tentativa de integração regional, onde Brasil e Argentina convidam o Uruguai e o Paraguai para participarem deste novo processo integracionista em curso, culminando na assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, que deu forma legal ao Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL).

PALAVRAS-CHAVE: integração; globalização; mercosul; comércio internacional.

ABSTRACT: Since of the eighties, with the deep transformations that happened so much in the trade as well as in the international relationships, they provoked important modifications in the world scenery. The transnationalisation of the markets and a new order geopolitic, are consequences that marked these transformations and they determined the world profile of next century.

In this context, it appears in August of 1990 a new attempt of integration regioanl, where Brazil and Argentina invite Uruguay and

¹*Historiadora, Professora no Núcleo Regional de Educação – Toledo/Paraná. Doutoranda em Processos de Integração transnacionais-Universidade de Leon/Espanha.*

Endereço para correspondência: sb@certto.com.br

²*Economista, Professora da Unipar. Mestre em desenvolvimento econômico/UFPR Doutoranda em Processos de Integração Transnacionais - Universidade de Leon/Espanha.*

Paraguay for us to participate in this new one I process integracionist in course. Culminating in the signature of the Agreement of Assumption on March 26, 1991, that gave legal form to the Market Common of the South Cone (MERCOSUL).

KEY WORDS: integration; globalization; mercosul; international trade.

1. Introdução

A partir dos anos oitenta, passa a ocorrer uma completa transformação do cenário internacional. No campo da geopolítica, com o fim da Guerra Fria e da bipolaridade, a questão externa não é mais de escolha de um bloco econômico por outro, mas de integração a um sistema em mutação. O próprio capitalismo apresenta novos elementos determinantes. Há um aumento da interdependência em nível internacional, ou seja, o comércio e o investimento externo representam uma parcela cada vez maior na geração de rendas nacionais.

A globalização da economia capitalista, compreende a formação de centros decisórios extra e supranacionais, debilita ou mesmo anula possibilidades de estratégias. (...) Nesse contexto não há desconexão possível, em termos de soluções nacionais, autarquias, soberanas. Toda e qualquer tentativa de automatização, afirmação de soberania, realização de projetos nacional capitalista, socialista ou misto, está sujeito às determinações globais, adquirem preeminência crescente sobre os nacionais. Por isso o movimento anti-sistêmico ou social, revela difícil ou propriamente impossível. Em boa parte essa é a história não só das últimas décadas do século XX, mas de todo esse século (IANNI, 1996. a.)

O processo de internacionalização é conduzido basicamente pelas transnacionais que buscavam, na década de setenta, uma saída para a queda da produtividade generalizada, reorganizando o espaço econômico mundial. Essa reorganização, se dá, não somente

nas novas técnicas e métodos de trabalho, mas ocasiona uma redistribuição da correlação de forças entre as potências, perdendo os EUA poder relativo, dominando o Japão os produtos de ponta e defendendo-se a Europa através da CEE . Essa multipolaridade acrescenta ao cenário internacional um caráter de relativa desordem, já que, os fluxos de comércio e investimento estão cada vez menos controlados pelos estados nacionais e os Bancos Centrais têm menos autonomia para realizar sua política econômica. Os países, ao realizarem acordos de livre comércio, aceitam a perda de parte de sua autonomia em troca do acréscimo de bens advindo do maior volume de trocas entre estes países.

Há anjos que ainda crêem que todos os países terminam à beira de suas fronteiras. São os que afirmam que os Estados Unidos pouco ou nada têm a ver com a integração Latino-Americana, pela simples razão de que os Estados Unidos não fazem parte da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) nem do Mercado Comum Centro Americano. Como queria o libertador Simon Bolivar, dizem, esta integração não vai além dos limites que separam o México do seu poderoso vizinho do Norte. Os que sustentam esse critério separafico esquecem, interessante amnésia, que uma legião de Piratas, mercadores, banqueiros, mariners, tecnocratas, boinas verdes, embaixadores e capitães-de-empresas norte americanos se apoderaram ao longo de uma história negra, da vida e do destino da maioria dos povos do sul, e que atualmente também a indústria da América Latina, jaz no fundo do aparelho digestivo do império. "Nossa" união faz "sua" força na medida em que países, ao não romperem previamente com os moldes do subdesenvolvimento e da dependência, integram suas respectivas servidões (GALEANO, 1994).

A partir da Segunda Grande Guerra, o sistema econômico mundial estava baseado em uma bipolaridade de forças, de um lado os Estados Unidos e seus aliados e de outro, a Rússia e seu bloco de influência sobre a Europa Ocidental e em Cuba.

Já, a década de 80 diferencia-se pela profundidade das transformações por que passou o capitalismo internacional, uma verdadeira revolução na medida em que as bases tecnológicas, produtivas, comercial e financeira sofreram mudanças. Este processo, que vem sendo chamado de globalização, tem levado à integração de mercados de bens, de serviços e de capital.

Se o mercado é que deve regular a economia, as novas potência mundiais: EUA, Europa e Japão planejaram “uma nova divisão internacional”. Buscando reduzir custos, adequar-se à nova tecnologia em marcha, possibilitando manter a taxa de lucro dos grandes capitalistas, abandonaram a idéia de defesa do Estado Nacional e definiram nova meta: a defesa do Estado Comercial que busca a globalização do mercado com as centenas de moedas e leis protecionistas e reduzir a atuação do Estado para facilitar a circulação de mercadorias (bens, serviços, dinheiro e tecnologia). Para isso, adotaram uma estratégia de formação de bloco de países. Surgiram assim três megablocos (ALMEIDA, 1993):

- na América: EUA, Canadá e México, formando o NAFTA (North American Free Trade Agreement);
- na Europa: Inglaterra, França, Itália e Alemanha, mais Bélgica, Holanda, Espanha, Portugal, Grécia e Dinamarca e os países que compõem a Associação Européia de Livre Comércio: Suíça, Áustria e Noruega;
- no Oriente: Tigres asiáticos (Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Singapura) e o poderoso Japão.

Essa globalização da economia evidencia o surgimento de uma Nova Ordem Mundial:

A integração, especialmente, financeira é um fato. Mas até que ponto a dinâmica mantém alguma autonomia? Será que essa nova realidade mundial é igual para todos os países? Esse aumento da integração significa uma interdependência para alguns e uma maior dependência para outros? (PEREZ, 1993).

O que se constata é que as profundas transformações

por que vem passando o comércio e as relações internacionais, ao final da década de 80 e o início da década de 90, causaram importantes modificações no cenário internacional. O novo paradigma da competitividade que norteia a economia mundial na atualidade, cuja fonte de produtividade e de crescimento econômico é cada vez mais dependente de aplicações de ciência e tecnologia e de qualidade de informação e gerência no processo de produção, consumo, distribuição e comércio, terá, obviamente, conseqüências para a América Latina, o que torna obrigatório o exame da forma de inserção da região na economia mundial.

2. Fundamentos Teóricos da Integração Econômica

A expressão “integração econômica” tem uma história relativamente curta. Segundo Bela Balassa, apud WIONCZEK (1966), antes de 1950, era freqüentemente utilizada para designar quase todos os aspectos das relações econômicas internacionais, incluindo relações comerciais e monetárias, movimentos de capitais e, mesmo a cooperação internacional e a exportação do leite marinho.

Para se fazer uma análise sobre a formação de blocos de países e vendo isso como uma característica da economia mundial dos dias atuais, torna-se importante fazer uma revisão do embasamento teórico que leva ao conceito de integração, tanto no contexto de uma economia nacional, como também no contexto de um conjunto de países.

Segundo ROLIM (1994) apud LAVINAS, (1994), a palavra “integração”, dentro da análise econômica aparece com vários sentidos. Ela tanto pode apontar a integração entre firmas diferentes, como também a integração dentro de uma mesma firma ou de um mesmo setor econômico. Pode referir-se também à integração de países que visem ao comércio internacional e ainda à própria integração nacional. Percebe-se que aqui começa uma das fontes de confusão, na medida em que o adjetivo regional é utilizado para caracterizar as tentativas de liberação comercial entre países próximos, ou então é utilizado no contexto da integração das diversas regiões que irão compor uma economia nacional.. E, porque não se tem claro o significado da integração de uma economia nacional, torna-se difícil

a sua compreensão. Mais difícil ainda, será entender e avaliar o significado do Mercosul para os diferentes segmentos formadores da sociedade brasileira.

A integração econômica geral das economias sob consideração, não se refere à indústria ou a setores específicos, nem a fatores ou produtos, intermediários ou finais, mas, à totalidade econômica da região (país, bloco ou mundo todo). Ela é uma integração de todos os recursos produtivos disponíveis espelhados na região para a produção de todos os muitos bens e serviços demandados, dadas as condições, reais ou potenciais de venda. Ela é constituída por um completo entrelaçamento e interdependência de todos os setores econômicos, industriais, subsetores e quaisquer outras atividades, numa aproximação, a maior possível, do modelo de equilíbrio geral, em um sistema com mobilidade irrestrita de todos os fatores móveis e produtos, intermediários ou finais. O critério para uma completa e geral integração econômica é amplamente aceita como a equalização de bens e serviços iguais. “O que equivale a dizer que todos os meios de produção (originais ou intermediários) na região econômica integrada que são perfeitamente móveis e perfeitamente substituíveis por outro (desde que genuinamente iguais) receberão os mesmos preços e terão a mesma produtividade marginal líquida em todos os seus usos” (LAVINAS, 1994).

