

**TCC/UNICAMP  
AL79i  
IE/811**



1290000811



**TCC/UNICAMP AL79i**

*CLÁUDIO HENRIQUE ALVES ALTIERI*

**A INTEGRAÇÃO REGIONAL NO CONE SUL, COMO  
PLATAFORMA PARA A REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL  
- AS INICIATIVAS NO MARCO DA ALADI -**

Monografia apresentada ao Instituto de  
Economia da Universidade Estadual de  
Campinas, sob orientação do Prof. Dr. Mariano  
F. Laplane. Banca constituída pelo Prof. Dr.  
Otaviano Canuto dos S. Filho.

Junho de 1993

**TCC/UNICAMP  
AL79i  
IE/811**

**CEDOC/IE**

" O, wonder!  
How many goodly creatures are there here!  
How beauteous mankind is!  
O BRAVE NEW WORLD  
That has such people in't "

(William Shakespeare)

A meus pais e avós

A todos meus amigos, indistintamente,

A meus irmãos André e Sérgio.

## Agradecimentos

Pouco a mim ao não citar aqui nomes de pessoas que de uma ou outra forma tiveram essencial contribuição, não só teórica, para realização deste trabalho. Não creio que seja através de um nome em um pedaço de papel que se agradeça por uma contribuição. Reservome o direito, porém, de citar o nome de duas pessoas que conseguiram ganhar minha profunda admiração ao longo de minha vida acadêmica.

Meu orientador, Mariano, que se mostrou ser mais que um excelente professor, uma pessoa muito simpática e atenciosa, desdobrando pacientemente e com pragmatismo as idéias que se formavam mecanicamente em minha cabeça.

Minha professora, Ana Lúcia, que possibilitou-me a oportunidade de trabalhar diretamente com o tema da Integração Regional. Profissional extremamente competente e responsável, desenvolve um trabalho único junto ao Instituto de Economia, estando muito próxima e defendendo os interesses dos alunos de graduação. Certamente, com pessoas de seu gabarito, inteligência e responsabilidade estamos muito bem amparados junto à nossa comunidade acadêmica.

# ÍNDICE

Introdução	I
Capítulo 1 - Uma Perspectiva para a Integração Regional	01
1.1. Neo-estruturalismo x Neoliberalismo: Revisão Cepalina	01
1.2. Rumos da Integração: da ALALC à ALADI	05
Capítulo 2 - O Projeto de Integração Brasil Argentina	10
2.1. A Integração Brasil-Argentina: Um Retrospecto da Iniciativa	11
2.2. A Integração no Setor de Bens de Capital	12
2.2.1. O Protocolo nº 1	13
2.3. A Integração no Setor Automotriz	20
2.3.1. O Protocolo nº 21	21
2.4. A Integração no Setor de Alimentos Processados	23
2.4.1. O Protocolo nº 22	24
2.5. A Integração no Setor Siderúrgico	30
2.5.1. O Protocolo nº 13	31
Capítulo 3 - A Formação do Mercado Comum do Sul	33
3.1. O Tratado de Assunção: A Criação do Mercado Comum do Sul	34
3.1.1. Propósitos, Princípios e Instrumentos	35
3.1.1.1. O Programa de Liberação Comercial	36
3.1.1.2. Estrutura Orgânica	39
3.2. A Evolução do Projeto até 1992	40
3.2.1. Subgrupo de Trabalho no 3: Normas Técnicas	42
3.2.2. Subgrupo de Trabalho no 7: Política Industrial e Tecnológica	44
3.2.3. Avanços Gerais da Integração: O Trabalho de Outros Subgrupos	49
3.3. A Indústria no MERCOSUL: Uma Abordagem Setorial	54
3.3.1. O Acordo Setorial Siderúrgico	56
3.3.1.1. O Conteúdo do Acordo	57
3.3.2. A Evolução no Setor Automotriz	61
3.3.2.1. O Grande Crescimento nos Fluxos Comerciais	62
3.3.2.2. A Evolução da Estrutura Industrial Automotriz	64
3.3.3. Breves Comentários sobre Outros Acordos	66
Capítulo 4 - Conclusão	68
4.1. O Processo de Integração e Suas Orientações	68
4.2. O Futuro do Projeto do Mercado Comum do Sul	71
Bibliografia	

## INTRODUÇÃO

A década de noventa marcou ao longo do globo terrestre uma preocupação com um novo movimento de formação de zonas comerciais. Grandes blocos comerciais como o NAFTA (North American Free Trade Agreement) e a Comunidade Européia, que configura a mais avançada iniciativa de um espaço econômico comum, se organizaram com definições de preferências comerciais, contrariando o princípio da nação mais favorecida do GATT\*.

A América Latina, procurando evitar o processo de marginalização nos fluxos comerciais e de capitais ao longo do mundo, também lançou-se nesse movimento geral, extinguindo a ALALC e criando uma estrutura menos rígida para os acordos comerciais regionais, com a ALADI. Dentro deste contexto é que surgiram iniciativas como a Integração Brasil-Argentina e a posterior configuração do Mercado Comum do Sul, com inclusão de Paraguai e Uruguai nos acordos.

O trabalho desenvolvido aqui vai tentar explorar exatamente a constituição desses acordos no Cone Sul a partir da mudança de rumo ocorrida em termos do reconhecimento do esgotamento do padrão de integração que visava aprimorar o processo de substituição de importações na América Latina.

No capítulo primeiro, tenta-se esclarecer brevemente a mudança de perspectiva trazida com o Tratado de Montevideu de 1980, o qual criava a ALADI, ressaltando a revisão autocrítica da CEPAL sobre o desenvolvimento na América Latina. O comércio exterior ganha uma importante dimensão como elemento dinamizador da estrutura produtiva, desmistificando a panacéia do *desarrollo hacia adentro*.

No capítulo dois, é exposto o Acordo de Integração Brasil-Argentina, buscando levantar qual foi a real contribuição de tal iniciativa no contexto de um reaparelhamento produtivo na região, posto que o avanço no comércio bilateral não acarreta necessariamente um efeito positivo sobre as estruturas produtivas, principalmente no caso da existência de grandes margens de capacidade ociosa herdadas da década de oitenta.

---

\* Por esse princípio, toda vantagem comercial oferecida a algum parceiro comercial, em nome do multilateralismo nas relações, deve ser automaticamente estendida a todos os parceiros.

O capítulo terceiro avança temporalmente, mostrando a mudança de orientação ocorrida com o Tratado de Assunção que criava a iniciativa MERCOSUL. O aprofundamento do processo de integração, com inclusão de Paraguai e Uruguai, a diminuição dos prazos para constituição de um mercado comum e o tratamento horizontal dado aos setores produtivos (no sentido de não existir tratamento diferenciado), dentro de um contexto de liberalização econômica será exposto neste capítulo, levantando-se as principais iniciativas visando mudanças no aparelho produtivo dos países.

O desfecho do trabalho procura alinhar os elementos levantados nos capítulos precedentes, com o fim de concluir sobre o papel da integração econômica no Cone Sul na reestruturação industrial da região, com vistas a um aprimoramento tecnológico e maior competitividade sistêmica. Como se pode observar, a preocupação central desta pesquisa é a estrutura industrial dos países *vis-à-vis* a estrutura nos países desenvolvidos. Segundo esta perspectiva, a integração em bloco econômico seria uma condição necessária para a penetração nos novos mercados onde o protecionismo toma a forma de inúmeras normas de qualidade e padronização dos produtos. Por esse motivo não há uma preocupação em estudar teorias sobre formação de espaços econômicos, mas tão somente em localizar esta iniciativa no contexto da teoria *neo estruturalista* (exposta no capítulo 1).

Passemos então ao trabalho em si.

## **CAPÍTULO 1- Uma Perspectiva para a Integração Regional**

O capítulo primeiro tem o objetivo de traçar, em linhas gerais, o movimento teórico que esteve por trás das tentativas empreendidas de integração latino-americana, desde os primeiros trabalhos de Raul Prebisch e da Economic Commission for Latin America até a revisão crítica do processo de substituição de importações empreendida no âmbito da corrente de pensamento neo-estruturalista, que ressalta a importância da inovação tecnológica na estrutura produtiva e inserção comercial internacional dos países latinos.

O trabalho empreendido nos próximos capítulos, que tratam especificamente do MERCOSUL, estarão adotando esta perspectiva teórica como aquela que deveria nortear os rumos tomados pelo processo então em curso. O trabalho concluirá então sobre o desenrolar do processo, ou seja, se está ou não voltado para preocupações como as expostas no conceito de competitividade estrutural dos neo-estruturalistas.

### **1.1. Neo-estruturalismo x Estruturalismo: Revisão Cepalina**

A interpretação dada pela CEPAL aos problemas do desenvolvimento latino-americano a partir da década de sessenta teve de ser amplamente revisada frente aos acontecimentos das décadas de setenta e oitenta.

A idéia de que a industrialização traria a redenção da pobreza na América Latina não se confirmou frente aos fatos da realidade. Mais ainda, o modelo substitutivo de importações mostrou claramente seus limites ao defrontar-se com o esgotamento de um padrão de produção baseado na metal-mecânica e química (padrão americano). A endogenia da dinâmica econômica, a ser alcançada pelo processo de industrialização (*desarrollo hacia adentro*) não foi capaz de garantir um crescimento auto-sustentado das economias latino-americanas, de modo que, a especialização empobrecedora que advinha do comércio de produtos primários com o exterior, - produtos esses que tinham seus preços relativos cadentes no mercado internacional - se transmuta numa especialização empobrecedora advinda do comércio de produtos primários, semi-industrializados e produtos industrializados em decadência no mundo desenvolvido (bens que tiveram seu auge nas décadas de cinquenta e

sessenta, ou auge do padrão fordista de produção).

A crise por que passam os países da América Latina nos anos oitenta exige uma reavaliação do modelo nacional-desenvolvimentista adotado na maioria dos países da região, tentando incorporar elementos que não eram considerados decisivos até então. Vejamos o que a nova visão estruturalista tem a dizer sobre os erros e acertos do modelo de desenvolvimento adotado.

Inicialmente, cabe ressaltar que a visão neo-estruturalista não nega a importância da industrialização para o desenvolvimento latino-americano, mas somente critica a forma como foi promovida, ou seja, as políticas empreendidas. A linha estratégica do *desarrollo desde dentro* procura retomar o desafio de industrialização, tentando gerar progresso técnico endogenamente e incorporando o comércio exterior como aspecto decisivo na dinâmica econômica e complementar ao mercado interno. Dessa forma, tal estratégia não se volta, aprioristicamente, ao favorecimento do processo substitutivo de importações, mas se volta tanto para dinâmica do mercado interno como para a do mercado externo<sup>1</sup>.

A política de Substituição de Importações criaria uma estrutura de incentivos assimétrica, de forma a beneficiar a produção para o mercado interno. Tal orientação estaria excessivamente preocupada com a demanda, descuidando-se da eficiência produtiva, ao gerar uma super-proteção à indústria nacional, atentando contra o processo inovador.

A visão estruturalista, em sua vertente *neo*, tenta incorporar alguns elementos da visão neoliberal do comércio exterior, sem cair em seu extremismo (a ponto de aceitar a condição de exportador de produtos primários, sem questionar a inserção internacional daí decorrente). A principal contribuição parece se dar com relação ao reconhecimento da importância do comércio exterior *vis-à-vis* a demanda interna.

Segundo a concepção neo-estruturalista, seria fundamental a geração de incentivos para exportações ao invés de colocar barreiras às importações, pois a exposição à concorrência internacional seria desejável, desde o ponto de vista da busca de eficiência produtiva, adequação aos padrões internacionais de qualidade e estímulo ao progresso técnico.

A deficiência da inserção comercial latino-americana não pôde ser percebida claramente, devido ao processo de endividamento desencadeado na

---

<sup>1</sup> SUNKEL, O. & ZULETA, G. Neoestructuralismo versus Neoliberalismo en los Años Noventa. *Revista de la Cepal* n.42, dezembro, 1990.

década de setenta, o qual acabou por encobrir um eventual problema de balanço de pagamentos, já que o fluxo de capitais vindo do Euromercado, a taxas de juros reais negativas, mais que compensava qualquer desequilíbrio em conta corrente. A face perversa do processo de endividamento somente seria revelada na década de oitenta, quando cessam os fluxos de capital em decorrência da moratória mexicana em 1982. A partir daí, os países tiveram que se lançar numa busca desenfreada de superávits comerciais, na tentativa de continuar servindo as obrigações de suas dívidas externas. Esse processo em que se lançam os países da região causa uma perda para o comércio intra-regional, pois, se todos estão buscando superávits comerciais, tentam diminuir o coeficiente importado e elevar exportações.

O ajustamento à situação de desequilíbrio foi, de fato, conseguido por países como Brasil, México e Argentina, os maiores devedores da região. Poder-se-ia então argumentar que a inserção comercial de países que geram superávits superiores a US\$ 10 bilhões em alguns anos, como o Brasil em 1985, não haveria de ser assim tão infortuita. Acontece que esses números foram conseguidos às custas de elementos de competitividade espúrios, ou seja, políticas recessivas para liberar excedentes exportáveis, incentivos fiscais, subsídios, câmbio propício, operações de *draw-back* etc. Não houve, portanto um salto qualitativo no aparelho industrial capaz de garantir dinamismo a longo prazo para esse comércio. Só a título de ilustração, no Brasil, para cada US\$ 1,00 exportado de produtos manufaturados, poder-se-ia obter até US\$ 0,60 de incentivos<sup>2</sup>. Não se pretende aqui negar a importância do incentivo, mas apenas mostrar quão "artificial" era esse potencial comercial.

O ajuste comercial foi tão bem sucedido que, já em meados da década foram sendo implementadas políticas de liberalização comercial, visando facilitar negociações de empréstimos com organismos multilaterais. Tais políticas tiveram um impacto positivo, pois liberaram entraves administrativos e incoerências, acabando com boa parte das distorções de preços que geravam ineficiências na alocação de recursos e revelando vantagens comparativas naturais de alguns produtos<sup>3</sup>. Cabe analisar, pois, se esse quadro de liberalização resolve o problema da inserção comercial passiva do comércio latino.

---

<sup>2</sup> BAUMANN, R. Ajuste Externo - Experiência Recente e Perspectivas para a Próxima Década. In: IPEA/IPLAM, Para a Década de 90. *Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas* RJ, IPEA/IPLAM, 1989, vol.2, cap.1.

<sup>3</sup> DEVLIN, R. & GUERGUIL, M. . América Latina y las Nuevas Corrientes Financieras y Comerciales. *Revista de la Cepal* n.43, abril, 1991.

Sem negar a importância da quebra de rigidezes institucionais decorrentes da liberalização, devemos reconhecer que há dois problemas que limitam o dinamismo do comércio baseado em produtos com vantagens comparativas estáticas:

a) Os mercados de bens primários e semi-industrializados, nos quais boa parte dos países da ALADI tem vantagens, são mais restritos e controlados<sup>4</sup>. Por outro lado, acordos de comércio administrados dificultam a posição comercial dos países latinos, pois se generaliza o movimento de formação de blocos comerciais com preferências intra-bloco. Neste contexto, a negociação de trocas de preferências comerciais no âmbito das normas do GATT seria um passo essencial a ser dado pelos países da região. A formação de blocos mais restritos, a exemplo do MERCOSUL, seria outra boa alternativa.

b) O ritmo veloz da mudança tecnológica, de processos produtivos e de comercialização a nível mundial colocariam em questão as vantagens estáticas, levando a uma deterioração dos termos de intercâmbio para os produtores de produtos com menor valor agregado e menor conteúdo tecnológico. Recursos naturais e mão-de-obra barata têm contribuição decrescente na atividade industrial. Cada vez mais produtos sintéticos substituem os recursos naturais. Busca-se a nível internacional a economia e fontes alternativas de energia. Há maior conteúdo intangível na produção ( tecnologia ).

Frente a tais problemas, parece ser necessário delinear novos rumos para o comércio latino-americano. A estratégia a ser seguida , à luz da concepção neo-estruturalista, deveria apontar num sentido de reestruturação do parque produtivo, buscando estabelecer vantagens competitivas dinâmicas em mercados internacionais. Frente ao rápido deslocamento da fronteira tecnológica, seria desejável uma endogenização do processo de geração do progresso técnico, de forma tal a evitar a defasagem com relação aos países desenvolvidos. Novos setores, como a microeletrônica, biotecnologia, informática deveriam ser estimulados, pois são setores de destaque no paradigma tecnológico em emergência. Tais reformas deveriam ser amparadas, não só por uma plataforma industrial já existente ( que deveria ser racionalizada ), mas também por um suporte institucional que estimulasse a criatividade e dinamismo. Nesse sentido, uma reforma do Estado seria fundamental, inclusive com enxugamento do aparelho estatal, privatizando

---

<sup>4</sup> *Idem ibidem*

empresas de setores não estratégicos, a fim de deslocar recursos, segundo prioridades, para setores estratégicos. Ao Estado caberia a garantia de uma estrutura de C&T, políticas educacionais, certo aporte financeiro, ficando as opções setoriais específicas ao encargo do mercado, sem uma imposição tecnocrática. Paralelamente, o Estado deveria reforçar suas funções clássicas (provisão de bens públicos, garantia de um equilíbrio macroeconômico), básicas (infra-estrutura) e auxiliares (apoio à competitividade).

Essa proposta, grosseiramente apresentada aqui, deveria nortear a formulação de políticas e, na perspectiva deste trabalho, orientar os propósitos de uma integração regional no âmbito latino-americano. Particularmente, no caso a ser estudado, a integração no âmbito do Cone Sul. No próximo item procurarei mostrar a forma pela qual os projetos de integração latino-americanos do pós-guerra até hoje evoluíram acompanhando a ideologia cepalina e suas transformações.

## **1.2. Rumos da integração: da ALALC à ALADI**

O propósito ressaltado como fundamental nas análises da CEPAL sobre a integração latino-americana seria o de acentuar o processo substitutivo de importações. Não era descartada, a nível teórico, a importância do mercado externo na dinâmica da demanda de manufaturados. Contudo, algumas contribuições teóricas vieram a postular que o processo substitutivo de importações deveria a ser o pilar básico de todo o processo, e isso deveu-se a um pessimismo com relação às exportações para o Centro por dois motivos principais:

i) O declínio da Grã-Bretanha como potência hegemônica, assumindo os Estados Unidos essa posição. Desde que os Estados Unidos apresentava um coeficiente de importações muito mais baixo que o britânico, haveria uma tendência à perda de dinamismo no comércio com o Centro, causando problemas de balanço de pagamentos;

ii) Queda dos preços dos produtos primários no comércio internacional traria uma tendência à acentuação no protecionismo nos países centrais.

Como resultado do estrangimento externo provocado pela baixa dinâmica do comércio exterior é que o processo substitutivo de importações era postulado como solução.

Neste contexto, a integração latino-americana era enfocada como processo a incrementar a ISI (industrialização por substituição de importações) através do ganho em economias de escopo e escala, bem como pelos benefícios da especialização. Cabe ressaltar que, nesta perspectiva, a tecnologia era vista como fator exógeno, incorporado nos bens de capital. Tal concepção é a mais criticada na nova interpretação.

Essa matriz teórica é que norteou a criação da Associação Latino-americana de Livre Comércio em 1960, com a assinatura do Tratado de Montevideu. O Tratado propunha a criação de um mercado comum latino-americano, derrubando todas as barreiras tarifárias ou para-tarifárias da região em doze anos. Não havia regras formais para estabelecimento de uma tarifa comum ao exterior, nem tampouco medidas para distribuição eqüitativa dos benefícios da integração e para harmonização de políticas econômicas. Não cabe, no âmbito do trabalho aqui empreendido, uma análise dos instrumentos do acordo. Passamos então diretamente à evolução do acordo e suas consequências.

Inicialmente houve um ganho substancial para o comércio na região. Porém, já em 1967 as negociações praticamente se estancaram. Uma Resolução destinada a harmonização de políticas comerciais e movimentação rumo a uma tarifa externa comum, bem como um programa de inversões a nível regional foi aprovada. Aceitou-se também posteriormente a formação de blocos sub-regionais no âmbito da ALALC, situação inaceitável até então pelo princípio da nação mais favorecida (obrigatoriedade de estender a todos os membros da Associação os acordos de preferência). O Tratado de Caracas de 1968 prorrogou o período de liberação comercial até 1980. Nenhum desses instrumentos foi implementado, no entanto a ALALC sobreviveu, concedendo-se algumas preferências adicionais nas negociações anuais.

Os principais avanços depois de 1965 se deram no que respeita aos convênios financeiros e acordos de complementação. O Convênio sobre Pagamentos e Créditos Recíprocos foi promovido pelos Bancos Centrais para evitar desequilíbrios correntes e acentuar as transações financeiras entre os países periféricos sem intermediários financeiros dos países centrais. Os acordos de complementação visavam a liberalização do comércio de um grupo específico de produtos e estabelecer outros mecanismos para incremento do comércio. Os convênios eram elaborados em reuniões setoriais com a participação de empresários do ramo em questão e se multiplicaram após

1964, abrangendo quase a totalidade da liberalização que se seguiu.

A ALALC proporcionou uma contribuição efetiva para a expansão do intercâmbio recíproco, embora as disposições do Tratado de Montevideu não tenham sido implementadas completamente. Particularmente, proporcionou um mercado mais amplo para as exportações de manufaturados e para a utilização e expansão de capacidade, bem como ganhos de escala em alguns setores<sup>5</sup>.

No âmbito da ALALC surgiu também o Acordo de Cartagena que instituiu o Pacto Andino (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru; posteriormente Venezuela), aproveitando a brecha proporcionada para acordos sub-regionais. Evoluiu com relação à ALALC, pois previa, tanto instrumentos para distribuição equitativa dos benefícios da integração como a harmonização de políticas econômicas. Teve um desempenho inicial bastante promissor, entrando em crise com os golpes de Estado da década de setenta, porém sobrevive até então.

Nos inícios da década de 1980 houve uma queda brutal das relações comerciais no interior da ALALC, isso por conta da crise do endividamento e das buscas de superávits comerciais para fazer frente ao serviço da dívida. Os países latinos passaram então pela maior crise de suas histórias após as primeiras experiências de industrialização. O desenvolvimento *hacia adentro*, diferentemente do prognóstico, não redimira a pobreza dos países em questão. A estrutura produtiva continuou heterogênea e a renda concentrou-se ainda mais, persistindo o problema do desemprego. Tal realidade, aliada ao movimento ocorrido no mundo industrializado na década de setenta em busca de uma reestruturação de seus parques produtivos, levaram a que a CEPAL viesse a revisar sua contribuição teórica. Paralelamente, o Tratado de Montevideu, que instituiu a ALALC, é revisado, sendo criada em 1980 a ALADI.

A revisão cepalina tentava explicar a estrutura assimétrica nascida do processo de substituição de importações, o qual trouxera uma super-proteção para a indústria nascente, desincentivando-a à inovação e reproduzindo uma estrutura que perdia competitividade em relação ao exterior. Na nova interpretação, a tecnologia é um elemento fundamental na dinâmica capitalista, sendo a responsável pela mudança nos padrões de produção e

---

<sup>5</sup> Para estatísticas do comércio intra-regional, consultar Revista Integración Latino-americana, n.142, janeiro-fevereiro 1989.

superação de constrangimentos externos. Associados ao movimento de geração endógena e difusão tecnológica viriam as medidas complementares como a garantia da estabilidade macroeconômica, desmantelamento de formas desnecessárias de protecionismo, desburocratização do comércio exterior. Busca-se uma adequação aos padrões internacionais de preço e qualidade, uma manutenção ou aumento de participação no mercado internacional sem piora do nível de vida da população. A integração regional, neste contexto, serviria para reunir habilidades tecnológico/administrativas, esforços e mercados, de forma a ganhar eficiência produtiva pelos ganhos em economia de escala e escopo, especialização e cooperação a nível dos órgãos centrais. Paralelamente, a coordenação política seria desejável, no sentido de tomar rumos comuns nas decisões empreendidas a nível do mercado comum, o qual deveria funcionar organicamente.

A criação da Associação Latino-americana de Integração veio a incorporar alguns dos elementos supra-citados ao ideal integracionista na América Latina, bem como enfrentar alguns dos desafios não resolvidos no âmbito da ALALC. No que diz respeito aos avanços frente o Tratado anterior, o " novo " Tratado de Montevideu de 1980 trouxe uma nova concepção de integração regional. Diferentemente das recomendações rígidas da ALALC, por exemplo no que concerne ao multi-lateralismo das negociações, a ALADI reconhecia a profunda diferença estrutural que predominava nos países da Associação. Neste sentido, admitia as negociações bilaterais como passo importante rumo ao projeto mais ambicioso de integração regional. Paralelamente, um equilíbrio dinâmico para o comércio exterior, não só a nível global, mas também a nível setorial, sem gerar assimetrias nas estruturas produtivas que viessem a beneficiar alguns países em detrimento de outros. O gradualismo na evolução do processo é outra característica desejável na nova visão, respeitando os desequilíbrios potenciais e garantindo mecanismos de salvaguarda frente a dificuldades. Assim, a flexibilidade é outro princípio a guiar a iniciativa, superando a idéia de irreversibilidade do processo presente nos documentos da ALALC.

Com esta perspectiva surge o Acordo de Integração Brasil-Argentina, posteriormente MERCOSUL, com incorporação de Uruguai e Paraguai. Nos próximos capítulos veremos se os desenvolvimentos no seio de tais associações respeitam as prerrogativas julgadas necessárias para que o processo de integração não caia no caso de um aumento do volume de

comércio regional negociado bilateralmente, mas, pelo contrário, eleve qualitativamente a posição comercial sulamericana.

## **CAPÍTULO 2 - O Projeto de Integração Brasil-Argentina**

O objetivo deste capítulo é o de apresentar o projeto de integração Brasil-Argentina desde sua concepção em 1985, a partir da iniciativa dos presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney, até a mudança de caráter ocorrida a partir dos governos dos presidentes Carlos Menem e Fernando Collor, quando surgiu a iniciativa do MERCOSUL, que conta ainda com a participação do Uruguai e Paraguai. Dentro da perspectiva desenvolvida no trabalho, após uma primeira explanação dos acordos e fatos relevantes ocorridos durante os governos dos presidentes Alfonsín e Sarney, proceder-se-á uma análise dos acordos setoriais considerados mais importantes no contexto da integração e deste texto: setor de bens de capital; setor automotriz; setor de alimentos processados. A justificativa que segue à escolha dos setores se dá pelo fato de: i) a indústria de bens de capital ser geradora de encadeamentos dinâmicos do progresso técnico para outros setores da economia, a partir da própria geração do avanço tecnológico e difusão desse avanço via investimentos de outros setores da economia; ii) a indústria automobilística ter sido essencial no padrão de desenvolvimento adotado por esse países no pós-guerra, bem como pelo volume de empregos e investimento demandado por tal indústria e pela estrutura da mesma nestes países (predominância de empresas transnacionais); iii) a complementação alimentar ter sido elegida como um dos objetivos prioritários desde o lançamento da iniciativa de integração, onde já se destinavam dois protocolos (nº 2 e nº 3) sobre trigo e complementação alimentar, bem como pela iniciativa de projetos conjuntos na área tecnológica, de controle sanitário e de qualidade. Não foram analisados os protocolos 2 e 3 pelo fato de se concentrarem no setor agro-pecuário, o qual não cabe no escopo deste trabalho. O setor siderúrgico também contou com uma breve apreciação ao final do capítulo, ainda que não tenha sido um setor dinâmico neste período. De fato, este setor contou com grande interesse por parte das autoridades a partir da iniciativa para o MERCOSUL, ou seja, a partir de 1991.