A partir de 1950, a denominação integração econômica “passou a ser usada especificamente para designar uma situação ou processo envolvendo a combinação de economias separadas em regiões econômicas alargadas (ROBSON, 1985). Cabe salientar que, ao considerar a integração como um processo, pressupõe-se que venha acompanhada de medidas direcionadas a extinguir discriminações entre unidades econômicas pertencentes a diferentes países e, ao enquadrar uma situação como atividade econômica, considera-se que seja definida pelas várias formas de descrição entre economias nacionais, sendo este último um conceito voltado às empresas.

Alguns autores atribuíram ao conceito o aspecto social, como é o caso de Gunnar Myrdal, que define a integração como um processo sócio-econômico capaz de destruir barreiras existentes entre os participantes de atividades econômicas. “A economia não é integral a menos que todas as vias sejam abertas a todos e as remunerações pagas por serviços produtivos sejam iguais, independentemente de

diferenças raciais, sociais e culturais”(WIONCZEK,1966).

A concepção da escola neoclássica considera como unidade relevante para análise da integração, os agentes individuais, enquanto produtores ou consumidores. “No cálculo maximizador dos lucros da satisfação dos consumidores, ou bem-estar social, existe uma dimensão espacial geograficamente estabelecida. As livres forças do mercado garantem a obtenção dos cálculos maximizadores, não possuindo o Estado nenhum papel na promoção do crescimento econômico” (PEREIRA, 1990). Dessa forma, livre mercado e livre comércio são conceitos que ignoram o papel do Estado-nação. Nesta análise, qualquer forma de integração econômica, desde que não acompanhada pelo surgimento de novas barreiras comerciais perante o resto do mundo, aumentaria a eficiência econômica da alocação de recursos dos países-membros.

Diversas vertentes do pensamento econômico contrapõem essa idéia, argumentando que o mecanismo de livre jogo das forças do mercado não maximiza a alocação de recursos nem garante os objetivos de crescimento econômico. Partem da premissa de que, paralelamente à análise de propostas políticas econômicas intervencionistas no mecanismo de mercado, encontram-se os objetivos de fortalecimento do espaço geográfico definido pela nação.

Segundo ROBSON (1985), um conceito geral de integração pode ser definido como o processo de aglutinação ou complementação por ajustamento recíproco, por eliminação total ou parcial de barreiras à circulação de bens, capitais ou meios de produção e pessoas e, adoção de uma política econômica endêmica, com abandono total ou parcial de soberania.

Na verdade, não existe uma teoria de integração econômica definitivamente formulada pelas correntes de pensamento econômico, mas, sim, estudos e hipóteses de diversos autores sobre o assunto.

A situação política mudou de tal forma, que nossos conceitos adquiriram novo sentido. O desenvolvimento mundial expressado pelo termo integração, que se tornou corrente, e que adquire significado político, tem sua verdadeira essência numa violenta e radical ruptura do isolamento cultural e na

crescente onda de exigências, proveniente das massas anteriores passivas e caladas de seus chefes, nas regiões atrasadas, para que se lhes conceda maior igualdade, oportunidade econômica e participação mais generosa em nossa civilização moderna. O vocábulo integração se emprega hoje, num sentido que é quase o contrário ao antigo: significa um ideal para a direção da mudança social em vez de um equilíbrio estático e, mais especificamente, a meta desejada para um ajuste interno e recíproco das comunidades nacionais, cuja mútua dependência se tornou mais estreita. (MYRDAL, apud LAVINAS, 1994).

A Abordagem Cepalina nos Anos 50 E 60

Os trabalhos da Comissão das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL), desde a sua criação, na Segunda metade dos anos 40, têm apresentado propostas para elevar a inserção da América Latina no cenário internacional e, conseqüentemente, combater o subdesenvolvimento latente. Essas teses, sob a orientação de Raúl Prebisch, apesar de serem vistas como ultrapassadas por muitos, ainda apresentam interesse significativo no contexto analítico.

Conforme SALAZAR (1993), a CEPAL elaborou um diagnóstico da região latino-americana, verificando que, apesar de geograficamente próximos, os países mantinham quase que exclusivamente laços comerciais com os países desenvolvidos e que a própria natureza desses laços era de subdesenvolvimento (esquema centro-periferia). A conclusão desse estudo apontou a necessidade de industrialização dos países latinos, visando obterem condições para absorverem o crescimento demográfico e aumentando, ao mesmo tempo, a produtividade e o nível de renda. O Modelo de Substituição de Importações (MSI) já incorporava esta industrialização emergente.

Cabe salientar que a idéia de Prebisch não se resumia apenas numa via de industrialização substitutiva, mas, sim, em utilizar esse conceito de industrialização como forma de transição que, à parte de suas próprias vantagens dinâmicas (investimento, empregos, conhecimento, etc.), permitiria aos países da América Latina alcançar uma etapa de comércio recíproco de produtos industriais com os centros. No entanto, para que a industrialização substitutiva pudesse

fomentar as exportações industriais aos países centrais, era vital a aplicação simultânea de duas políticas: formas progressivas de integração regional e políticas de incentivos adequadas, em especial, as reformas periódicas das tarifas protecionistas em relação ao resto do mundo (SALAZAR, 1993).

Segundo AMORIM (1991), o “modelo” de subdesenvolvimento endógeno adotado pelos países latino-americanos recomendava, naquela época, que se procedesse a uma diversificação da pauta de exportações com a inclusão de produtos de maior grau de elaboração. Isso implicava em diversificar mercados, uma vez que os produtos manufaturados fabricados no continente, dificilmente, poderiam, num primeiro momento, concorrer com os mercados tradicionais da Europa e da América do Norte. Assim sendo, a saída natural para esse tipo de crescimento parecia ser o desenvolvimento do mercado intra-regional, pois os mercados nacionais eram reduzidos individualmente, chegando a tornar inviável a instalação de indústrias que necessitassem de economias de escala. Além do que, a continuidade do MSI seria obstaculizada pelo estrangulamento externo, decorrente da diferença entre economias de divisas, proporcionada pela redução das compras de bens de consumo no exterior, e as despesas necessárias à aquisição de bens de capital para levar adiante o modelo.

O objetivo seria a formação de um grande mercado consumidor que apresentaria condições para a instalação das indústrias que produziriam, com economias de escala, produtos exportáveis e estimulariam o fluxo de capital estrangeiro, auxiliando a superação do estrangulamento externo. Outro ponto a ser considerado, é que o mercado unificado proporcionaria à região a possibilidade de articular a oferta de seus produtos no mercado internacional, reduzindo a deterioração dos termos de intercâmbio e regularizando o saldo do balanço de pagamentos.

Conforme SALAZAR (1993), as idéias de Prebisch sobre a integração econômica constam em seu livro *El Mercado Comuna Latino-americano*, publicado em 1959. A obra apresenta um cenário dinâmico que expõe a substituição de importações como elementos primordial para manter uma taxa satisfatória de crescimento geral, uma industrialização eficiente capaz de conduzir a uma etapa de comércio mutuamente beneficente de produtos industriais com os

países desenvolvidos. A integração econômica surgiu então como um imperativo para a industrialização substitutiva eficiente e uma nova estratégia de comércio com os países desenvolvidos.

Uma das principais idéias do pensamento Cepalino sobre a integração regional é a de que a mesma deveria ser feita em etapas, mantendo uma grande flexibilidade nos instrumentos a serem utilizados. Em decorrência disto, a CEPAL defendia que, num primeiro momento, a integração deveria se concretizar através de uma zona preferencial de comércio que, num prazo de dez anos, iria progressivamente reduzir e eliminar muitas tarifas. Definições mais amplas como a fixação de tarifas externas comuns e a formação de um mercado comum ficaria para a próxima etapa. Essa zona preferencial a ser criada deveria englobar o maior número de países e ter abertura suficiente para incorporar novos países.

A CEPAL visualizou os diferenciais entre os países menos desenvolvidos, ou seja, a existência de países com menos capacidade e adequação à industrialização e ao comércio. Neste sentido, elaborou um mecanismo de compensação que os favorecesse e que deveria ser utilizado nos programas de integração a serem implantados. Obtêm-se concessões especiais, como o rebaixamento ou eliminação das tarifas de importações incidentes sobre os produtos dos países mais atrasados, criando condições para esses países aproveitarem melhor o mercado internacional sem enfrentar a concorrência de terceiros. Isso foi a base do sistema preferencial e constituiu uma inovação perante as posições da Teoria Tradicional de Integração.

É relevante salientar que a maioria das ações dos principais países latino-americanos foi no sentido de alterar a proposta da CEPAL, resumindo-se, geralmente, numa tendência sub-regional.