## 2.1. A Integração Brasil-Argentina: Um Retrospecto da Iniciativa

A principal iniciativa tomada no âmbito da ALADI foi, sem dúvida, aquela tomada pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín na tentativa de desenvolvimento de um projeto de integração econômica entre Argentina e Brasil. A 30 de novembro de 1985, assinavam os presidentes desses países a Declaração de Iguazu. Embora implicasse em relevantes impactos sobre as variáveis econômicas dos países, tal decisão tinha um forte caráter político, pois ambos os países estavam reafirmando seus regimes democráticos após anos de governos autoritários, frutos da tomada de poder pelos militares nessas nações nas décadas de sessenta e setenta. Além disso tais países dividiam uma convivência atribulada em termos diplomáticos, havendo, pelo menos nos pensamentos dos governantes militares, um estado de guerra latente na fronteira<sup>1</sup>.

A Declaração enfatizava a consolidação do processo democrático, a unidade de posições em foros internacionais e a união de esforços e recursos dos países para o desenvolvimento. Pretendia-se redirecionar o comércio de ambos os países para dentro da região. Visava-se ainda o desmonte de "atos reflexos" do protecionismo, de forma tal a conduzir a abertura dos mercados nas áreas onde a competição internacional não fosse destrutiva para as indústrias locais, e sim conduzissem à complementação produtiva dos países e à geração de vantagens comparativas. Como objetivo estratégico pode-se ressaltar o preparo das empresas argentino-brasileiras para enfrentar a concorrência de terceiros países. Não foi feita declaração com relação ao trato conjunto das dívidas externas dos países, pelo temor de retaliações a ações conjuntas.

A iniciativa no campo econômico se materializou em 1986, com o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) e seus 24 protocolos subsequentes. O PICE foi orientado pelos princípios de gradualismo, flexibilidade e realismo, o que vem de encontro à iniciativa da ALADI frente à rigidez proposta pela extinta ALALC. Havia a nítida preocupação de dar tempo para que os setores produtivos dos dois países se ajustassem a novas

---

<sup>1</sup> Havia grande especulação sobre projetos como o da Usina Hidrelétrica de Itaipu, que além de gerar energia poderia ter o objetivo de eventualmente alagar toda a província de Santa Fé na Argentina no caso de uma guerra.

regras e condições de concorrência do mercado unificado, buscando assim ativar os interesses das respectivas iniciativas privadas dos países.

Em 1988 surge o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (aprovado em 1989 pelos Congressos), onde os países se comprometiam a formar um espaço econômico comum até 1999, com eliminação de quaisquer obstáculos tarifários ou para-tarifários ao comércio bilateral e harmonização de políticas macroeconômicas dos dois países. Os protocolos resultantes foram absorvidos no Acordo de Complementação Econômica número 14, de dezembro de 1990.

O modelo adotado privilegia a complementaridade intra-setorial das economias, seguindo a linha de preservação do equilíbrio dinâmico no comércio e diminuição da diferença tecnológica entre os países. Os protocolos são o ponto de partida da iniciativa. Essa forma facilita a efetivação prática das iniciativas pela sua simplicidade, ausentes os entraves burocráticos e amarras do aparelho estatal.

Feita essa breve exposição dos acordos que nasceram a partir do projeto de integração com a Declaração de Iguazu, passamos agora a expor as iniciativas tomadas concretamente a nível setorial a partir dos protocolos correspondentes aos setores elegidos para a análise.

## **2.2. A Integração no Setor de Bens de Capital**

A indústria de bens de capital é fundamental na consolidação de um processo de industrialização, principalmente na geração e difusão do progresso técnico.

Uma breve comparação dessa indústria no Brasil e na Argentina sugere grandes disparidades. A indústria brasileira, apesar da heterogeneidade tecnológica, tem níveis de produtividade próximo aos padrões internacionais e tem um parque produtivo diversificado. Além disso, à época das primeiras iniciativas de integração, o Brasil liderava um grande campo de bens que já exportava, com apoio em grandes economias de escala, produtos siderúrgico-intensivos e com alto valor unitário. A indústria argentina, por sua vez, estava fortemente concentrada em alguns sub-setores, grande parte ligados a atividades tradicionais. Produziam em séries curtas, com escassez de economias de escala, tendo como maior vantagem a mão-de-obra qualificada.

Grande parte da desvantagem argentina se deve ao processo de desindustrialização da década de setenta e forte recessão dos anos oitenta, quebrando sua capacidade produtiva e tecnológica e dificultando a incorporação das mudanças técnicas. O Brasil, ao contrário, através de uma política de substituição de importações e conseqüente protecionismo, criou um grande mercado interno e uma indústria diversificada, com grande dinamismo e capacidade exportadora.

### **2.2.1. O Protocolo nº 1**

O protocolo 1 abriu a possibilidade de reestruturação das indústrias dos dois países, com maior capacitação tecnológica e maior aproveitamento de economias de escala, bem como uma melhor estrutura para difusão rápida do progresso técnico. Tinha o objetivo de estimular a complementação industrial através da especialização intra-setorial, estimulando o desenvolvimento tecnológico, ampliando o mercado e a competitividade das indústrias. Foi o protocolo que propôs mais abrangentemente e mais rapidamente a complementaridade industrial. Tal configuração teria como corolário uma ampliação do nível de investimentos, fator necessário na reconversão dos parques produtivos.

Este protocolo estipulava a formação de uma área de livre comércio parcial para os bens de capital (parcial pelo fato de abranger somente este setor). Deveriam ser negociadas listas comuns (LC) semestralmente, nas quais seriam incorporados produtos com tarifa zero e sem qualquer outro obstáculo não-tarifário. Para garantir o equilíbrio dinâmico do comércio, estipulavam-se mecanismos de compensação para déficits/superávits que excedessem em mais de 10% o valor do comércio LC. Dois mecanismos de compensação foram propostos. O primeiro previa uma ampliação da lista comum de forma a incorporar produtos com clara vantagem para o país deficitário. O segundo previa a utilização de um Fundo de Investimentos com capital de US\$ 200 milhões a ser integralizado pelos sócios. Dessa forma garantia-se que os desequilíbrios seriam sanados sem medidas restritivas ao comércio.

Os bens englobados por esse protocolo foram a maior parte dos produtos de maquinaria elétrica e não-elétrica, seus componentes, partes e peças; equipamentos e material de transporte não automotores. Excluem-se os

produtos eletrônicos e transporte automotor que contam com protocolo específico.

O texto ainda previa a harmonização e convergência de políticas setoriais, ressaltando tais quesitos como fundamentais ao equilíbrio nas relações comerciais. Discutiuiu-se ainda a possibilidade de estabelecimento de uma taxa de câmbio fixa para o comércio de bens de capital, com a finalidade de evitar alterações artificiais das condições de competitividade, mas a implementação de tais medidas foi deixada para um estágio posterior das negociações.

### *Negociação*

Cinco rodadas de negociação foram empreendidas até setembro de 1990, com a inclusão de 300 produtos na lista comum de um universo negociável de 612. Houve muito pouco avanço nos sub-setores mais protecionistas, sendo que o passo das negociações foi fortemente influenciado pelos fabricantes, não havendo nenhuma articulação com relação a planos de reestruturação, especialização e complementação produtiva.

A primeira das listas negociadas (início de 1987) foi bastante numerosa no que se refere às posições negociadas, isto ocorreu pelo fato de o Brasil ainda viver a euforia do plano de 1986. Grande parte das reivindicações argentinas foi aceita. Por outro lado, o Brasil conseguiu incluir um número significativo de posições completas, como maquinaria têxtil, as quais têm pequena produção argentina.

As negociações ocorridas entre setembro de 1987 e maio de 1988 foram mais truncadas. As condições de recessão e inflação dos países dificultaram o avanço dos acordos. Brasileiros hesitavam quanto à inclusão de partes e peças de diversas máquinas. Argentinos não concordavam com a inclusão de linhas completas de algumas posições parcialmente incluídas, insistindo na negociação "produto a produto".

A quarta rodada, que ampliou pela terceira vez a lista comum, incorporou um grande espectro de componentes, partes e peças para máquinas-ferramentas, beneficiando a posição argentina (o grande déficit argentino no primeiro semestre de 88 serviu como fonte de pressões aos brasileiros). Foram generalizadas, ainda, algumas posições em que já se incorporavam produtos específicos.

A quinta rodada, de julho de 1990, foi a que mais ampliou a lista comum. Caracterizou-se por mudança na metodologia de negociações, que passaram a ser feitas "setor a setor" ao invés de "produto a produto". Foram abertos novos horizontes para incorporação de novas linhas de produção no acordo, forçando o enfraquecimento da posição dos setores mais protecionistas.

Dois fatores fundamentais podem explicar as mudanças ocorridas na quinta rodada de negociações. A expectativa de políticas mais liberais e a expectativa de diminuição do prazo para integração com a posse de novos presidentes foram fatores relevantes na nova perspectiva das negociações.

O comércio LC contou predominantemente com produtos de séries curtas, ficando ausentes os bens de capital por encomenda (exceção a barcos). Dessa forma beneficiou-se sobremaneira a indústria argentina, benefício este que pode ser claramente observado através da evolução do comércio bilateral na rubrica bens de capital entre 86 e 90.

### *Evolução do Comércio*

A década de oitenta mostra algumas características marcantes do comércio bilateral. O valor do comércio global é flutuante e cerca de 25 a 40% menor que os máximos atingidos em 79/80, isso na maior parte da década. Há fortes déficits para a Argentina, com exceção de 1986 e 89/90. O comércio é especializado inter-setorialmente, o que faz com que haja um desequilíbrio nas posições dos dois países, já que o comércio de bens manufaturados (grande peso na pauta importadora argentina com relação ao Brasil) mostrou-se bem menos flutuante que o de bens tradicionais (característico das exportações argentinas ao Brasil).

Os acordos setoriais parecem ter influído de forma decisiva nos rumos das relações comerciais dos dois países. A tabela que segue ilustra bem a reviravolta no comércio bilateral a partir de 86, no que respeita ao setor em análise.

---

---

Comércio Bilateral Brasil-Argentina : Bens de Capital (US\$ milhões)

---

---

	1986	1987	1988	1989
(a) Exportação Argentina				
lista comum (1)	2,1	17,9	35,6	51,5
total bens de capital (2)	17,7	37,1	51,4	81,0
(1) / (2) em %	11,9	48,2	69,3	63,3
(b) Exportação Brasileira				
lista comum (1)	14,6	25,3	33,1	44,0
total bens de capital (2)	45,1	86,7	83,1	85,0
(1) / (2) em %	32,4	29,2	39,8	51,8

---

---

Fonte: Chudnovsky, D. & Porta, F. (1990)

A entrada em vigor do protocolo nº 1 em janeiro de 1987 deu impulso a um aumento significativo do comércio, como se pode notar na tabela. O comércio LC foi responsável por grande parte de tal aumento. As exportações argentinas ao Brasil em bens de capital multiplicaram-se várias vezes.

Nota-se que, com a evolução do acordo, ocorre uma significativa diminuição do déficit argentino, num contexto de significativa expansão do comércio. Nota-se inclusive uma reversão do déficit argentino no comércio LC nos anos de 88 e 89.

O período assinalou um dinamismo bastante superior do comércio de bens de capital da Argentina para o Brasil e deste para aquela do que o comércio destes países com o resto do mundo. Ainda que o comércio caminhasse para um ponto de maior equilíbrio, com diminuição do déficit argentino, permaneceu uma assimetria marcante no comércio bilateral. O comércio com o Brasil representava cerca de 25% das exportações argentinas de bens de capital, representando cerca de 10% das importações argentinas. Os índices recíprocos para o Brasil alcançavam 4% e 2% respectivamente. Ainda assim existia um potencial significativo para as exportações brasileiras, desde que se criassem linhas de especialização produtiva e se desviasse comércio extra-regional para a região.

## *Observações e Recomendações*

Os acordos no marco do protocolo nº 1 apontam para alguns avanços e também para algumas limitações, bem como para desvios de rota em relação às propostas originalmente apresentadas pelos negociadores dos acordos

Pode-se apontar como significativos o aumento do comércio na região e o maior equilíbrio conseguido nas relações bilaterais. Qualitativamente também podem ser apontados avanços como a abertura de novas linhas de exportação e as expectativas de aumento de investimentos em áreas mais exitosas. Podem ser notados, ainda, alguns projetos de reconversão e ampliação de capacidade na indústria, como o ocorrido na indústria argentina de máquinas para engarrafamento e alguns segmentos de máquinas-ferramentas, ressaltando o potencial do acordo.

Apesar do reconhecimento de alguns avanços no que respeita à iniciativa de reconversão no parque produtivo em alguns segmentos do setor, não há dúvidas de que o maior sucesso do projeto de integração se deu com relação aos níveis de comércio. Produziu-se uma expansão do comércio bilateral em um contexto de recessão e ausência de investimentos nos dois países. Predomina um efeito de criação de novo comércio, em detrimento de um desvio com relação ao comércio antes prevalecente.

Não podemos dizer que o projeto logrou alcançar as metas tidas como necessárias para um *catching up* tecnológico frente às nações mais desenvolvidas, não possibilitando assim ganhos de competitividade significativos frente a terceiros países. Consideremos a seguinte cadeia de encadeamentos lógicos do processo:

↳ ampliação do mercado ↳ internalização de economias de escala ↳ maior complementaridade produtiva ↳ economias de especialização ↳ melhora dos níveis de produtividade ↳ redução dos custos de produção ↳ maior competitividade ↳ difusão do avanço a outros setores pela melhora técnica e de preços ↳...

Podemos dizer que, com base nos desdobramentos do acordo, faltam etapas dessa cadeia a serem cumpridos no âmbito do protocolo 1. Não são gerados os efeitos dinâmicos necessários para completar a cadeia e gerar um

processo que se estenda por todo o aparelho produtivo, de forma a reestruturá-lo.