Segundo SALAZAR (1993), o atual argumento de inserção internacional e integração regional se fundamenta nas mesmas idéias de Prebisch. Surgem novos conceitos em prol da integração e cooperação regional quando a integração é funcional e complementa a inserção internacional. As características da economia mundial e da América Latina são agora muito distintas do que eram nos anos 50 e 60. Várias das inquietudes de Prebisch ainda persistem nos dias de hoje, tais como: os vínculos entre trabalho e nível de

renda; o baixo coeficiente de comércio intra-regional em relação ao intercâmbio total da América Latina e a eficiência do processo de industrialização.

Para KUNZLER & MACIEL (1994), certamente, a integração sub-regional no Cone Sul, como a formação dos demais blocos econômicos dos países industrializados, está relacionada com as complexas mudanças e incertezas que as novas regras de convivência internacional apresentam no campo político, econômico, comercial e financeiro. O processo de integração do Cone Sul, como a formação dos demais blocos econômicos, faz parte da reação à crise do capitalismo buscando a reestruturação do sistema em uma linha neoliberal, que é a tendência hoje, dominante no mundo, sobretudo através da construção do capital e da intensificação da revolução tecnológica.

3. A Nova Ordem do Comércio Internacional: a tendência à integração de economias

A partir dos anos 80, tem havido uma completa transformação do cenário econômico internacional. A transnacionalização dos mercados e uma nova ordem geopolítica mundial são conseqüências que marcam essas transformações e determinam o perfil mundial do próximo século.

Está se delineando um novo mundo polarizado: o primeiro pólo é constituído pelos Estados Unidos, Canadá e México que estabeleceram o acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), o segundo pólo é composto pela Comunidade Econômica Européia e o terceiro é liderado pelo Japão com a associação de vários países asiáticos. “Os três pólos se apoiam mutuamente (...). As deliberações do G-7 (dirigentes dos sete países mais industrializados do mundo) constituem a evidência de uma interdependência que se consolida” (MARCOVITCH, 1989).

O conceito tripolar pode ser melhor exposto como, simplesmente, a existência de três zonas econômicas principais no comércio mundial. Segundo ALMEIDA (1993 a.): “os blocos regionais de comércio tornaram-se verdadeira moda – ou talvez, uma epidemia econômica – nestes tormentosos tempos de reestruturação

das regras multilaterais que devem presidir o sistema internacional de comércio”.

Visualiza-se uma rápida proliferação dos agrupamentos regionais com vocação econômica, bem como do reforço aos já existentes e ao já aprofundamento das relações intra-regionais, passando pelas áreas comercial, financeira, de serviços, da propriedade industrial e de fluxos de capital.

Percebe-se que, todas as regiões do mundo contemporâneo passam por um processo de integração, em maior ou menor escala, entre seus componentes e com outras regiões do mundo. Os Estados Unidos e a Europa continuam a ser o centro dessa economia mundial supra-regional. São eles que articulam esse gigantesco mundo planetário. E, também a ex-União Soviética sai de seus limites regionais para se integrar também a essa nova realidade.

Esse movimento se apóia numa nova tecnologia de comunicação, que permitiu uma instantaneidade quase absoluta entre todos os países do Mundo. A conquista do espaço pela humanidade tornou a Terra um planeta integrado e intercomunicado imediatamente. A microcomputação ocasionou um salto à robotização, que permitiu elevar fortemente a automação da produção de escritórios e outros serviços. (...) Dessa forma, aquele conjunto de mudanças que vinha se operando no pós-guerra, a partir da revolução tecno-científica, deu um salto de qualidade na década de 80, sob o impacto de uma tentativa de crescimento intenso, à base de inovações revolucionárias e da difusão de novas tecnologias.

De repente todo aparelho institucional das relações internacionais ficou estreito e converteu-se numa camisa de força para novos níveis de integração mundial. Nas fases de depressão, a crise desses aparelhos institucionais aparecia sob a forma de sua obsolescência. Na tentativa de recuperação, sua crise aparece sob a forma de limites drásticos a serem ultrapassados. Esse conjunto de transformações das forças produtivas das relações sociais de produção, dos sistemas internacionais e ideológicos assume a forma de um processo de globalização da economia mundial (SANTOS, 1993).

3.1 A situação da América Latina

Considerando-se o contexto internacional, cabe à América Latina, muito mais do que o envolvimento no processo, a adaptação à situação em andamento. Os países latino-americanos internalizaram frustrações nas décadas de crescimento orientado para dentro ou de intervencionismo paternalista que deixaram como resultado um desenvolvimento latente. Segundo ALMEIDA (1993), a América Latina emerge da grande transformação dos anos 80, caracterizada por comportamentos aparentemente contraditórios e singularmente contrastantes. No terreno político, a busca de respostas aos desafios da profunda crise desses anos conduziu a clara emergência de um novo cenário democrático na região. Já, no terreno econômico, o esgotamento das velhas políticas substitutivas trouxe-lhe dificuldades na definição de novas formas de inserção externa.

Para ALMEIDA (1992 b.), abordar a questão da integração Latino Americana gera uma série de questões acerca das funções de acordo limitados a poucos países, como o caso do Mercosul, por exemplo, cujas respostas não são facilmente identificáveis. Para entender a complexidade que envolve a questão deve avaliar-se o contexto e, a partir do contexto, questionar as vantagens intra e interblocos, já que são claras as disparidades entre eles. Não pode ser desconsiderada as repercussões que o processo poderá trazer para uma região dentro do país e para um setor ou subsetor regional da atividade econômica no espaço que se deseja analisar.

Cabe salientar, a título de exemplo que, na Europa, o processo de integração já existe há quase quarenta anos e, em virtude de peculiaridades próprias ao continente, ainda não se chegou a um ajustamento harmônico. Para a América Latina não é diferente, várias tentativas de integração econômica têm sido feitas desde 1948, com o surgimento da CEPAL¹. Mesmo assim, tem sido difícil, a curto prazo, conseguir superar todos os entraves decorrentes de um relacionamento

¹ O processo integracionista data da década de 40, quando em 1948, as Nações Unidas, através de seus técnicos liderados pelo argentino Raul Prebisch, criaram a Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL (Kunzler & Maciel, 1994)

novos e complexos gerados com a criação do Mercosul. Porém, não se quer dizer com isso que a integração Latino-americana é inviável mas, que as peculiaridades específicas não podem ser transpostas de um caso para outro.

Profundas mudanças já ocorreram na ordem econômica mundial e parece não haver dúvidas de que elas começam a se refletir, agora mais intensamente no contexto Latino Americano. Os indicadores de que as relações internacionais se alteraram são indiscutíveis porém, a partir daí, acreditar que essa alteração implica a formação de um bloco latino-americano com poder de barganha semelhante aos dos blocos primeiro-mundistas, é muita ousadia (ALMEIDA, 1992 b.)

Segundo CUT, (1994) o ambiente Latino-americano durante a década de oitenta não foi dos mais promissores: queda brutal da renda per capita remessa de divisas para o exterior, falência do estado, perda de participação no montante do comércio internacional e aumento das diferenças tecnológicas com as economias desenvolvidas aumentando desta forma a distância Norte Sul.

Se é bem certo que o MERCOSUL, como cura para os males, seja uma panacéia, é também verdade que estabelece um marco de equacionamento conjunto dessas questões. Se o MERCOSUL representa muito pouco para a pauta de comércio exterior, principalmente, a brasileira e a argentina, ele pode estar relativamente mais fechado ao mercado internacional, e uma forma de acesso a esse comércio só se dará sob novas condições de competitividade. Essas condições de competitividade não são criadas naturalmente, necessitam de políticas ativas dos Estados participantes. Para tanto, não pode prevalecer a opção neoliberal na sua condução.

Para uma real integração do Cone Sul, torna-se imprescindível ações harmoniosas e convergentes no campo político, com uma visão sistêmica da realidade e, através do poder autônomo e soberano rechaçar as ingerências externas. Porém os governos democráticos, apoiados em sólidas estruturas partidárias e em cidadãos de participação ativa na vida política e social, saberão

implantar atendendo aos verdadeiros interesses sociais do Mercosul. Resta saber se a democracia representativa é a melhor opção (comparada à democracia participativa), no sentido de dar seqüência ao processo democrático. Caso contrário, haverá apenas integração de capitais com acesso à tecnologia permitida apenas aos grandes grupos econômicos, e teremos uma parcela significativa da população economicamente ativa marginalizada do processo.

No entanto, apesar de todas as críticas, a contradizer expectativas otimistas, segundo RICUPERO (1993), as perspectivas de longo prazo são otimistas. Um dado importante é que o volume de capitais para a região está apresentando acréscimos nos últimos três anos, conforme estimativas preliminares da Comissão Econômica da América Latina (CEPAL), que mostra os afluxos líquidos de todos os tipos de recursos financeiros para a região, atingindo 57 bilhões de dólares, em 1992, 50% mais do que em 1991, e quase três vezes acima do nível de 1990. E, com a viabilização, pelas próprias forças e características endógenas de amadurecimento dos mercados intra-regionais, como é o caso do MERCOSUL, a luz do final do túnel fica mais próxima e torna-se mais favorável aos ideais latino-americanos o desenvolvimento social e econômico.