Tais efeitos dinâmicos requerem uma seleção de segmentos prioritários e linhas de especialização, com reorganização da estrutura de oferta e gestão produtiva, ou seja, são requeridas mudanças estruturais. As mudanças requeridas aparecem de forma muito tênue no processo desenrolado até 1990, sendo pequenas as mudanças na estrutura de oferta e reorganização de setores produtivos.

Para consecução destes objetivos seria necessária uma participação mais ativa de órgãos governamentais, de forma a direcionar o processo, estimular a especialização produtiva e estratégias de complementação. Caberia também definir uma política de compras do setor público, posto que muitos sub-setores dependem em grande parte dessa demanda (principalmente bens de capital sob encomenda que permaneciam fora da lista comum). Tais pontos deveriam, então, remeter a um aumento de capacidade produtiva, sem o que seria muito difícil manter o potencial equilíbrio nas transações, pois logo o dinamismo comercial esbarraria nos tetos de capacidade produtiva instalada.

Tais observações, porém, precisam ser qualificadas, de forma a fazer jus ao desenvolvimento alcançado nos acordos e não ignorar a complexidade de um processo de reestruturação produtiva num contexto econômico como o vivido por estes dois países na década de oitenta.

Em primeiro lugar, o tempo decorrido desde a assinatura dos primeiros acordos de cooperação até então pode ser considerado curto, pois, ao nos referirmos a investimentos e mudança tecnológica, necessariamente estamos tratando de um horizonte de longo prazo, envolvendo decisões, até certo ponto, irreversíveis. A reforçar este argumento, a situação econômica destes países durante toda a década de oitenta foi de alta instabilidade, dificultando o desenrolar de decisões de investimento por parte das empresas. Além disso, com a forte oscilação cambial notada no período de desenvolvimento das negociações até 1990, ficava muito difícil apostar num crescimento equilibrado do comércio exterior bilateral, colocando um outro entrave às decisões de investir.

É exatamente neste sentido que caberia um maior direcionamento do processo por órgãos governamentais. Frente à conjuntura recessiva, aos governos caberia estimular a especialização produtiva e complementação, elegendo setores prioritários e facilitando as iniciativas de reconversão. Seria

desejável também um horizonte de crescimento mais estável, com flexibilização das políticas recessivas implementadas pelos governos na busca do controle da inflação<sup>2</sup>.

Alguns pontos que estavam previstos no protocolo e outros essenciais ao alcance de resultados efetivos rumo a um mercado comum permaneceram à margem das negociações:

a) permanecia indefinida a fixação de uma tarifa externa comum e a margem de preferência relativa, pois subsistiam grandes disparidades nas tarifas praticadas frente a terceiros países;

b) negociação produto a produto estabeleceu restrições à complementação produtiva, excluindo muitos produtos dos acordos;

c) não foram firmadas pautas mínimas de ampliação da lista comum, prevalecendo o pragmatismo nas negociações;

d) não foi efetivado o Fundo de Investimentos com capital de US\$ 200 milhões, limitando as possibilidades de solução de desequilíbrios fundamentais<sup>3</sup>;

e) taxa de câmbio continuava a ter comportamento errático, beneficiando alternadamente Brasil ou Argentina;

f) bens de capital por encomenda permaneciam excluídos da lista comum, ficando também indefinida uma política de compras governamentais que beneficiasse essa rubrica;

g) comércio de partes e peças apresentava reduzido dinamismo, devido à imposição de limites a esses produtos (permitia-se exclusivamente o comércio de bens destinados à manutenção de produtos da lista comum).

Diante de tal cenário poder-se-ia questionar o valor da proposta de integração, mas tal questionamento seria precipitado. O peso das restrições sofridas por países latinoamericanos nos anos oitenta, frente à busca frenética de meios para pagarem suas dívidas, além das restrições apontadas nos parágrafos acima parecem ter determinado o rumo tomado pelo processo, mas não eliminam a possibilidade de aprimoramento. O fato isolado de a proposta reconhecer a necessidade de uma especialização intra-setorial e

---

<sup>2</sup> É bom lembrar, porém, que foi exatamente diante de conjunturas recessivas nas décadas de 70 e 80 que países como Japão e Alemanha galgaram o reaparelhamento de suas indústrias, aprimorando significativamente seus níveis de competitividade, criando uma estrutura fortemente superavitária de suas balanças comerciais.

<sup>3</sup> Consideram-se desequilíbrios fundamentais aqueles que ultrapassam 10% do valor de comércio LC.

complementaridade no comércio bilateral já trazia boas perspectivas sobre o futuro do processo. Se as autoridades dos países em questão tivessem tomado algumas medidas de forma a forçar o processo na direção de objetivos de longo prazo, o cenário otimista poderia ter transparecido como o mais plausível. Como esse não foi o caso, tivemos um grande impulso ao comércio, ficando imprecisos os rumos a serem seguidos pelas economias destes países num prazo mais longo. Dada a instabilidade presente nessas economias, dificilmente surgiriam cenários nos quais se privilegiassem determinações de longo prazo, sendo mais provável a continuidade de um surto de expansão comercial que, mais cedo ou mais tarde esbarraria nos limites impostos pelo aparelho produtivo instalado. A grande reviravolta ocorrida no processo a partir de 1991 trouxe mudanças, abrindo novos horizontes à integração. No capítulo terceiro serão examinados os impactos da nova iniciativa.

### **2.3. A Integração no Setor Automotriz**

A indústria automobilística foi, indubitavelmente, um dos setores principais no ciclo de desenvolvimento industrial que tomou forma em alguns países latino-americanos no período pós-guerra. Apesar do processo de abertura ocorrido na Argentina na década de setenta, o país ainda conta com a presença de várias transnacionais nessa indústria e com uma forte posição na produção de autopeças, contando com vantagens comparativas em relação ao seu parceiro de integração. Estão presentes na Argentina fábricas da Volkswagen, Ford, Fiat, e Renault, na produção de automóveis, além de Scania e Mercedes-Benz (também a Fiat) na liderança da produção de veículos comerciais. A Sevel, empresa com participação minoritária na Fiat, Peugeot e GM, ao lado da Ford e Renault lideram o mercado de veículos de passeio.

No Brasil, com exceção feita à Renault e Sevel, estão presentes todas as corporações que estão na Argentina, contando ainda com fábricas da General Motors. A Volkswagen é líder no mercado brasileiro, ficando a GM com a segunda posição. As filiais brasileiras de empresas transnacionais são bem maiores que as argentinas.

Um fato importante para as indústrias argentina e brasileira é fusão em 1987 da Volkswagen e Ford nesses países, formando a Autolatina, com

grande interesse nos resultados dos acordos no âmbito do protocolo referente a este setor.

A indústria brasileira possui um coeficiente de insumos nacionais superior ao da indústria argentina. Cerca de 85% do veículo é composto de produtos locais no Brasil, sendo que, na Argentina, tal número é de aproximadamente 88% para automóveis, sendo, porém, de 82% para veículos comerciais leves e 75% para pesados. No que respeita a autopeças<sup>4</sup>, a indústria brasileira tem um conteúdo nacional de 85%, sendo 70% o mesmo índice para a Argentina.

A indústria de autopeças argentinas contrabalança desvantagens de escala com relação ao Brasil com um menor custo de fundição e forja, bem como menor custo de mão-de-obra qualificada, mais abundante no país<sup>5</sup>

O comércio intra-firmas dos dois países tem se mostrado fortemente superavitário para o Brasil, exceção feita ao ano de 1989. No comércio global o Brasil também é superavitário. Grande parte desse resultado pode ser imputado à característica de exportador tomada por este setor brasileiro nas décadas de setenta e oitenta, fruto de programas como o BEFIEX e também devido ao estancamento do mercado doméstico.

O principal mecanismo de intercâmbio para estes países no setor automobilístico é o Protocolo nº 21 que, apesar de ter trazido poucos resultados até 1990, merece ser destacado por suas potencialidades na geração de inversões (confirmada pelo grande avanço do comércio no setor após 1990). Brasil e Argentina contam ainda com acordos com Uruguai no âmbito da ALADI, como é o caso do PEC (Brasil e Uruguai) e CAUCE (Argentina e Uruguai).

### **2.3.1. O Protocolo nº 21**

O protocolo 21 surgiu juntamente com o PICE (1988), três anos após os primeiros acordos entre Sarney e Alfonsín.

---

<sup>4</sup> Neste ponto deve ficar claro para o leitor que a análise está desdobrada em indústria montadora e indústria de autopeças.

<sup>5</sup> CHUDNOVSKY, D. & PORTA, F. *La Trayectoria Del Proceso de Integracion Argentino-Brasileño - Tendencias e Incertidumbres*. Documentos de Trabajo, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformacion.

Até então, nem Brasil nem Argentina haviam permitido a importação de veículos terminados, sendo os números bastante modestos para 1989 (5.000 unidades) e 1990 (10.000 unidades).

A grande dificuldade de operacionalização deste comércio na região parece ser devida à maciça presença de empresas transnacionais no setor, mas não por se tratarem de empresas transnacionais e sim pelo fato de desenvolverem estratégias de segmentação de mercado, ao invés de estratégias de complementação. Tal cenário começa a mudar com iniciativas de inversão da Sevel e com a formação da Autolatina, a qual conta com programas visando estimular a complementaridade entre os países, como é o caso do programa plurianual de intercâmbio compensado para o período 1989-93, pelo qual se previa<sup>6</sup> reverter o déficit comercial com o Brasil até 1992. A única empresa que conta com uma planta concebida com uma estratégia de complementação é a da Scania, instalada na Argentina e desenhada em função de exportações ao Brasil.

O Protocolo 21 previa a elaboração de uma lista comum de partes, peças e componentes destinados somente à produção, excluindo o comércio de reposição, que poderiam ser intercambiados entre os países sem tarifas alfandegárias e sem outros obstáculos para-tarifários. A cada ano seriam fixados grupos de produtos e uma quota, em valor, para o intercâmbio bilateral. O valor previsto para 1989 era de US\$ 150 milhões. Previa-se ainda o estímulo às atividades de P&D e um aumento de inversões para ampliação de capacidade. Segundo os negociadores, esse seria o primeiro passo para investimentos de US\$ 100 milhões pela indústria de partes e peças e US\$ 50 milhões pelas montadoras.

O lado brasileiro foi o que colocou maior entrave às negociações da lista comum. Argumentava-se que a baixa integração nacional do setor argentino acabaria por prejudicar, sobremaneira a competitividade brasileira. Para sanar o problema foi acordado que os bens LC deveriam ter, no mínimo 85% de conteúdo nacional. Desta forma, nivelando por cima a necessidade de integração nacional no setor foi possível quebrar a resistência dos negociadores brasileiros, já que se estipulava um conteúdo nacional equivalente àquele prevalecente, em média, na indústria brasileira.

---

<sup>6</sup> Tal reversão, como será visto no próximo capítulo, não ocorre, acentuando-se ainda mais os desequilíbrios no setor.

Após quase dois anos de negociações, o protocolo ainda seguia quase inoperante em termos de comércio real. Uma nova iniciativa surge em julho de 1990, dando um novo impulso a esta negociação setorial. Em um anexo ao protocolo nº 21 se decidia repetir o número de unidades de veículos a serem exportado por cada país em 1991 (10.000, como em 1990), pois as metas não haviam sido cumpridas até então, não justificando um aumento. Colocavam-se em prática, a partir de então um programa de complementação industrial entre empresas montadoras e de autopeças. Ampliavam-se as quotas do intercâmbio global para US\$ 300 milhões em 1991 e US\$ 500 milhões em 1992, ficando, após esta data, sem limitações quantitativas.

As autoridades esperavam ampliar significativamente o comércio bilateral e criar condições para novas inversões no setor, colocando o protocolo para funcionar, posto que permanecia sem efetividade até então. Os resultados dessa iniciativa foram significativos e serão abordados no próximo capítulo.

#### **2.4. A Integração no Setor de Alimentos Processados**

A complementação alimentar é um assunto que sempre esteve presente na pauta de discussões entre Brasil e Argentina. Um bom exemplo disso é a negociação sobre as importações de trigo brasileiras. Os argentinos argumentam que o Brasil importa trigo dos Estados Unidos a um preço superior ao da produção argentina que, além disso, é vizinha do país, barateando o custo de transporte. Neste contexto, desde os primeiros acordos em 1986, surgiram protocolos como o do trigo e de complementação alimentar que visavam aumentar a cooperação neste setor, buscando uma complementaridade. De fato, este comércio já revelava uma certa complementaridade entre os países, mas, ainda assim, buscava-se através de projetos de especialização produtiva uma maior racionalidade no comércio, visando o benefício de ambas as partes.

Não será realizada aqui uma análise dos setores de alimentos ligados a atividades agropecuárias, pois, conforme o capítulo 1 deste trabalho explicita, busca-se averiguar aqui, o grau em que a indústria dos países envolvidos é capaz de responder aos estímulos do mercado ampliado gerado pela integração, trazendo (ou não) desdobramentos positivos para todo o aparelho

industrial dos países e para a competitividade das respectivas indústrias nacionais.

A indústria argentina manteve durante toda a década de setenta um superávit no comércio de alimentos processados em relação ao Brasil. Ainda hoje, este setor na Argentina conta com vantagens em relação ao setor no Brasil, vantagens essas devidas, fundamentalmente, a elaboração de produtos próprios de clima temperado. Na década de oitenta o superávit argentino persistiu, mas uma agressiva política de substituição de importações aqui empreendida (para fazer frente aos distúrbios causados pela crise do endividamento, e gerar recursos para pagamento de juros) fez com que a Argentina não só não crescesse neste setor frente ao Brasil, mas além disso perdesse posição no mercado brasileiro.