4. Instrumentos de Integração da América Latina

Segundo SALAZAR (1993), as tentativas de integração no campo econômico, difundidas pela CEPAL, começaram a influenciar os países, não apenas pela aceitação do Modelo de Substituições de Importações (MSI) para impulsionar a indústria nascente mas, principalmente, por superar as deficiências dos mercados nacionais através da criação progressiva de um mercado comum supranacional, uma vez que o estabelecimento da Comunidade Comum Européia, pelo Tratado de Roma em 1957, tornava a necessidade de integração regional mais emergente.

4.1 Associação Latino –Americana de Livre Comércio

A instrumentalização da idéia de integração econômica

na América Latina ocorreu em 18 de fevereiro de 1960, com a assinatura do Tratado de Montevideu por sete países: Argentina, Brasil, México, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, dando origem à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), cujo objetivo final era criar um mercado comum regional, a partir da conformação de uma Zona de Livre Comércio, no prazo de doze anos. O TM-60 começou a vigorar somente em junho de 1961. Um dos primeiros e principais problemas que surgiram acerca do instrumento regulador de política de integração regional e, que o acompanhou durante toda a sua história, foi a contraposição entre o discurso e a ação concreta (BARBOSA, 1991).

Logo surgiram divergências nas negociações sobre a expansão dos produtos a serem excluídos na pauta de liberalizações tarifárias, indo de encontro ao artigo que tratava sobre a nação mais favorecida.

Para MACADAR (1992, a.), a seleção dos instrumentos e mecanismos de integração, assim como as variáveis internas e externas, determina a natureza dos processos de integração e influencia as expectativas e os resultados. Isso fica evidente na análise dos processos de integração da ALALC e da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), bem como do Grupo Andino, processos que estabeleceram metas diferenciadas mas, que, igualmente, obtiveram resultado muito aquém do esperado.

Objetivos divergentes levam os negociadores dos acordos a privilegiar certos instrumentos e mecanismos de integração em detrimento de outros. Por exemplo, o objetivo da ALALC era constituir, numa primeira etapa, uma zona de livre comércio, na qual as forças do livre mercado determinassem a alocação dos novos investimentos nas indústrias que produziriam para esse mercado integrado. Assim, os instrumentos de integração escolhidos foram os mais ortodoxos e deram destaque à “integração de mercados”² Precisamente essa ênfase exagerada nos

² Segundo o autor, entende-se por “integração de mercados” o estímulo à formação de mercado mais complexos através do intercâmbio comercial.

aspectos comerciais que predominou na Associação ergueu barreiras insuperáveis entre os países-membros. O com especialidades de uma integração entre países subdesenvolvidos, heterogêneos e com um grau muito elevado de dispersão no nível de desenvolvimento relativo conduziu ao próprio estancamento do processo. A ausência de mecanismos que garantissem a distribuição mais equitativa dos custos e benefícios do aumento potencial dos fluxos comerciais e a negociação por produto bloquearam qualquer avanço além da consolidação e da expansão do comércio tradicional (MACADAR, 1992. a.).

Outro ponto a ser abordado foi a diferente forma de concepção da ALALC no decorrer do tempo pelos países-membros; enquanto a Argentina, o Brasil e o México estavam preocupados com o enfoque “desenvolvimentista”, os países de menor nível de desenvolvimento relativo encaravam a integração como um “instrumento para completar suas economias, pela reciprocidade de benefícios, e para impulsionar o desenvolvimento pela distribuição de indústrias e investimentos” (BARBOSA, 1991). Esse enfoque “comercialista” está na origem do processo de fragmentação que se estabelece na ALALC, com a separação dos países andinos de menor desenvolvimento do Brasil, Argentina e México, o que resultou na gestação e formação do primeiro subgrupo regional.

O modelo já apresentava sinais de crise. Os países apregoavam politicamente a integração, aceitando as premissas necessárias para tal, no entanto, realizavam negociações que confirmavam o protecionismo nacional.

4.2. Grupo Andino

O insucesso das tentativas de superar as divergências de opiniões relacionadas à distribuição equitativa dos benefícios da integração econômica e à estagnação pela qual passava a ALALC,

levaram Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, sem abandonar formalmente a associação, a optar pela constituição de um subgrupo regional andino pelo Acordo de Integração Subregional de Cartagena, em 1969, denominado Grupo Andino (BARBOSA, 1991).

A evolução inicial do Grupo Andino foi satisfatória e dinâmica com o estabelecimento de programas de desgravação, tarifa externa mínima comum, tratamento especial para investimentos estrangeiros, organismo de financiamento e programa setoriais de desenvolvimento industrial, visando equilibrar as desvantagens relativas dos países menores, pela especialização e distribuição setorial.

4.3. Crise na ALALC e no Grupo Andino

Surge a ALADI - O ativismo Andino propiciou nos anos de 69 e 70, uma ampla avaliação da ALALC, referentes a tendências da Associação e ao próprio processo integracionista. Ao término da avaliação, o Brasil acompanhado por Argentina, México e Venezuela manifestou satisfatoriamente sua posição de dissolver a argumentação do Chile e da Colômbia para a revisão abrangente dos mecanismos de integração e da ALALC, baseada nos principais mecanismos do Acordo de Cartagena e, de desfazer a premissa de que o Brasil, por ser um país de dimensões continentais, era necessariamente mais desenvolvido e, por isso, deveria conceder indiscriminadamente, vantagens maiores do que estava recebendo ou, de que o peso da ajuda intra-zonal aos países realmente menos desenvolvidos, fosse responsabilidade dos três maiores (BARBOSA, 1991).

A grave crise da ALALC foi gerada pelo impasse político nos anos 1966/69. A crônica falta de apoio governamental, da vontade e decisão política dos países, acirrados pelas rivalidades militares – e, acrescidas pelo igual respaldo comercial, conduziram a uma tentativa, em 1969, de reativar a idéia da implementação da zona de livre comércio regional pelos países-membros da ALALC, com prazo de consecução previsto para 31 de dezembro de 1980.

Porém, na década de 70, a prática continuou distante da teoria. O impasse instalado na ALALC com as paralisações das

negociações multilaterais produto por produto foi agravado pela procedência dada pelos países-membros aos projetos nacionais de desenvolvimento e pelas rivalidades político-militares e econômico-comerciais entre os países da região, em especial Brasil e Argentina.

Os interesses nacionais de estruturação das economias, motivados pela primeira crise do petróleo e do agravamento do processo de endividamento externo, começaram a suplantar os interesses pela integração.

O cenário econômico internacional do final da década de 70, configurava uma expansão da dependência latino-americana do mercado desenvolvido, direcionado a metas regionais ambiciosas, com maior flexibilidade e a não fixação de prazos para a futura constituição do mercado comum latino-americano. Apesar disso, o Grupo Andino continuava suas ações para acelerar o processo integracionista, até deparar-se numa grave crise com a paralisação de seus instrumentos e mecanismos para que os países-membros chegassem a entendimentos comuns integracionistas, devido à deterioração das respectivas situações econômicas internas (BARBOSA, 1991).

A ALALC necessitava, urgentemente, de uma revisão estrutural. Nesse contexto, após duas reuniões com os países-membros em Caraballeda, na Venezuela, em março de 1980, e Assunção, em maio, foi assinado em 12 de agosto, o Tratado de Montevideu, de 1980 (TM-80), que criou a Associação Latino – Americana de integração (ALADI), sucessora da ALALC.

Segundo MACADAR (1992, b.), a substituição da ALALC pela ALADI, em 1980, levou à adoção de mecanismos de integração mais flexíveis e pragmáticos, a fim de evitar o colapso total do projeto integracionista. As questões comerciais continuam sendo prioritárias e através do mecanismo de “acordos de alcance parcial”, as relações bilaterais passam a ter uma maior importância, pois os compromissos assumidos não são extensivos ao resto dos países da Associação. Isso tem levado a um fracionamento do processo multilateral e a privilegiar acordos sub-regionais.

A principal característica da ALADI em relação à ALALC, entre outras inovações, era a de ter adotado como meta o estabelecimento gradual e progressivo de um mercado comum latino-

americano, não mais a partir da criação de uma zona de livre comércio e estreita observância da cláusula da nação mais favorecida, mas por meio do estímulo a arranjos bilaterais, que não se estendiam automaticamente aos demais países-membros (AMORIM, 1991).

Porém, a exemplo do que ocorreu com o TM-60, continuaram a persistir fortes tendências protecionistas, ainda decorrentes do MSI mas, já agravadas, naquele momento pela crise do petróleo de 1979 e pelo problema da dívida externa com a moratória mexicana de 1982. Essas situações exigiram exímios esforços dos países-membros em manterem positivos os saldos das balanças comerciais.