Durante a década de oitenta ocorreram fortes flutuações anuais no comércio neste setor. Contribuíram para este comportamento um movimento errático nas taxas de câmbio, mas mais significativamente alguns choques de oferta do setor brasileiro, frente a grandes expansões de demanda interna como a ocorrida no ano de 1986 com o Plano Cruzado. As negociações foram pautadas pelos mecanismos regulatórios da ALADI, acionados por vários momentos pelo Brasil, visando proteger as produções ditas mais sensíveis. A Argentina também acionou estes mecanismos no caso de alguns produtos derivados de produtos tropicais e alimentos açucarados.

As condições de penetração nesses mercados era então muito problemática. Não havia estímulos para projetos conjuntos de especialização produtiva com aproveitamento de vantagens produtivas dos países. Quanto mais se caminhava na cadeia produtiva rumo aos produtos finais, mais se impunham restrições ao comércio. Esse posicionamento justifica uma maior concentração na exportação de insumos argentinos para o Brasil, ao invés de produtos acabados.

#### **2.4.1. O Protocolo nº 22**

A Argentina vinha pressionando desde os primórdios das negociações entre Brasil e o seu país para a inclusão de alimentos processados nas listas comuns acordadas para o setor alimentício. Desta forma o setor na Argentina poderia sair da situação por que passava com a retração do mercado interno e

com as formas de protecionismo engendradas pelos países centrais, como é o caso das normas sanitárias e de qualidade invocadas para barrar os produtos de indústrias que não as nacionais. Por outro lado, A Argentina argumentava que a inclusão desta indústria no corpo do acordo de preferência tarifária ajudaria a sanar o problema do déficit global enfrentado pelo país, contribuindo assim para um maior equilíbrio nas relações bilaterais.

Esta concepção não era, porém, bem aceita pelo lado brasileiro. Somente uma parte da administração pública que questionava os fortes subsídios a este setor no Brasil, além de argumentar que a importação seria uma arma para desbancar o poder dos oligopólios na remarcação de preços, é que concordava com a livre importação da Argentina. Um outro grupo que apoiava a idéia era o dos supermercadistas, interessados na colocação da variedade de produtos importados em suas prateleiras.

O protocolo de complementação alimentar não abria espaços para muitos negócios em termos de alimentos processados. Por outro lado, as negociações no âmbito do Acordo de Alcance Parcial (AAP) nº 1 da ALADI não avançavam no setor de alimentos industrializados pela forte oposição brasileira, consubstanciada nas posições dos industriais e da CACEX. Foi a partir das resistências brasileiras que os argentinos resolveram lançar mão de uma posição que previa negociações sobre um protocolo específico para a indústria de alimentos, a ser moldado na forma do acordo de bens de capital, o mais bem sucedido até então.

O acordo não foi firmado antes das discussões se realizarem entre os representantes dos setores privados nos dois países. A *Coordinadora de Productores Alimenticios* (COPAL) da Argentina e a *Associação Brasileira da Indústria Alimentícia* (ABIA) do Brasil trataram de discutir o assunto paralelamente às discussões oficiais. Em meados de 1988 foi acordado o Protocolo nº 22. Já havia sido expressa em 1986 a vontade das partes para elaboração de uma lista comum, com negociações semestrais. Esta lista comum a ser acordada deveria ter produtos com tarifa zero para o comércio bilateral, além de não poder contar com outras restrições não-tarifárias. A grande dificuldade foi realmente a confecção desta lista, o que justifica a demora de dois anos para consolidação da iniciativa em um protocolo.

O protocolo previa a eliminação de todas as barreiras ao comércio entre as partes, além da tarifa zero, sendo que os produtos incluídos em lista comum não poderiam ser mais retirados. Acordou-se uma meta de 50% de um

universo de 1.200 produtos para integrarem a lista em 4 anos. A ampliação da lista deveria ser negociada semestralmente. Trataram ainda de firmar projetos de cooperação na área de políticas tecnológicas e de controle de qualidade e sanitário. Havia uma preocupação evidente com a complementação no acordo ao não circunscreverem o universo de produtos a bens finais.

Fundamental no acerto final do protocolo parece ter sido a progressiva abertura da economia brasileira e a posição brasileira nas negociações que previa a redução do déficit argentino global. Tais fatos ajudaram a minar a resistência brasileira ao acordo final.

As tarifas de importação caíram e passaram a estimular o comércio bilateral. O governo brasileiro entendia que a importação de tais produtos ajudaria bastante a conter a inflação. Os industriais e agricultores do sul do Brasil não receberam a notícia com grande entusiasmo. Cientes da concorrência que passariam a enfrentar, trataram de promover encontros para discussão sobre meios de aprimorar a competitividade, além de reclamarem de espaço para expressar suas opiniões para que o acordo não venha a dizimar a produção brasileira. Não havia muita clareza sobre os impactos do protocolo na produção local, mas estimava-se que indústrias como a de laticínios e vinhos, além da produção de bovinos sofreriam grande impacto da concorrência argentina. Foram justamente estes os setores que mais se mobilizaram para serem ouvidos e ainda reclamam medidas de proteção por parte do governo brasileiro. Argumentavam que não poderia haver benefício para o país em uma integração na qual, justamente se desintegrassem os setores produtivos no país<sup>7</sup>.

Tais pressões acabaram por fazer emergir no seio do acordo alguns mecanismos restritivos que, em alguns casos, fizeram com que houvesse retrocesso no volume de bens efetivamente comercializados. Foram fixadas quotas para o comércio de alguns produtos. Recomendava-se, de fato, o aumento progressivo das quotas<sup>8</sup>, porém não se estabeleciam prazos nem pautas para eliminação progressiva das quotas. Tal fato atuou como elemento de rigidez ao funcionamento do protocolo, sendo que podia ter tido impactos negativos sobre o avanço das negociações.

---

<sup>7</sup> Alguns desses setores reagiram de forma sensacional. Houve investimento em melhoria e aproveitando-se de vantagens cambiais com relação à Argentina exportaram em grande volume para este país em 1992, como é o caso dos produtores de queijo do sul do Brasil.

<sup>8</sup> Isso não significa que aumentava o número de produtos sujeitos à quota, e sim que as quotas estabelecidas aumentavam para o comércio de um mesmo produto, ou seja, ampliava-se o comércio potencial.

Diferentemente do protocolo de bens de capital, desde a concepção já se tencionava negociar as listas comuns por grupos de produtos e assim se procedeu. Também ao contrário do protocolo 1, era ao Brasil que cabia discutir as cláusulas de equilíbrio dinâmico do comércio, mas, dada a tendência a resolver o problema do déficit argentino, nada de concreto foi realizado neste sentido, a não ser as medidas restritivas expostas acima<sup>9</sup>.

### *Negociações*

A primeira lista comum foi negociada ainda em 1988, estando vigente a partir de novembro desse ano. Grande parte dos itens negociados estavam sujeitos a quotas nesta primeira lista. As quotas eram, por sua vez, bastante restritivas, estabelecendo limites muito baixos para o comércio. Pelo lado brasileiro tratava-se de tentar dar proteção setorial efetiva, evitando a concorrência "destrutiva" da produção argentina. Essa lista incluiu 306 produtos do universo de 1.200 negociáveis, sendo que 106 produtos estavam sujeitos a quotas.

As negociações posteriores, ocorridas no segundo semestre de 1989 e junho/julho de 1990, tenderam a favorecer mais a postura argentina. Já foi mencionado anteriormente o argumento de que deve ter contribuído para isso a posição brasileira de apoio à redução do déficit argentino, além da liberalização na política de comércio exterior brasileira.

As negociações empreendidas ressaltaram contínuos conflitos entre representantes dos setores primários, indústrias e supermercadistas. Os supermercados pressionavam por liberalização ainda maior das importações argentinas. O setor industrial não tinha uma posição uniforme. Aqueles setores elaboradores de matéria-prima, juntamente com os setores que contavam com uma demanda potencial argentina também pressionavam pela maior liberalização. Já o grupo que sofria concorrência direta argentina, como é o caso dos produtores de bens primários pressionavam pela exclusão de produtos que fizessem concorrência direta à produção local. Essas pressões não foram suficientes para convencer os negociadores brasileiros e a Argentina levou grande vantagem nas últimas rodadas de negociação mencionadas.

---

<sup>9</sup> É bom lembrar que no âmbito do protocolo 1 não se previam medidas restritivas para garantir o equilíbrio dinâmico nas negociações e sim medidas que aumentavam o comércio e os investimentos ( ver item 2.2).

## *Evolução do Comércio*

Do universo de produtos negociáveis, até a negociação de 1990, cerca de 500 produtos já estavam incorporados. As negociações posteriores à primeira lista comum indicaram um avanço significativo nos alcances da mesma. Foram incluídos itens e eliminadas quotas anteriormente estabelecidas. A última ampliação (julho de 1990) lança perspectivas promissoras para o comércio entre os dois países. Cabe ressaltar que as ampliações beneficiaram sobremaneira as exportações argentinas, porém não incorporaram produtos considerados sensíveis pela indústria argentina, como é o caso do café solúvel, atum e açúcar entre outros que continuam à espera de inclusão nas negociações. A tabela a seguir dá idéia do avanço nas negociações de listas comuns.

---

### Quantidade de Produtos Incluídos em Lista Comum

---

	sem quota	com quota	total
LC original	149	60	209
1ª ampliação	69	45	114
2ª ampliação	161	6	167
Total da LC	379	111	490

---

Observações: na primeira ampliação, em 20 dos 60 itens com quota se ampliou a quota, sendo eliminada para outros 4; na segunda ampliação 8 itens tiveram quota aumentada e outros 29 quota eliminada.

---

Fonte: Chudnovsky, D. & Porta, F. (1990)

Os acordos fechados em 1989 tiveram impacto significativo, principalmente sobre exportações argentinas. Em relação a 1988, as exportações aumentaram 75%. As exportações relativas a manufaturados de origem agropecuária cresceram 177,2%, superando em US\$ 50 milhões as exportações do melhor ano da década até então (1986). No comércio LC, o avanço foi ainda maior, 259% de crescimento em relação ao ano anterior. Tais

números dão uma idéia clara do papel do protocolo na dinamização das exportações argentinas.

O saldo do comércio com o Brasil neste item foi surpreendente: US\$ 152,2 milhões, representando cerca de 30% do superávit argentino com o Brasil em 1989. Ainda que persistindo as tarifas para alguns produtos, não há dúvida de que os acordos propiciaram uma situação que facilitou a penetração argentina no mercado brasileiro.

### *Observações*

Essa grande expansão de exportações argentinas para o Brasil parece ter produzido muito maior efeito sobre a indústria argentina em termos de dinamização do que sobre a indústria brasileira em termos de concorrência. Isso porque, até agora, a entrada de produtos argentinos no mercado brasileiro não cobre mais que 5% do consumo aparente do país. O maior efeito sobre o mercado doméstico brasileiro parece ter sido sobre os preços.

Ainda não sendo possível precisar o componente estrutural e o conjuntural e definir a participação de cada um nesse aumento do fluxo comercial, pode-se dizer que a ampliação da lista comum aponta no sentido de aumento de comércio nos anos que estão por vir. Uma maior aceitação dos produtores brasileiros é esperada, juntamente com iniciativas para ganhos de competitividade ao invés do apelo a medidas protecionistas. Definitivamente, a postura que assume o governo brasileiro é a de negar o protecionismo e forçar a adequação do aparelho produtivo à realidade de mercado. Nesse sentido seria fundamental, dentro da perspectiva aqui adotada, uma reconversão do aparelho produtivo, bem como uma acentuação da especialização produtiva. Com isso estaria sendo criada uma maior complementaridade entre as economias, evitando a concorrência destrutiva e as conseqüências indesejáveis de um processo de diminuição ou cessão da produção local de alguns produtos.

O que transparecia até 1990, entretanto, era apenas a ocorrência de mudanças localizadas. Empresas como a CICA do Brasil e Bunge & Born da Argentina empreenderam iniciativas de inversões com vistas ao mercado ampliado. Esse não foi um movimento que se generalizou, não havendo também por parte das autoridades nenhuma política de direcionamento das iniciativas. As empresas transnacionais, a exemplo do que acontece com o

setor automobilístico e de bens de capital, vinham mostrando certa resistência inicial à abertura recíproca e alteração de suas estratégias. Caberia neste sentido uma maior divulgação dos acordos, visando a conscientização dos empresários de que a integração era uma realidade em curso. Paralelamente, a discussão de políticas que incentivassem e direcionassem a especialização produtiva seriam fundamentais.

A Argentina tentou aproveitar o momento positivo para suas negociações e ampliação dos negócios para pressionar pela expansão da lista comum, eliminação de quotas e aumento do comércio com o Brasil. Tratava-se de acelerar a penetração no mercado brasileiro num setor onde suas vantagens eram evidentes. Com a recessão argentina, prevalecia no momento uma estratégia de desvio de produção, às expensas de um aumento de capacidade.

## **2.5. A Integração no Setor Siderúrgico**

O setor siderúrgico é um setor onde a vantagem brasileira frente à Argentina à época dos acordos bilaterais era bastante acentuada. O Brasil vinha obtendo saldos comerciais positivos sistematicamente no total das transações tanto no setor metalúrgico<sup>10</sup> como no siderúrgico.

A participação das exportações metalúrgicas e siderúrgicas brasileiras para a Argentina no total exportado era inferior à participação do resto do mundo enquanto receptor das exportações. O mercado argentino absorvia parcela bastante reduzida das exportações brasileiras tanto no setor siderúrgico quanto no metalúrgico.

A participação das importações de produtos siderúrgicos e metalúrgicos provenientes da Argentina no total importado destes países era também marginal.

Ao contrário do que se poderia julgar, à vista dos números, esse setor seria um campo de potencial dinamismo num acordo bilateral, exatamente porque havia muito espaço para incremento das transações.

Além de marginal no comércio global entre os países, a penetração dos produtos argentinos vinha sofrendo de forte oscilação até a década de noventa.

---

<sup>10</sup> Apesar de darmos maior atenção ao setor siderúrgico neste texto, citamos também alguns resultados quanto à metalurgia, devido à própria natureza semelhante destes setores na indústria em geral.

A título de ilustração, no ano de 1987 menos de 1% do total importado deste setor pelo Brasil vinha da Argentina; em 1989, esse índice sobe para 14%.

### 2.5.1. O Protocolo nº 13

Em dezembro de 1986, pouco tempo após os primeiros entendimentos entre Argentina e Brasil, esses países assinaram o protocolo nº 13, Siderurgia.

Pouco se avançou porém na negociação de tal protocolo. Questões fundamentais como a tarifa externa comum e proteção contra *dumping* permaneciam intocadas no documento acertado àquela data. Além disso, o maior grau de competitividade da produção do Brasil frente à Argentina criava um impasse nas rodadas de negociação, isto porque a postura dos países se apresentava de forma muito distinta.

O Brasil vinha propondo a redução das barreiras ao intercâmbio impostas pela Argentina, reforçando a necessidade de políticas contra o *dumping* e contra subsídios de outros países<sup>11</sup>. O Brasil pressionava a Argentina para redução de sua lista de exceções, pois tal lista abrangia quase todo o universo de produtos siderúrgico negociáveis, fazendo perder sentido toda a iniciativa de negociação de margens de preferência.

A lista de exceções argentina incluía a grande parte de produtos semi-acabados, produtos estes para os quais já havia um fluxo regular de comércio. Esta lista incluía ferro-gusa, barras e chapas de ferro e aço, perfilados, aços, ligas, trilhos, tubos com costura, cabos e cordas, arame farpado, peças de ferro fundido entre outros. Este setor no país não se julgava apto a competir com a indústria brasileira, bastante competitiva até para padrões internacionais.

Apesar dessa postura na Argentina, as negociações evoluíram bastante desde 1986. Mesmo persistindo a resistência argentina para diminuição de sua lista comum, o comércio exterior bilateral de siderúrgicos e metalúrgicos para os dois países evoluiu satisfatoriamente até 1991. As exportações totais de produtos metalúrgico-siderúrgicos pulou de US\$ 679,1 milhões em 1986 para US\$ 1.475,7 milhões em 1991, com desempenho ruim somente no ano de 1990 (US\$ 645,1 milhões). As importações brasileiras da Argentina, por sua

---

<sup>11</sup> Esta posição tem-se tornado cada vez mais presente no mercado internacional. A recessão mundial, causando o excesso de capacidade produtiva força os países a buscarem o mercado externo, por vezes utilizando-se de elementos espúrios para colocar o produto a preços competitivos.

vez, saltaram de US\$ 737,0 milhões em 1986 para US\$ 1.400,0 milhões em 1990, comum mau desempenho somente em 1987 (US\$ 574,7 milhões). Até julho de 1991 as importações brasileiras haviam atingido US\$ 863,9 milhões, sendo previsto um aumento do valor importado com relação ao ano anterior.

É interessante notar que, apesar da vantagem competitiva brasileira nestes setores, o Brasil foi sistematicamente deficitário com relação à Argentina desde 1986 até 1991 (exceção feita ao ano de 1987). Uma explicação possível para este fato seria exatamente a grande restrição imposta pelos argentinos ao livre comércio de uma ampla gama de produtos do setor. Os argentinos mantinham em listas de exceção quase todos os produtos em que não eram competitivos, acabando com as margens de preferência para o Brasil. Outro fato que influenciou muito este resultado foi a taxa de câmbio favorável à Argentina desde 1989 até 1991, causando grandes saltos dos superávits entre estes anos.

Estes resultados e a posterior assinatura do único acordo setorial dentro do MERCOSUL revelam um grande grau de organização dos setores nos dois países e uma forte vontade política de viabilização de uma cooperação mais ampla entre eles.

No próximo capítulo será exposto o conteúdo do Acordo Setorial Siderúrgico do MERCOSUL e a forte posição de dominância deste setor no Subgrupo de Trabalho nº 7, referente à política industrial e tecnologia.

### **CAPÍTULO 3 - A Formação do Mercado Comum do Sul**

Procuraremos mostrar, ao longo deste capítulo, o desenvolvimento de uma nova fase do processo de integração dos países do Cone Sul, mais precisamente aquela que ocorre com a assinatura do Tratado de Assunção por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, marcando uma reviravolta no decorrer do processo, com a intensificação deste e aceleração das medidas visando a formação de um espaço econômico comum. Mais do que a aceleração, nota-se uma mudança nos próprios parâmetros a nortear a aspiração integracionista, assumindo os países envolvidos uma postura liberalizante, tendo como alvo o alcance de padrões comerciais adequados ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e para tanto esperando conquistar uma postura mais competitiva no comércio internacional. Não foram, porém, somente os países do Cone Sul que tiveram o "privilégio" de adotarem tal postura. De forma geral na América Latina este movimento ocorreu, com os países buscando uma maior aproximação com os Estados Unidos, principalmente o México. Recentemente até, o México se uniu aos Estados Unidos e Canadá, no chamado North American Free Trade Agreement, mais conhecido como NAFTA, buscando a configuração de uma zona de livre comércio na porção setentrional da América. A longo prazo, tal iniciativa lançada por George Bush, então presidente dos EUA, visava a integração de toda a América numa zona de comércio livre de barreiras, projeto este denominado Iniciativa para as Américas. O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), criado pelo Tratado de Assunção, dentro do âmbito da ALADI, estaria também reunindo esforços e iniciativas para buscar uma futura integração mais ampla na América Latina.

Neste capítulo estaremos explorando a criação e evolução do MERCOSUL, tentando, na linha de trabalho aqui adotada, averiguar até que ponto esta iniciativa contribuiu ou contribuiu até então para uma reconstrução do aparelho produtivo dos países sócios do Tratado. Deve-se alertar que, neste capítulo, haverá um prejuízo na abordagem setorial até aqui adotada, exatamente pela ocorrência de mudanças nas formas de desenvolvimento do processo, a partir de 1990. Ainda assim, os setores mais dinâmicos, como o siderúrgico (único acordo setorial celebrado no âmbito do MERCOSUL até 1992) e o automobilístico, que teve uma incrível dinamização após 1991, serão mais proximamente abordados. Em outros setores, como o de bens de capital, será possível somente uma observação da evolução de seu comércio

até 1992, pela ausência de acordos para tais setores dentro da dimensão MERCOSUL, inviabilizando mudanças mais profundas a nível setorial (o que não elimina a possibilidade de mudanças a nível empresarial, ou das firmas).

Passamos então à análise da gênese da nova fase de integração.

### **3.1. O Tratado de Assunção: a Criação do Mercado Comum do Sul**

Com a posse dos governos de Carlos Menem na Argentina e Fernando Collor no Brasil, há uma mudança nos anseios de políticas econômicas voltadas para o desenvolvimento nestes países. Tais mudanças atendem ao denominado "Consenso de Washington", enfatizando a liberalização comercial, buscando a atração de capitais externos, visando a desregulamentação da economia com diminuição da participação do Estado, privatizando empresas estatais, renegociando a dívida externa no contexto do Plano Brady e supervisionando a execução dessas medidas através de instituições multilaterais como FMI, Banco Mundial e BID.

Dentro deste novo contexto de políticas econômicas, houve uma alteração na agenda para a integração bilateral Brasil-Argentina, decidindo-se pela aceleração do processo e redução dos prazos para constituição do mercado comum. A Ata de Buenos Aires, assinada em julho de 1990 por Menem e Collor, fixou a data de 31 de dezembro de 1994 como data limite para criação do espaço econômico comum. Em agosto de 1990, Paraguai e Uruguai foram convidados a se associarem ao projeto até então bilateral.

Aos 26 dias do mês de março de 1991 estava pronto, na cidade de Assunção, o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República do Uruguai, doravante denominado Tratado de Assunção.

O Tratado de Assunção almejava uma ampliação das dimensões dos mercados dos Estados Partes, entendendo ser esta, condição fundamental para um desenvolvimento equilibrado e com justiça social. Aproveitando melhor os recursos disponíveis, preservando o meio ambiente, coordenando suas políticas macroeconômicas, os países membros buscariam o desenvolvimento científico e tecnológico, com modernização das economias, ampliando a oferta

e a qualidade dos bens e serviços disponíveis, tendo como fim último a melhoria das condições de vida de seus cidadãos.

O desdobramento das intenções descritas no documento nos revela uma preocupação com a inserção internacional dos países signatários, tendo em consideração a evolução dos acontecimentos internacionais, como a generalização da constituição de espaços econômicos ou blocos ( CEE, Bloco Asiático, NAFTA etc). Favorecendo economias de escala e possibilitando ganhos de produtividade, aumentando o comércio na região e com o resto do mundo, capitais seriam atraídos para a região, criando condições para um novo surto de crescimento e desenvolvimento da região, favorecido ainda pelo caráter "aberturista" do processo, o que significava que o bloco em formação não se fecharia para o resto do mundo, pelo contrário. A forma tomada pelos acordos viria a mostrar um encaminhamento distinto daquele empreendido pelos presidentes anteriores, Sarney e Alfonsín.

### **3.1.1. Propósitos, Princípios e Instrumentos**

O mercado comum antevisto no Tratado assinado previa a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção entre os países, com eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercado ou qualquer medida equivalente. As reduções tarifárias a serem empreendidas na fase de transição ocorreriam de maneira progressiva, linear e automática, acompanhadas de eliminação de barreiras não tarifárias, visando a tarifa zero, sem outras barreiras ao comércio em fins de 1994. Neste ponto já se nota uma mudança fundamental quanto ao projeto anterior. A agenda de produtos sujeita às margens de preferência intra mercado comum não era negociada setorialmente (como nos protocolos) e nem era determinada em negociações sucessivas, ou seja, todos os setores estavam sujeitos às reduções tarifárias e estas foram determinadas *ex ante* em listas pré-estabelecidas. Mais ainda, a redução linear pregava reduções tarifárias iguais para todos os setores, não discriminando entre setores mais ou menos sensíveis dos países. Os produtos mais sensíveis podiam constar da Lista de Exceções no máximo até 1994. Com isso eliminava-se a possibilidade de evitar que setores inteiros dentro de um ou outro país fossem "queimados" pela concorrência dentro do

bloco, implicando ainda na necessidade de um ajuste bastante rápido das estruturas produtivas dos signatários.

O documento previa a coordenação de políticas macroeconômicas, a ser realizada de forma gradual e em convergência com os programas de desgravação tarifária e eliminação de restrições não tarifárias. O estabelecimento de uma tarifa externa comum teria o intuito de garantir as margens de preferência intra-bloco, mas também de incentivar a competitividade externa dos Estados Partes.

O Tratado não ignorava a celebração de acordos setoriais, ao que se poderia julgar das passagens acima, mas os colocava, segundo o documento, com o intuito "de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção, visando alcançar escalas operativas eficientes..."<sup>1</sup>. O que se pretendia, de fato, com os acordos, segundo nos mostra a evolução dos fatos, era a aceleração, em alguns setores, do processo de desgravação tarifária, prevendo para tanto, um maior intercâmbio em termos tecnológicos e uma maior especialização intra-setorial.

O acordo firmado não excluía, até 1994, a realização de acordos com outros países membros da ALADI (Acordos de Alcance Parcial), mas previa a extensão de todos benefícios de acordos firmados com terceiros países aos países signatários após 1994. Outros países da ALADI, desde que não participantes de outros esquemas de integração, poderiam requerer adesão ao MERCOSUL, sendo a aprovação dependente da decisão unânime dos Estados Partes.

### **3.1.1.1. O Programa de Liberação Comercial**

A partir da entrada em vigor do Tratado, os Estados Partes deveriam iniciar um programa de desgravação, o qual se aplicaria aos produtos compreendidos no universo tarifário, classificado em conformidade com os princípios da ALADI. O cronograma estabelecido para desgravação foi o seguinte:

---

<sup>1</sup> Tratado de Assunção para Constituição do Mercado Comum do Sul. In: Boletim de Integração Latino-Americana, n.6, julho-setembro de 1992.

Data	Percentual de desgravação
30/06/1991	47
30/12/1991	54
30/06/1992	61
31/12/1992	68
30/06/1993	75
31/12/1993	82
30/06/1994	89
31/12/1994	100

A margem de preferência seria aplicada à tarifa vigente no momento de sua entrada em vigor, mas, caso algum dos membros aumentasse suas tarifas com relação a terceiros países, a margem de preferência incidiria sobre o nível tarifário vigente em 1 de janeiro de 1991<sup>2</sup>. No caso de redução tarifária, a preferência correspondente seria automaticamente aplicada sobre a nova tarifa na sua data de entrada em vigor.

Quanto às preferências negociadas nos Acordos de Alcance Parcial pelos Estados Partes, haveria o aprofundamento segundo cronograma específico, conforme o nível de preferência vigente em 31/12/1990. Dessa forma, a evolução das desgravações tarifárias a partir desta data dependeriam do nível de desgravação já vigente em 31/12/1990. Isto implicava em um cronograma distinto para cada nível tarifário vigente nesta data. Para simplificar, foram estabelecidas treze faixas diferentes, sendo que a primeira faixa abrangia desde a inexistência de margem de preferência (margem igual a zero) até uma margem de 40% do nível tarifário vigente. As demais faixas, juntamente com as datas para os avanços nas desgravações foram estabelecidas como se segue.

<sup>2</sup> Tal medida visava evitar que um país signatário do acordo elevasse suas tarifas dentro do MERCOSUL quando, e se, elevasse a tarifa sobre terceiros.

Datas / Percentuais de desgravação

31/12/90	30/06/91	30/12/91	30/06/92	31/12/92	30/06/93	31/12/93	30/06/94	31/12/94
00 a 40	47	54	61	68	75	82	89	100
41 a 45	52	59	66	73	80	87	94	100
46 a 50	57	64	71	78	85	92	100	
51 a 55	61	67	73	79	86	93	100	
56 a 60	67	74	81	88	95	100		
61 a 65	71	77	83	89	96	100		
66 a 70	75	80	85	90	95	100		
71 a 75	80	85	90	95	100			
76 a 80	85	90	95	100				
81 a 85	89	93	97	100				
86 a 90	95	100						
91 a 95	100							
95 a 100								

Tais desgravações se aplicariam exclusivamente ao âmbito dos acordos parciais, não beneficiando os demais integrantes do MERCOSUL.