Como reflexo dessa situação, o TM-80 reforça a supremacia dos interesses individuais dos países-membros. A visão integracionista é relegada em prol da preservação do poder de decisão individual para privilegiar as relações com os países desenvolvidos, onde se concentram mais de 60% do intercâmbio comercial dos países latinos, a quase totalidade da dívida externa e as fontes de tecnologia. "O intercâmbio regional que, apesar de todas as limitações e dificuldades, havia alcançado, em 1981, o nível mais elevado de sua história (US\$ 24 bilhões), reduziu-se significativamente no decorrer da década" (BARBOSA, 1991).

Grandes mudanças começaram a transformar o cenário latino-americano nos primeiros anos da década de 80: os regimes autoritários foram substituídos por governos civis eleitos pelo povo; as relações econômico-comerciais na região, se desenvolveram em meio a um contexto contraditório de liquidez de recursos e de tendências neoliberais de abertura. A Guerra das Malvinas despertou a região para as duras realidades do poder no contexto mundial e a necessidade dos países voltaram-se para seus próprios interesses no entorno geográfico.

Os problemas econômicos de cada país, também repercutiram negativamente no processo de integração. O texto abaixo, do Embaixador Celso AMORIM (1991), apresenta uma análise conclusiva importante da queda do modelo integracionista tradicional na América Latina:

A crise revelou as fragilidades do modelo latino-americano de desenvolvimento. Tal fragilidade decorreu antes das distorções na implementação das idéias de Prebisch do que propriamente de um engano teórico. Acreditou-se que bastaria um dos resultados do progresso técnico - a industrialização - mediante a captação de poupança externa, para adquirir-se a dinâmica do desenvolvimento. O resultado foi a formação de um parque industrial que não conseguiu acompanhar o processo de inovação tecnológica e uma sociedade desintegrada que ficou aliada do progresso (...). Finalmente, o esgotamento do modelo latino-americano conduziu a uma reordenação realista da estratégia integracionista diante da percepção de que, previamente à constituição de um Mercado Comum Latino Americano, seria necessário consolidar experiências sub-regionais, no nosso caso, a integração do Cone-Sul (AMORIM, 1991).

4.4. Projetos Bilaterais: Nova Tendência Integracionista.

Seguindo a nova abordagem integracionista, em 30 de novembro de 1985, os presidentes Sarney (Brasil) e Alfonsín (Argentina) firmam a declaração do Iguazu, criando uma Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica Bilateral, resultando em 29 de junho de 1986, em Buenos Aires, na instituição do Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina (PICE). O objetivo do PICE era propiciar um “espaço econômico-comum”, baseado nos princípios de gradualidade, flexibilidade, equilíbrio e simetria que atenderia à abertura seletiva e ao estímulo à complementação dinâmica dos setores da economia do Brasil e da Argentina.

A Segunda fase de instrumentalização do PICE, inicia-se em 1988, quando foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, prevendo a remoção de todos os obstáculos tarifários ou não-tarifários ao comércio de bens e serviços em, no máximo, dez anos, culminando, definitivamente, num espaço econômico comum.

Em paralelo, os governos dos dois países viabilizariam ajustes graduais das respectivas políticas internas (tecnologia, comercial aduaneira, científica, etc.). Esse acordo pretendia incorporar os países-membros da ALADI depois de transcorridos cinco anos de sua vigoração.

Em julho de 1990, os presidentes Collor (Brasil) e Menen (Argentina) assinam a Ata de Buenos Aires que preconizava a antecipação para 31 de dezembro de 1994, do estabelecimento do mercado comum bilateral com a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção.

O documento definia sumariamente a sistemática para adoção da integração entre os dois países, constituindo na coordenação de políticas macroeconômicas e em reduções tarifárias generalizadas, lineares e automáticas.

Visando a operacionalização desta decisão foi instituído, em dezembro de 1990, o acordo de complementação econômica 14 (ACE-14) da ALADI, englobando todos os arranjos bilaterais de origem comercial e cooperação nuclear entre Brasil e Argentina.

Conforme MACADAR (1992, b.), novos acordos comerciais eram negociados na América Latina após 1990:

- a) o Chile assinou acordos de redução de tarifas com a Venezuela e com a Argentina e, um acordo de livre comércio com o México, em 22 de setembro de 1991, com previsão de alíquotas tarifárias de 0% em 1995 e 1996. Neste último ano foram englobados os produtos mais "sensíveis" como madeira, carne, produtos petroquímicos, fibras de *poliéster* e de *nylon*;
- b) o grupo do Mercado Comum Centro-Americano e mais o Panamá assinaram acordos com o México e Venezuela;
- c) o México, a Venezuela e a Colômbia (Grupo dos Três) propõem-se, até 1994, a liberar todo o intercâmbio comercial entre si e;
- d) o Cone Sul apresentou uma proposta arrojada de integração, como será visto na próxima parte do trabalho.

5. Mercosul: a reativação do processo Integracionista do Cone Sul.

Em agosto de 1990, após firmada a ata de Buenos Aires, inicia-se uma nova tentativa de integração regional, quando Brasil e Argentina convidam o Uruguai e o Paraguai para participar do processo integracionista em curso, culminando na assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, que deu forma legal ao Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL). “Transformou-se assim, em poucos meses, a geografia econômica da região sul-americana, projetando-se uma nova entidade comunitária sub-regional, sob o “guarda-chuva” institucional do Tratado de Montevideú 80, mas sem a interferência direta da ALADI” (BARBOSA, 1991).

O Tratado de Assunção está aberto à adesão dos países da ALADI, cinco anos após sua entrada em vigor, executando-se aqueles que não fazem parte de nenhum acordo de integração sub-regional, que poderão aderir a qualquer momento, como é o caso do Chile.

5.1 Tratado de Assunção: Objetivos e Características.

O MERCOSUL representa um mercado de aproximadamente 200 milhões de pessoas, em um território de 12 milhões de quilômetros quadrados, cerca de 50% do território da América Latina e Caribe e, com um comércio exterior de US\$ 75 bilhões (dados de 1991- Relatório do Banco Mundial), dotado de grande potencial de energia e matéria-prima, cujos principais objetivos são:

- a) inserção mais competitiva das economias dos quatro países num mundo em que se consolidam grandes espaços econômicos e onde o progresso técnico torna-se cada vez mais essencial ao êxito dos planos de desenvolvimento;
- b) favorecimento das economias de escala, reforçando as possibilidades dos países-membros com o incremento da produtividade;

- c) estimular os fluxos de comércio com o resto do mundo, tornando mais atraentes os investimentos na região; neste sentido, não se trata de reproduzir, num plano regional, uma política de substituição de importações;
- d) promover esforços de abertura nas economias dos quatro países, que deverão conduzir à integração gradual da América Latina;
- e) balizar as ações dos setores privados e da sociedade como um todo, transformando-os nos principais motores do processo de integração; e
- f) coordenar as posições dos países-membros nas negociações externas durante o período de transição.

Dentre os artigos que compõem o Tratado, já no primeiro, que estabeleceu a constituição do MERCOSUL até 31 de dezembro de 1994, estão explícitas as principais características do mercado:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;

O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;

A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-Parte de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, e de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e

O Compromisso dos Estados-Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração

(ALMEIDA, 1992 b.).

O MERCOSUL é composto pelos órgãos administrativos, relatados a seguir:

- a) Conselho de Mercado Comum - é órgão superior do Mercado Comum, cabendo-lhe a condução política do mesmo e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição do mercado comum. Este conselho é integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e Ministros de Economia dos Estados-Partes;
- b) Grupo Mercado Comum (GMC) – é o órgão executivo do Mercado Comum e é coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores dos Estados-Partes. O GMC é integrado por membros que representam os seguintes órgãos em cada Estado Parte: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia e seus equivalentes nas áreas de indústria, comércio exterior e ou coordenação econômica e Banco Central.

Foi acordado que antes do estabelecimento do Mercado Comum, em 31 de dezembro de 1994, os Estados-Partes convocariam uma reunião extraordinária com o objetivo de determinar a forma institucional e definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e um sistema de tomada de decisões.

As funções do Grupo do Mercado Comum dizem respeito ao cumprimento do Tratado e às decisões do Conselho, além da proposição de medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de políticas macroeconômicas, à negociação de acordos com terceiros países e à fixação de programas de trabalho, visando assegurar avanços para o estabelecimento do mercado comum. O GMC tem autonomia para criar Subgrupos de Trabalho em todos os Estados Membros, com objetivo de harmonizar as legislações com vistas à constituição do mercado comum.

O GMC está subdividido em onze subgrupos:

- 1 – Assuntos comerciais;
- 2 – Assuntos aduaneiros;
- 3 – Normas técnicas;
- 4 – Políticas fiscais e monetárias relacionadas ao comércio;
- 5 – Transporte terrestre;
- 6 – Transporte marítimo;
- 7 – Política industrial e tecnológica;
- 8 – Política agrícola;
- 9 – Política energética;
- 10-Coordenação de políticas macroeconômicas;
- 11-Assuntos trabalhistas.

Outra atribuição pertinente ao Grupo Mercado Comum é dissolver controvérsias não resolvidas mediante negociações diretas entre os Estados-Membros conflitantes. O Grupo, após avaliar a situação, deve formular as recomendações pertinentes às partes, para a solução do conflito. Para tal fim, o Grupo Mercado Comum pode estabelecer ou convocar painéis de especialistas ou grupo de peritos com o objetivo de contar com assessoramento técnico (KUNZLER & MACIEL, 1994).