Ficariam excluídos do cronograma de desgravação os produtos compreendidos nas Listas de Exceções apresentadas por cada um dos membros do acordo, com as seguintes quantidades de itens NALADI:

Argentina	394
Brasil	324
Paraguai	439
Uruguai	960

As Listas de Exceções seriam reduzidas no vencimento de cada ano, de acordo com o cronograma a seguir:

a) Para o Brasil e Argentina, na proporção anual de 20% dos itens que a compunham, desde dezembro de 1990;

b) Para o Paraguai e Uruguai, fixou-se um calendário mais brando, reconhecendo a maior fragilidade desses países, ficando a redução nas seguintes proporções:

10% em 31/12/1990,  
10% em 31/12/1991,  
20% em 31/12/1992,  
20% em 31/12/1993,  
20% em 31/12/1994,  
20% em 31/12/1995.

Ao saírem das Listas de Exceções, os produtos passam a praticar, automaticamente, no mínimo o percentual de desgravação previsto para aquela data.

No Tratado de Montevideu estabeleciam-se também: 1) um Regime Geral de Qualificação de Origem, a designar quais os produtos aceitáveis como originários dos Estados Partes; 2) Cláusulas de Salvaguarda, aplicáveis até dezembro de 1994, no caso excepcional em que importações de um produto causasse ameaça de grave dano ao seu mercado; 3) Regime de Solução de Controvérsias, que deveria ser arbitrado por órgãos do MERCOSUL até a formação de um Tribunal para decidir sobre questões que gerassem polêmicas entre os sócios.

### **3.1.1.2. Estrutura Orgânica**

A administração e execução do Tratado caberia a órgãos criados com funções específicas e estrutura composta de membros dos Poderes Executivos dos países, conforme segue:

a) Conselho Mercado Comum, órgão superior do Mercado Comum, responsável pela condução política do mesmo e pelas decisões que garantam o cumprimento de objetivos e prazos da integração. O Conselho seria composto pelos Ministros de Relações Exteriores e Ministros de Economia dos sócios. A presidência se exerceria por rotação semestral dos Estados Partes e em ordem alfabética.

b) Grupo Mercado Comum, órgão executivo do Mercado Comum, coordenado pelos Ministros de Relações Exteriores. Teria como funções principais o zelo pelo cumprimento do Tratado, as providências para que se cumprissem as metas estabelecidas no Conselho, proposição de medidas concretas para aplicação do Tratado e a fixação de programas de trabalho para o cumprimento de seus objetivos. São membros do GMC, quatro titulares e quatro alternos, representando os Ministérios de Relações Exteriores, Ministério de Economia e Banco Central.

A Secretaria Administrativa do GMC tem sua sede em Montevideú, sendo responsável pela guarda de documentos e comunicação de atividades do mesmo.

Para o cumprimento de seus objetivos e, tendo faculdade para tanto, o GMC constituiu inicialmente 10 Subgrupos de Trabalho, sendo um décimo primeiro logo em seguida estabelecido:

1. Assuntos Comerciais;
2. Assuntos Aduaneiros;
3. Normas Técnicas;
4. Políticas Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio;
5. Transporte Terrestre;
6. Transporte Marítimo;
7. Política Industrial e Tecnológica;
8. Política Agrícola;
9. Política Energética;
10. Coordenação de Políticas Macroeconômicas;
11. Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social (inicialmente chamado de Assuntos Trabalhistas, modificado por sugestão do Subgrupo em 27/03/1992).

Com esta estrutura é que se desenrolou toda evolução posterior no âmbito do Mercado Comum do Sul.

### **3.2. A Evolução do Projeto até 1992**

As resoluções visando a operacionalização do projeto do mercado comum estavam a cargo dos Subgrupos Técnicos (ou Subgrupos de Trabalho) antes enumerados. Para os objetivos deste trabalho, foram selecionados

especificamente dois Subgrupos de maior interesse para um acompanhamento mais próximo: nº 3, referente às normas técnicas e nº 7, referente à política industrial e tecnológica.

A escolha do Subgrupo de Normas Técnicas se deve ao fato de que, uma tentativa de harmonização neste campo provavelmente seria balizada por padrões internacionais, posto que o projeto de integração tinha como referência uma maior competitividade dos produtos do MERCOSUL no exterior. Esse aprimoramento na qualidade dos produtos para obtenção de maior aceitação em outros mercados, como na Comunidade Européia, necessariamente implicaria numa modificação, ainda que gradual, na estrutura produtiva dos países, justificando o interesse pela análise da evolução de negociações nesse Subgrupo.

O Subgrupo de Política Industrial e Tecnológica se justifica como interessante na abordagem aqui empreendida, isto porque a principal preocupação deste trabalho, conforme explicitado no capítulo primeiro, é o avanço na estrutura industrial dos países membros do MERCOSUL, avanço este, fortemente relacionado com os avanços da política industrial e necessariamente determinado pelo avanço tecnológico. Este Subgrupo e suas ênfases são o eixo fulcral das determinações posteriores em termos industriais e tecnológicos.

É interessante notar, antes de mais nada, que o setor de bens de capital, essencial no processo de geração e difusão de avanços tecnológicos não foi incluído como setor prioritário nos trabalhos do Subgrupo 7. Tal abordagem causa certa dúvida quanto às realizações efetivas no âmbito do Subgrupo, sendo justificada pela já inclusão do setor num protocolo específico (Protocolo 1 - Integração Brasil-Argentina) reconhecido no Acordo de Complementação Econômica nº 14 da ALADI. Ainda assim é de se julgar estranha tal posição, posto que setores como o automobilístico e siderúrgico, que também têm protocolo reconhecido no ACE 14, são colocados como prioritários no Subgrupo 7.

Passamos agora à descrição das realizações destes Subgrupos nos anos de 1991 e 1992.

### 3.2.1. Subgrupo de Trabalho nº 3 : Normas Técnicas

Em 1991, o Subgrupo em reuniões especiais decidiu sobre a harmonização segundo padrões internacionais quanto a qualidade industrial, normas ambientais, normas alimentícias e defesa do consumidor.

Ficava vetada a partir de 91 qualquer regulamentação nacional sobre conteúdos e tolerâncias que não estivessem reconhecidas pelo MERCOSUL. Para tanto, foram adotados critérios uniformes para quantidades líquidas de mercadorias pré-medidas.

Quanto à regulamentação sobre requisitos de segurança dos produtos, produtos emissores de ruído ou poluentes (veículos), estipulou-se a data de janeiro de 1992 para a entrada em vigor das normas estabelecidas.

As resoluções tomadas, no entanto, dependiam de posterior regulamentação no âmbito do GMC, posto que as quantidades ainda não haviam sido estipuladas, mas somente havia sido fixada data limite para apresentação de estudos concernentes ao tema. Não serão listadas aqui as tabelas referentes aos valores estipulados para conteúdos de embalagens e frascos, nem tampouco descrito o documento que regulamenta a emissão de gases e ruídos por veículos automotores, acordado e ratificado pelo GMC, por julgar-se tal informação desnecessária ao reconhecimento do avanço ocorrido<sup>3</sup>.

No primeiro semestre de 1992, o Subgrupo em questão resolveu apresentar um projeto solicitando a cooperação da Comunidade Econômica Européia em questões técnicas por três anos, ficando a cargo do Uruguai a elaboração do documento do anteprojeto. Ainda em 1992 o projeto foi aprovado e o MERCOSUL assinou com a CEE o acordo, que previa ainda cooperação quanto a assuntos alfandegários e agricultura. Deveria ainda ser assinado em 1993, um protocolo para ajuda na criação de uma agência de normalização regional e outra para garantir o reconhecimento mútuo dos certificados de qualidade.

---

<sup>3</sup> Os interessados podem consultar o Boletim de Integração Latino-Americana, publicação do Ministério das Relações Exteriores, publicado trimestralmente, onde se pode encontrar as atas de reuniões, resoluções e documentos sobre as decisões do GMC e Subgrupos.

Este acordo de cooperação com a CEE parece ser de suma importância no novo contexto internacional. Se os países do Cone Sul se uniram sob a justificativa de não ficarem à margem de um movimento internacional de formação de blocos comerciais, a cooperação com a CEE já garante boas perspectivas sobre a aceitação dos produtos do MERCOSUL no mercado europeu unificado, pois as normas seguidas pelo MERCOSUL estariam balizadas pelas normas da Organização Europeia de Ensaios e Certificados (EOTC). É importante lembrar também que o NAFTA também vinha demonstrando bastante interesse pelo projeto do Cone Sul, sendo que até já havia um acordo fechado no âmbito da Iniciativa para as Américas, o Acordo 4+1, que previa desde 1992 o estímulo à criação de um sistema de livre comércio na América, reduzindo as barreiras ao comércio e investimentos. Com esses dois acordos o MERCOSUL garantia a participação em dois dos maiores mercados consumidores do mundo, desde que apresentasse produtos competitivos àquelas regiões.

A reforçar tal posição em mercados externos, o Subgrupo recomendava o fomento e utilização generalizada das normas ISO 9000 e as guias ISO/IEC relativas aos organismos de certificação e de inspeção. Tal certificação é hoje prioridade em empresas que pretendem ter seus produtos penetrando em mercados no mundo desenvolvido, notadamente na Europa.

Na reunião dos Presidentes, Chanceleres e Ministros da Economia dos países membros do Tratado de Assunção, realizada em Las Leñas em junho de 1992, foi fixado um cronograma de realizações para cada Subgrupo. O Subgrupo de Normas Técnicas vinha evoluindo a contento, segundo o cronograma estabelecido, até o final de 1992. De fato, até esta data estavam previstas apenas encaminhamentos e discussões sobre assuntos diversos, ficando a apreciação final por parte do GMC, na maior parte dos casos para 1993 e 1994. Os onze grupos trabalhando até final de 1992 dentro do Subgrupo nº 3 são listados a seguir.

- a) Alimentos Industrializados;
- b) Embalagens e equipamentos alimentícios em contato com alimentos;
- c) Indústria automotriz;
- d) Qualidade Industrial;
- e) Brinquedos;
- f) Metrologia Científica e Industrial;
- g) Metrologia Legal: Instrumentos;
- h) Metrologia Legal: Pré-medidos;
- i) Normalização;
- j) Produtos para a Saúde;
- k) Telecomunicações.

### **3.2.2. Subgrupo de Trabalho nº 7: Política Industrial e Tecnológica**

O Subgrupo de Trabalho 7 tinha como principais incumbências o incentivo à cooperação em tecnologias de ponta para o incremento de produtividade das economias dos países do MERCOSUL, a harmonização das políticas de qualidade e produtividade, harmonização de tratamento quanto às legislações de propriedade industrial e intelectual, harmonização de regimes de promoção industrial e tratamento de produtos provenientes de zona franca, elaboração de um projeto de quadro normativo para o desenvolvimento de acordos setoriais e a análise da possibilidade de criação de um banco de dados que centralizasse as informações pertinentes.

O Subgrupo elegeu como prioritários os setores: siderúrgico, automotriz, eletrônico, petróleo, petroquímica e química fina, têxtil, papel e celulose e agro-industrial.

A proposta de normas para o balizamento de acordos setoriais foi fechada em 1991, devendo ser apreciada pelo GMC.

Em 1991 os empresários foram chamados a seminários para tentativa de levantamento de questões primordiais a serem resolvidas, visando o alcance do objetivo proposto de integração. As pequenas e médias empresas foram caracterizadas, com o intuito de discutir iniciativas que facilitassem seu acesso ao processo em curso. Cabe assinalar que as respostas de tais empresas à iniciativa de integração parecem estar sendo positivas, pelo menos na Argentina. Na província de Córdoba, localizada na porção centro-norte da

Argentina, segundo estudo realizado pelo Instituto de Economia e Finanzas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, cerca de 65% das empresa pequenas e médias de setores autopartistas e de bens de capital estão implementando estratégias visando o futuro de mercado unificado. O total das empresas médias e grande parte das pequenas têm algum tipo de estratégia delineada, ainda que somente as primeiras combinam de forma generalizada a inversão às estratégias formuladas. A grande preocupação das pequenas empresas seria a ausência de recursos para a expansão.

No primeiro semestre de 1992 foi encaminhado ao GMC o Projeto de Resolução sobre o Acordo Siderúrgico. O GMC decidiu aprovar o Acordo, remetendo-a para a ALADI, visando seu reconhecimento e protocolização como anexo ao Acordo de Complementação Econômica nº 18 (que reconhecia o MERCOSUL).

O setor de bens de capital acordou a criação de 15 grupos de trabalho para levantamento das principais questões referentes ao mesmo. O setor de brinquedos sugeriu a criação de uma norma própria para o MERCOSUL, tomando como base a norma brasileira. Apoiou ainda a criação do Instituto de Brinquedos do MERCOSUL, buscando a assinatura de um acordo para o setor. O setor automotriz apresentou proposta para a criação de uma comissão para o estudo de exportação conjunta para terceiros países e apresentação de bases para um acordo setorial de "ensamblagem"<sup>4</sup> e autopeças. O setor químico e petroquímico apresentou um projeto de acordo setorial a ser estudado pelas partes. Recebeu-se o Acordo Setorial Veterinário visando a apreciação do Subgrupo para posterior discussão entre as partes. No setor eletrônico as maiores reivindicações se deram quanto às certificações de origem nos sub-setores de componentes e telecomunicações, sendo solicitada a proteção contra pirataria pelo sub-setor de software. O setor gráfico solicitou linhas de crédito para reconversão e acordou uma tarifa externa comum a ser reconhecida. Outros setores que esboçaram planos de acordos setoriais foram o de couro e caçados, fibras têxteis e confecções.