5.2 Impactos Econômicos do MERCOSUL - Comércio Intra-regional

Todo o passado da integração latino-americana aponta inúmeros fatores que abalaram substancialmente o comércio exterior dos países envolvidos, desde a recessão no mercado internacional, à competitividade de preços no intercâmbio com os países desenvolvidos.

Para PLÁ (1986), as vantagens esperadas do processo de integração são orientadas, por um lado, no sentido de aproveitar as vantagens de escala, possibilitada pela incorporação dos mercados dos países-membros e, por outro, no sentido de realocar as atividades produtivas, praticando-as nos locais mais vantajosos. Os dois efeitos mencionados possibilitarão uma redução nos custos médios de produção, elevando a competitividade da produção regional. Uma

terceira vantagem é o fortalecimento da economia regional, mais capaz de superar a competição externa, tanto em nível de produção e comércio, como em um nível de ação na administração da dívida externa.

No entanto, o processo gera alguns efeitos secundários de difícil gerenciamento. Ainda, segundo PLÁ (1986), para aproveitar as novos espaços econômicos será necessário ajustar o setor industrial, melhorando a competitividade, o que, possivelmente, exigirá novos investimentos e ajustamentos de tecnologia. Em alguns casos poderá significar o fechamento de indústrias que estão produzindo com níveis melhores de eficiência, de forma a reservar os mercados nacionais às indústrias mais eficientes. Tudo isso tem o efeito positivo dos ganhos em eficiência e maior competitividade. É preciso, entretanto, ficar atento para o desemprego, um dos fatores que poderão surgir com esse processo, principalmente, com os bolsões de desemprego. Os recursos humanos, nesses casos, deverão ser deslocados em tempo, para opções de trabalho com mais potencial de crescimento.

Segundo SEVERO (1997), passados seis anos da assinatura do Tratado de Assunção (1991), a estrutura comercial do Brasil sofreu grandes transformações. As quedas de barreiras comerciais e a formação de blocos econômicos, que apresentam dados surpreendentes, por exemplo: o bloco europeu concentrou 41% das exportações globais; o NAFTA concentrou 17%; o bloco asiático 26%; a América do Sul representou 2,5% e o Mercosul representou 1,5% no total das exportações mundiais.

Nesse contexto, é inegável a importância intra-sub-regional entre o Brasil e a Argentina que, no ano de 1990, de todas as exportações argentinas 11,5%, foram destinadas para o Brasil e, em 1995, este valor aumentou para 27,5%. Por outro lado, em 1990, 2,1% das exportações totais brasileiras foram para a Argentina, aumentando esta participação para 9,4% em 1995. Desta forma a Argentina passou para segundo lugar em parceria comercial com o Brasil, atrás apenas dos Estados Unidos.

A partir da assinatura do Tratado de Assunção, registrou-se um notável crescimento no fluxo comercial do Brasil com o Mercosul, conforme mostra a Tabela 1. Nota-se que, a partir da assinatura do Tratado (março de 1991), até 1996 o crescimento nas

importações foi 3,7 vezes. Para as exportações, o início foi menor, atingindo um crescimento 15% a menos que o das importações.

Nota-se que, de 1994 a 1996, o acentuado crescimento das importações foi decorrente da queda das barreiras alfandegárias em conjunto com o aumento significativo da renda *per capita*, em razão da política cambial de valorização do Real, atingindo assim, o aumento de 80% em dois anos. As exportações registraram menor desempenho, aumentando 23% no mesmo período. Esta situação provocou um saldo negativo nestes últimos anos.

TABELA 1 – Exportações e importações brasileiras no Mercosul no período de 1990 a 1996 o total, do fluxo, em milhões de US\$ FOB.

Ano	Exportações	Importações	Saldo
1990	1.320	2.220	- 940
1991	2.309	2.269	40
1992	4.097	2.229	1.868
1993	5.387	3.378	2.009
1994	5.922	4.583	1.339
1995	6.154	6.844	- 690
1996	7.306	8.258	- 952

FONTE: SEVERO, (1997).

Na Tabela 2, verifica-se que as exportações brasileiras provenientes da Argentina aumentaram 4,2 vezes no período de 1991 a 1996, enquanto que as exportações brasileiras para a Argentina atingiram, no mesmo período, 3,5 vezes. Para o Paraguai, o segundo parceiro no Mercosul, as importações cresceram em 150% no período. Já, para as exportações (Tabela 3), o aumento foi de 167%. O Uruguai, neste período, teve um aumento de 114% nas importações e 140% nas exportações.

Ao analisar a Tabela 2 e Tabela 3, pode-se observar como se comportaram as exportações e importações brasileiras para os países integrantes do Mercosul no período que vai de 1990 a 1996. O que se pode perceber logo, à primeira vista, é um grande aumento no comércio entre os países componentes do Mercosul no período avaliado, demonstrando que a integração é realmente interessante para todos os países componentes do grupo. No entanto, há que se ressaltar que os mais beneficiados seriam o Brasil e a Argentina por terem uma

indústria já consolidada e com capacidade de competição já garantida em relação aos demais países componentes do mercado.

TABELA 2 – Exportações brasileiras para os países integrantes do Mercosul, com as variações anuais (valores em milhões de US\$ FOB).

Ano	Argentina	%	Paraguai	%	Uruguai	%	Total
1990	645	0	380	0	295	0	1.320
1991	1.476	128,84	496	30,53	337	14,24	2.309
1992	3.040	105,96	543	9,48	514	52,52	4.097
1993	3.659	0,36	952	75,32	776	50,97	5.387
1994	4.136	13,04	1.054	10,71	732	- 5,67	5.922
1995	4.041	- 2,30	1.301	23,43	812	10,93	6.154
1996	5.170	27,94	1.325	1,84	811	- 0,12	7.306

FONTE: SEVERO, (1997).

TABELA 3 – Importações brasileiras para os países integrantes do Mercosul com as variações anuais (valores em milhões US\$ FOB).

Ano	Argentina	Variação Em %	Paraguai	Variação em %	Uruguai	Variação %
1990	1.340	0	333	0	587	0
1991	1.615	20,52	220	- 33,93	434	- 26,6
1992	1.732	7,24	195	- 11,36	302	- 30,41
1993	2.717	56,87	276	41,54	385	27,48
1994	3.662	34,78	352	27,54	569	47,79
1995	5.591	52,68	515	46,31	738	29,70
1996	6.775	21,18	651	6,99	932	26,29

FONTE: SEVERO, (1997).

Também salta aos olhos, o grande aumento das exportações argentinas para o Brasil, o que demonstra que aquele país vem adequando suas condições de competitividade e, dia-a-dia, vem conquistando rapidamente o mercado brasileiro.

5.3 Abertura Econômica

Conforme o RELATÓRIO DO BANCO MUNDIAL (1991), a abertura ao comércio internacional melhorou a alocação de recursos, aumentou a concorrência e a especialização de produtos e propiciou largo acesso à transferência de tecnologia. Ironicamente, essa integração mundial produziu também um sistema comercial internacional que hoje, encontra-se em situação crítica.

Essa instituição julga impropriedade os desvios dos países industrializados das normas de livre comércio mas, simultaneamente, alerta que “nenhum esforço deve ser poupado para assegurar que os países em desenvolvimento possam seguir a mesma trajetória de progresso” (RELATÓRIO DO BANCO MUNDIAL, 1991).

Em relação à formação de blocos comerciais, o Banco Mundial propõe que a liberalização unilateral do comércio e esforços multilaterais sejam preferíveis à formação de blocos comerciais. Contudo, como a tendência à integração de economias é de caráter mundial, sugere certas medidas que podem maximizar os ganhos gerados por tais uniões:

1^a.) Comprometimento dos países-membros com a reforma multilateral e com o GATT;

2^a) Redução das tarifas externas estabelecidas pelos blocos regionais e limitadas àquelas do país mais aberto; enquanto isso, os esforços internos devem estar concentrados na liberalização do comércio; e

3^a) Os países-membros devem buscar, necessariamente, um comércio mais livre através de reformas unilaterais.

Enquadrando estas propostas aos países-membros do MERCOSUL, vimos que a linha de pensamento do Banco Mundial está sendo atendida satisfatoriamente. Os países vêm reiterando nos foros internacionais seu apoio às negociações multilaterais do GATT. Por outro lado, a Argentina cumpriu à risca a terceira medida recomendada, colocando em prática uma reforma unilateral.

Resta saber qual a tarifa externa comum que será adotada pelo MERCOSUL. Segundo MACADAR (1992, b.), a tarifa média do Brasil deve ser de 14,2% no segundo semestre de 1993 e, a da Argentina - depois da desregulamentação - deve ficar ligeiramente superior aos 96% de abril de 1991, de forma que o Brasil poderia ser pressionado a acelerar ainda mais seu programa de abertura comercial e reduzir os níveis tarifários. No entanto, caso seja respeitada a Segunda medida recomendada pelo Banco Mundial, que coincide com a posição do GATT, o parâmetro prevalecente à tarifa externa comum será o das tarifas do participante mais aberto.

5.4 Setores Produtivos

Segundo HIRST (1993), a expansão do intercâmbio entre os países do MERCOSUL afetou de forma diferenciada os setores industrial, agrícola e de serviços dos quatro países-membros.

A implementação da liberalização comercial criou condições abertamente competitivas, no que diz respeito aos fatores estruturais, tais como; a estrutura dos custos de produção, o desenvolvimento de práticas exportadoras, a presença marcante do mercado interno e fatores conjunturais como as diferenças cambiais, aberturas comerciais unilaterais e o desenvolvimento de estratégias empresariais com base no mercado regional.

Conforme VALLS PEREIRA (1993), será analisado brevemente cada setor em particular:

SETOR INDUSTRIAL - alguns setores industriais têm sido mais dinâmicos no intercâmbio regional, destacando-se:

1. **SETOR SIDERÚRGICO** - A limitação do intercâmbio sempre ocorreu em função de medidas protecionistas elevadas, principalmente, entre a Argentina e o Brasil. Recentemente, a queda dos preços internacionais proporcionou uma melhora na competitividade frente a terceiros países. O fato do setor estar sendo privatizado nos países anteriormente citados, está contribuindo para estimular o desenvolvimento de entendimentos entre empresários. Da área siderúrgica saiu o primeiro Acordo Setorial do MERCOSUL (março de 1992), que propõe o livre acesso a preços similares das matérias-primas e insumos siderúrgicos; a eliminação negociada dos subsídios ao investimento e produção siderúrgica e o compromisso de que este setor não será submetido ao controle de preços. A diferença de tamanho e plataforma tecnológica entre os parques siderúrgicos dos países do MERCOSUL, implicam em efeitos diferenciados para cada país. Para a Argentina, pode significar uma forma de garantir a compra de minério de ferro a preços mais acessíveis, enquanto para o Brasil, o interesse é, fundamentalmente, comercial.

2. **SETOR PETROQUÍMICO** - também é um setor ativo em nível de MERCOSUL, estando próximo de firmar um acordo setorial. O fato de que existam vantagens comparativas em diferentes áreas petroquímicas entre Brasil e Argentina, estimula a formação de

associações empresariais com benefícios a ambas as nações. A dificuldade existente entre os países, situa-se na diferença de preços para a compra de matérias-primas; por exemplo, na Argentina os preços são livres, enquanto que no Brasil, devido à presença do Estado há um controle de preços.

3. SETOR AUTOMOBILÍSTICO – nos últimos anos, este setor tem ampliado seu comércio intra-regional. O intercâmbio da indústria de automóveis está condicionado às assimetrias da capacidade produtiva instalada nos países maiores (Brasil e Argentina). A presença de empresas multinacionais vêm contribuindo favoravelmente, ao entendimento de novas oportunidades comerciais. À medida que o intercâmbio automobilístico se expande, torna-se mais urgente a definição das futuras regras do jogo para o MERCOSUL e a definição de uma tarifa externa comum, constitui um ponto chave para este setor.

4. SETOR ALIMENTÍCIO - o intercâmbio deste setor recebeu seu primeiro impulso na etapa final do PICE, quando se concluiu um protocolo para a indústria. Como nos setores anteriores, Brasil e Argentina dominam a produção e comercialização alimentícia no MERCOSUL.

5. SETOR AGRÍCOLA - as atividades agropecuárias dos países do MERCOSUL constituem uma fração relevante da produção mundial de alimentos. Na América Latina, o MERCOSUL é a única sub-região que, além de ser agroexportadora, se auto-abastece em matéria de alimentos. A constituição do mercado sub-regional cria um mecanismo funcional para a promoção de uma modernização agrícola frente ao comércio mundial de alimentos. Os produtos agropecuários representam uma parte importante do comércio entre os países do MERCOSUL. Os produtos mais destacados neste intercâmbio são o trigo, os laticínios, a carne, o arroz e outros cereais. No entanto, a exportação dos produtos primários tem um peso diferenciado entre os países-membros. Em 1991, os produtos representaram para o Paraguai 92% de suas exportações, para a Argentina 64%, para o Uruguai 61% e, para o Brasil 33%. O intercâmbio agrícola no Mercado Comum do Sul é marcadamente complementar e o Brasil figura como maior comprador. Isto exclui que haja fatores de resistência a uma maior liberalização do comércio agrícola por parte de produtores ineficientes que, no passado foram

estimulados e amparados para esquemas de proteção e subsídios. Os países do MERCOSUL vêm buscando uma adaptação ao código de subsídios e anti-dumping do GATT para o comércio regional de produtos agrícolas. As negociações são conduzidas por um sub-grupo técnico do Grupo Mercado Comum.

6. SETOR DE SERVIÇOS – a área de serviços vem presenciando uma grande transformação, seja por iniciativa governamental ou por entidade privada, especialmente quanto aos serviços financeiros, de transporte, energia e turismo. Já, as atividades financeiras têm abrangido instituições bancárias e bolsas de valores. De um lado, tem-se registrado um acelerado processo de associações entre argentinos e brasileiros com abertura de filiais nas duas praças vizinhas. Por outro lado, as bolsas de valores de Buenos Aires e São Paulo firmaram um convênio que propicia a quaisquer pessoas físicas ou jurídicas dos dois países investirem livremente no país vizinho através das bolsas locais. O setor de transporte, também tem avançado na implementação de importantes medidas de desregulamentação, particularmente, em matéria de fretes terrestres e marítimos entre Argentina e Brasil. Isso tem contribuído para aprimorar a qualidade dos serviços prestados, reduzindo os custos e, conseqüentemente, ampliando o comércio. Cabe mencionar ainda, os novos projetos oficiais de ampliação das comunicações terrestres e fluviais entre os países do MERCOSUL que foram ativados a partir da assinatura do Tratado de Assunção. No campo energético, destacam-se os projetos que estão sendo realizados nos setores hidroelétricos e gasífero. Atualmente, existem sete empreendimentos binacionais de envergadura com uma capacidade de geração de cerca de 30.000 MW, aumentando-se gradativamente a capacidade de geração elétrica dos países do MERCOSUL de 69,7 para 107,4 GW. Com respeito ao gás natural, depois de anos de resistência brasileira, tem-se registrado um progresso nas negociações deste país com a Argentina e a Bolívia para a construção de gasodutos em alguns centros industriais. Além disso, as atividades do setor de turismo apontam a maximização de oportunidades de negócios dentro e fora da sub-região. Nesse campo, existe um ativo intercâmbio, especialmente, entre Argentina e Uruguai que pode ser intensificado. O turismo constitui uma importante fonte de expansão regional: têm-se registrado acordos entre autoridades nacionais e companhias de aviação para a criação de tarifas especiais

para passageiros procedentes de fora da região com acesso a vários destinos.

6. Considerações Finais

Os desafios para o sucesso de integração do MERCOSUL estão centrados, basicamente, na instabilidade cambial e na fragilidade dos vínculos econômicos entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, cujo passado histórico-econômico dos processos de integração regional não apontou sucesso significativo.

Abordando-se, individualmente, cada economia latino-americana, vemos que as restrições financeiras e dificuldades no acesso à inovação tecnológica existirão, independente ou não do MERCOSUL.

E, a viabilidade do MERCOSUL e sua consolidação no contexto internacional pressupõem, através de uma estratégia comum, a superação do relativo atraso tecnológico dos países-membros e a elevação aos níveis de competitividade mundial, além das perspectivas de melhorias nas condições sociais e de distribuição de renda nas economias nacionais envolvidas.

Conforme DATHEIN (1992), na América Latina, a integração econômica possui condicionantes nacionais e internacionais. Os nacionais provêm de uma crise econômica prolongada e de um entendimento que o modelo de industrialização via substituição de importações se esgotou e, por isso, é necessária uma nova estratégia de desenvolvimento, da qual a integração pode ser parte. Já, os condicionantes internacionais são marcados pela crescente marginalização econômica da América Latina, ou seja, o risco de que a integração no primeiro mundo leve os países do Cone Sul a um maior isolamento econômico, cujo peso das propostas bilaterais que incentivam a um determinado modelo de integração, a crescente internacionalização econômica, impondo um menor poder de regulação nacional, e até a própria tendência à imitação frente a modelos bem sucedidos do Primeiro Mundo.

Temos hoje, o apoio do Primeiro Mundo a um modelo de integração que prevê a liberação comercial regional concomitante à liberação comercial para o resto

do Mundo, promovendo, como meta, uma maior inserção da América Latina na economia internacional. A competitividade internacional seria alcançada através da abertura comercial, e a integração regional é vista como um instrumento para levar a esse objetivo. Dessa forma, aumentaria a eficiência econômica que conduziria como resultado ao desenvolvimento. Assim, o MERCOSUL é previsto como uma plataforma para promover a competitividade e a inserção internacional dos seus membros, que passam a contar com um perfil tarifário extragrupo muito baixo(já, ou tendencialmente).(...) A partir de 1990, a integração passa a ser promovida através de reduções automáticas e gerais de impostos de importações, sem metas equilíbrios setoriais, e concentrando-se nos aspectos comerciais. A integração regional passa a ser vista como uma etapa para chegar ao objetivo final de uma maior inserção internacional, levando ao mundo (DATHEIN, 1992).

Existem muitos obstáculos para a integração da América Latina, desde os macroeconômicos passando pelas divergências sobre o nível de participação estatal nas definições e na condução dos processos, cujo consenso neoliberal estimula à integração em conformidade ao modelo “competitivo”. Isso faz com que se corra o risco de que só usufruam das vantagens da integração os pólos dinâmicos das economias, tanto em termos de regiões quanto de setores pois, são óbvias as vantagens dos setores econômicos de maior peso ou oligopolizados. A debilidade da integração aos mercados nacionais de amplos segmentos sociais, por outro lado, coloca obstáculos ao avanço da integração (DATHEIN, 1992).

Os problemas e as necessidades impostas pela integração fazem com que os custos desse processo apareçam antes dos benefícios. E, como custo, pode-se citar: a perda da soberania; a necessidade de reconversão de setores econômicos; de fundos de compensação; de retreinamento de mão-de-obra; o aumento da burocracia, etc. E, para enfrentar os problemas, são necessárias políticas compensatórias, não só por motivos econômicos, mas também e, principalmente, porque o projeto de integração pressupõe

alianças políticas para evitar reações contrárias e conseguir o apoio social necessário. E, para avaliar melhor as perspectivas da integração tem-se que considerar o peso econômico das empresas que se posicionam a favor, ou são indiferentes ao processo. Hoje, alguns setores mais dinâmicos, ao invés de reagirem contra a concorrência ou ficarem indiferentes, estão adotando políticas ativas do MERCOSUL. Por isso, é possível que, na atual experiência, se a participação empresarial continuar avançando nesses moldes, os prejuízos de um eventual retrocesso do MERCOSUL seriam muito grandes para esses setores, de forma que as pressões e interesses empresariais levem a que não se repitam os fracassos anteriores.

Enfim, para DATHEIN (1992), o projeto do MERCOSUL deve ser visto como um dos elementos que podem representar saídas para a crise estrutural dos países-membros e, é uma configuração que pode abrir perspectivas de continuidade de desenvolvimento futuro. Nesse sentido, ele se apresenta como um projeto de longo prazo que se mantém consistente nos últimos anos. Mas, o MERCOSUL possui condições para cumprir seu papel positivo, embora venha a enfrentar inúmeras dificuldades colocadas pela realidade econômica, social e pelo tipo de política econômica adotada pelos governos. Assim, para que ocorram as modificações de rumo necessário, é preciso, em primeiro lugar, uma maior participação da sociedade civil e um maior debate no âmbito político, para que se conduza a um consenso sobre o modelo proposto.

Para VALLS PEREIRA (1993), “é certo que a melhora destas condições depende mais das regras institucionais, das relações capital/trabalho e de aspectos da estrutura produtiva em cada um dos países. Entretanto, não podem estar ausentes no debate sobre o MERCOSUL (...) o MERCOSUL precisa transparecer que é um veículo da promoção de vida das populações”.

A integração do Cone Sul é um processo irreversível, pois, todos os dias, novos empresários definem projetos e tomam decisões baseadas nessas premissas. O cenário político – econômico dos anos 90, apresenta um quadro altamente favorável ao êxito do MERCOSUL, distante da situação encontrada em décadas anteriores. Por isso, um dos maiores desejos dos países-membros na constituição do Mercado Comum do Sul é evitar que o mesmo se transforme numa nova ALALC.

Apesar das divergências econômicas entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai ainda serem gritantes, principalmente, no que se refere à capacidade produtiva voltada ao comércio exterior e ao controle das taxas de inflação. Isso justifica, claramente, o empenho que estes países deverão dispensar na harmonização de suas políticas econômicas. Entretanto, já se nota alguns progressos recentes nesse sentido, no Brasil e na Argentina, tanto em termos de política cambial mais rígida, que tem evitado grandes distorções no fluxo de comércio entre estes países, bem como, pela insistente busca dos governos dessas nações para uma estabilidade de preços.

Em síntese, o MERCOSUL não pode ser visto como “uma varinha de condão” que irá resolver todos os problemas estruturais e conjunturais dos países do Cone Sul, reajustando-os ao desenvolvimento mundial do qual a América Latina ficou literalmente para trás. Mas, deve ser considerado, inicialmente, como um complemento das políticas comerciais com vistas à ampliação do mercado intra-regional, que induzirá o fortalecimento gradual das estruturas produtivas de cada país, proporcionando, conseqüentemente, benefícios econômicos e sociais.

7. Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, M.E. K. Integração Latino Americana: a quem pode interessar? In.: **Revista Indicadores Econômicos FEE : Análise Conjuntural**. v.20, n. 2. Rio Grande do Sul, 1992.a p.180-185.
- ALMEIDA, P. R. (coordenador). **MERCOSUL : textos básicos** Brasília: Ministério das Relações Exteriores. Curitiba: IPARDES, 1992. p. 6-182.
- AMORIM, C. L. N. **O Mercado Comum do Sul e o contexto hemisférico**. São Paulo: Universidade de São Paulo, Política Internacional e Comparada, Série Política Internacional n. 4, Junho de 1991.
- BARBOSA, R. A. **O Brasil e a integração regional : a ALALC e a ALADI (1960 – 1990)**. São Paulo: Universidade de São Paulo, Política Internacional e Comparada, II Seminário Nacional de Política Externa, 1991. p. 37.
- CUT, Escola Sul. **Caderno de formação sindical sobre o Mercosul**. Florianópolis: Única Artes Gráficas, 1994. 102p.
- DATHEIN, R. Problemas e perspectivas da integração regional. In.: **Revista Indicadores Econômicos FEE : Análise Conjuntural**, v.20, n.3, Rio Grande do Sul, 1992. p.126-130
- GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. 36.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 271.
- IANNI, O. **A era do globalismo**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. a. p. 113.

- IANNI, O. **Teorias da globalização**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1996.b. p. 225.
- HIRST, M. **Avances y desafíos en la formación del MERCOSUR**. Madrid: Editora Fundación CEDEAL, 1993.
- KUNZLER, J. P.; MACIEL, C. **Mercosul e o Mercado Internacional**. ed. Ortiz. Porto Alegre, 1994. p. 296.
- LAVINAS L., (org.) **Integração, região e regionalismo**. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro.1994. p. 64-153.
- MACADAR, B. M. **A Integração Latino-Americana : da ALALC ao MERCOSUL**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Dissertação de Mestrado ao curso de pós-graduação de economia, 1992. a. p. 153.
- MACADAR, B. M. .Os obstáculos a integração Latino Americana: passado e presente. **Revista Indicadores Econômicos. FEE : Análise Conjuntural**.v.20, n.3, Rio Grande do Sul, 1992. p.153-161. b.
- MARCOVITCH, J. **O novo contexto mundial, desafio tecnológico e a integração latino-americana**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciência Bancária, Cadernos do TBCB n.12, 1989. p. 7.
- PEREIRA, E. S. **Brasil – Argentina : a necessidade de uma integração tecnológica**. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais. Monografia de curso de graduação em Ciências Econômicas, 1990. p. 64.
- PLÁ, J. A integração latino americana e os acordos bilaterais Brasil-Argentina. **Revista Economia Rural**. Brasília, out/nov/dez, 1986. p.377-391;
- Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1991**. Publicado para o Banco Mundial pela Fundação de Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1993;
- RICUPERO, R. **O desafio latino americano**. São Paulo: **Revista de Política Externa**. USP/Editora Paz e Terra. v.2. n.2, set-out-nov, 1993.
- ROBSON, P. **Teoria Econômica da Integração Internacinal**. Lisboa, 1985. p. 11.
- ROLIM, C. F. C. **Integração X Integração : a busca dos conceito perdidos**. In: LAVINAS, L. (Org.). **Integração, região e regionalismo**. ed. Bertrand Brasil. 1994. p. 55- 89.
- SALAZAR, J. M. El surgimento da la integración y el legado de Prebich. **Revista da CEPAL** n. 50, agosto de 1993;
- SANTOS, T. Globalização e Regionalização da Economia Mundial. **Revista Indicadores Econômicos FEE : Análise Conjuntural**. v.21, n.1, 1993 p.79-96.
- SEVERO, J. R. Agricultura no Mercosul. **Revista Preços Agrícolas**, USP/ESALQ. Julho 1997, p. 10-15.
- VALLS PEREIRA, L. **O projeto MERCOSUL : uma resposta aos desafios do novo quadro mundial?** São Paulo: DESEP/Instituto Cajamar, 1993. p. 19-254.
- WIONCZEK, M. (org.). **A integração econômica da América Latina**. Rio de Janeiro: Edições o Cruzeiro, 1966. p. 38-368.

Recebido: 27/08/99

Aceito: 29/10/99