Já no segundo semestre de 1992, o Subgrupo julgou necessária a formação de Comitê de Acompanhamento dos acordos já em andamento no âmbito setorial, tentando garantir sua entrada em vigência e implementação

---

<sup>4</sup> Montagem.

efetiva. Este Comitê deveria interagir com os Grupos de Acompanhamento privados, até então os principais envolvidos nesses acordos.

Na verdade, até o início de 1993, somente o setor siderúrgico<sup>5</sup> havia configurado um acordo setorial reconhecido na ALADI. Os demais setores<sup>6</sup>, apesar de alguns avanços, não tinham seus acordos reconhecidos, esboçando tentativas de fechar um documento reconhecido pelos quatro países.

Ainda no segundo semestre de 1992, constituíram-se as Comissões Setoriais de Tecnologia, de Meio Ambiente Relacionado com a Indústria, de Política Industrial e Qualidade e Produtividade, e de Pequenas e Médias Empresas, revelando as principais preocupações do Subgrupo. De fato, os regimes de promoção industrial dos quatro países foram o centro das preocupações do Subgrupo na segunda metade de 1992. Cada delegação fez uma resenha de normas e efeitos remanescentes de regimes já revogados, dado que quase não existiam regimes ativos.

Na Argentina já não havia regimes efetivos de promoção à indústria, nem tampouco política industrial definida claramente pelo governo.

O Brasil ainda possuía resquícios de programas de promoção industrial. As Zonas de Processamento de Exportações (ZPE's), os sistemas PROEX e alguns programas remanescentes do BEFIEX podem ser listados como remanescentes de uma época de grande promoção à indústria. Um maior impulso à indústria brasileira era esperado do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, lançado pelo então Presidente Fernando Collor em 1991. De forma sintética, este programa era constituído de medidas e estudos visando o alcance de uma estrutura industrial mais competitiva a nível internacional, bem como visava a implementação e/ou desenvolvimento no país de novos setores industriais, como a informática, biotecnologia, microeletrônica. Este programa interagiu com uma conjuntura francamente aberturista do governo federal, bem como não contou com programas

---

<sup>5</sup> O Acordo Setorial Siderúrgico foi assinado somente por Argentina e Brasil, ou seja, Paraguai e Uruguai preferiram, de início, ficar de fora. Mais à frente no capítulo este Acordo será melhor explorado.

<sup>6</sup> Os outros setores que estavam negociando acordos eram: alumínio, fundição, cobre/chumbo/níquel, bens de capital, equipamento odonto médico-hospitalar, eletroeletrônica, eletrodomésticos, geração elétrica, informática e automação industrial, telecomunicações, refrigeração e ar condicionado, componentes, software e serviços informáticos, papel e celulose, gráficos, editorial, brinquedos, plásticos, construção civil, vidro plano, cerâmica vermelha/branca, cerâmica refratária, madeiras industrializadas, pinturas, materiais fotossensíveis, químico-petroquímico, farmacêutico, automotriz, tratores, couros, calçados, cultural, cimento, pedras de aplicação, tubos de condução, têxtil e confecções, veterinário.

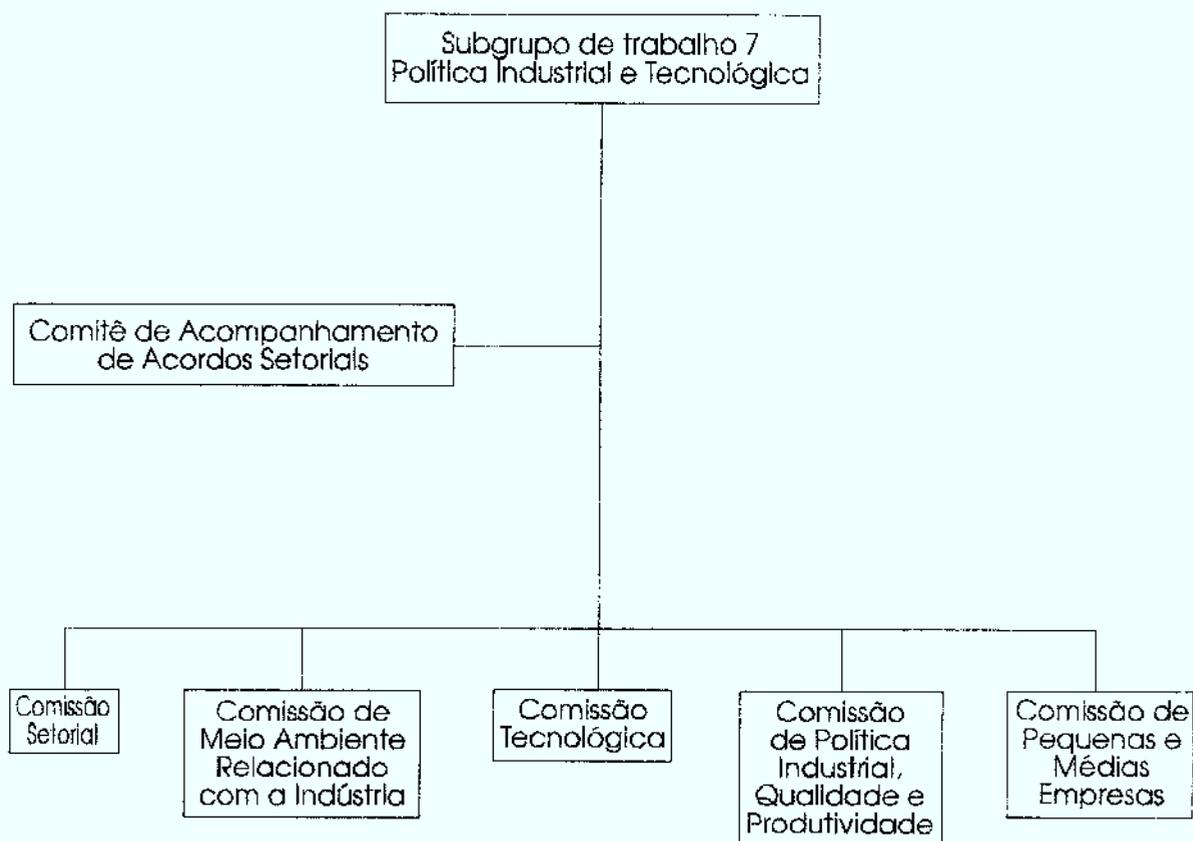
especiais de financiamento a atividades de P&D e correlatas. Dessa forma, seria difícil imaginar que, numa estrutura tão instável como a brasileira, as empresas tomassem iniciativa e desembolsassem quantias significativas de dinheiro para implementação do plano sem que o governo desse sequer um suporte de C&T necessário para seu desenvolvimento. Enfim, o plano ainda continua nas intenções.

O Paraguai contava com a lei 60/90, que previa um "Regime de Incentivos Fiscais para Investimentos de Capital Nacional e Estrangeiro", a qual exonerava gravames alfandegários e tributários aos investimentos em bens de capital, matérias-primas e insumos destinados à indústria local para fabricação de bens de capital por 5 anos, podendo chegar a 10 anos para repatriação de capital ou fixação em zonas preferenciais de desenvolvimento. Não havia até fins de 1992 nenhuma linha de financiamento para o setor industrial.

O Uruguai também possuía alguns instrumentos ativos para a promoção industrial. A Lei nº 14.178 de 1974 era pouco efetiva em termos práticos, unicamente desgravando o ingresso de equipamento no país. Alguns Decretos promocionais tinham o mesmo efeito sobre bens de capital, isentando as tarifas aduaneiras. Havia ainda estabelecido um fundo de organismos internacionais para pré-investimento a médio e longo prazos, cobrando taxas de mercado.

Esse mapeamento dos regimes ativos ou inativos nos países visava subsidiar a montagem da Estratégia Macro para a Área Tecnológica do MERCOSUL. Tal estratégia era também fortemente balizada pelo Programa Bolívar, uma iniciativa latino-americana para coordenação entre empresas, centros de pesquisa, organismos públicos e privados para gerar um novo sistema de relação entre os setores científicos, técnicos e industriais. Visa o desenvolvimento das capacidades produtivas da América Latina e Caribe, melhorando a competitividade de bens e serviços latino-americanos no mercado internacional.

A seguir, apresenta-se a configuração do Subgrupo em 1992, após a criação de suas comissões. A estrutura orgânica se apresentava da seguinte forma:



O Subgrupo ainda propôs a harmonização dos Programas de Qualidade e Produtividade, tendo o Programa brasileiro como base para os demais países (esses países nem sequer contavam com tal programa, mas tão somente com iniciativas desencontradas). Um estudo para diagnóstico da competitividade setorial deveria ser iniciado em 1993 em alguns setores ainda a serem determinados.

A Comissão de Propriedade Intelectual realizou sua primeira reunião em novembro de 1992, iniciando a discussão sobre marcas e patentes. Em 1993, tal Comissão deve contar com a cooperação técnica da Organização Mundial da Propriedade Intelectual.

### **3.2.3. Avanços Gerais da Integração: O Trabalho de Outros Subgrupos**

A fim de localizar o leitor quanto aos avanços significativos alcançados com o Mercado Comum do Sul, passamos agora a uma rápida abordagem sobre quais foram tais avanços.

Nos últimos dois anos foi grande o avanço conseguido em todas as áreas de negociação do MERCOSUL.

Inicialmente será ressaltado um acordo que foi fechado somente entre Brasil e Argentina, mas é de suma importância para as pretensões de complementaridade industrial e tecnológica, o Estatuto das Empresas Binacionais Brasileiro-Argentinas, concluído em Buenos Aires a 6 de julho de 1990. Esse estatuto decorre dos entendimentos mantidos no âmbito do Tratado de Integração Cooperação e Desenvolvimento de 29 de novembro de 1988, mais especificamente relacionado com o Protocolo nº 5 sobre Empresas Binacionais. Não foi abordado no capítulo 2 pelo fato de não ter sido apreciado e aprovado pelo Congresso Nacional até 1991, ou seja, o Estatuto só entrou em vigor à época do MERCOSUL. Brasil e Argentina, naquele momento já tinham o anseio de estender o acordo para Paraguai e Uruguai, esperando que logo esses países pudessem aderir ao propósito da formação de empresas binacionais ao âmbito MERCOSUL.

Em termos comerciais os resultados se apresentaram logo. Já em 1991, as trocas comerciais entre os quatro países envolvidos cresceram 25% em relação ao ano anterior, atingindo um volume de US\$ 4,9 bilhões. Em 1992, as primeiras estimativas apontavam um comércio de cerca de US\$ 6 bilhões, com crescimento de cerca de 22% frente a 1991. O grande dinamismo suscitado no primeiro ano de operacionalização tem atraído a atenção de investidores externos. Consultoras na Europa e Estados Unidos observam atentamente a evolução deste mercado, recomendando a aceleração de sua implementação.

Um importante acordo fechado no âmbito do mercado unificado foi o celebrado entre as bolsas de valores do Brasil, Argentina e Uruguai. Após sucessivas negociações e forte interesse das partes o acordo foi viabilizado, inicialmente operando apenas com um número limitado de empresas para fins de aprendizado e organização. Às vésperas do fechamento do acordo, argentinos e uruguaios reclamavam muito da instabilidade brasileira, bem

como do controle de câmbio exercido no Brasil. Adicionalmente, potenciais investidores reclamavam da alta tributação sobre ganhos de capital no Brasil, fator que poderia causar um grande êxodo de capital para fora do país, rumo à Argentina ou ao Uruguai onde os ganhos de tal origem não são tributados. A união das bolsas veio a beneficiar os países na medida em que abriu novas perspectivas de financiamento (lançamento de ações) e de estímulo ao investimentos nos países membros de tal iniciativa.

Um avanço a ser apontado seria a promulgação de um regulamento para sancionar fraudes em certificados de origem do MERCOSUL (Certificação de Origem - Regime de Procedimentos e Sanções Administrativas). O Regime de Origem previa um conteúdo MERCOSUL de, pelo menos, 50%, havendo possibilidade de requisitos específicos por produto (caso da Siderurgia). As partes poderiam solicitar revisão dos requisitos de origem quando da suspeita de falsificação nos certificados emitidos. Quanto à Solução de Controvérsias, foi assinado um protocolo (Protocolo de Brasília). Este protocolo previa a formação de um Tribunal Arbitral *ad hoc*, pelo qual passariam as questões judiciais do espaço conjunto. Quanto às Cláusulas de Salvaguarda, eram admitidas até 1994, desde que determinado comércio ameaçasse o mercado do país importador, tendo sido acionado no caso das exportações de papel e celulose do Brasil para Argentina.

No atual estágio de desenvolvimento, os países já contam com uma margem de preferência de 68% da tarifa imposta para comércio com terceiros. Este resultado já começa a impactar fortemente sobre as estruturas dos países, forçando-as a se modernizarem, sob a pena de simplesmente desaparecerem ao não se tornarem competitivas. É nesse momento que parece fundamental o apoio governamental ou dos órgãos do MERCOSUL, buscando evitar o desaparecimento de setores econômicos, criando linhas de financiamento para reconversão, bem como programas de apoio. As empresas estão se mobilizando, realizando seminários e criando fundos para investimento em tecnologia. Um exemplo disso é a indústria de laticínios da região sul que, aproveitando-se da vantagem cambial frente à Argentina, vem fazendo crescer suas exportações.

Esse grandes avanços nas relações entre países não ocorreu, porém, sem a geração de desequilíbrios. O mais importante deles foi decorrente, ironicamente, do relativo sucesso do plano de estabilização argentino implementado pelo ministro Domingos Cavallo, da Economia. Esse plano

provocou um grande atraso cambial na Argentina ao fixar a taxa cambial, por decreto, de 1 dólar para 1 peso (antes 10.000 austrais). Apesar do sucesso em debelar a inflação, o congelamento da taxa trouxe um atraso cambial que acumulava cerca de 30% até fins de 1992. O déficit argentino da balança comercial atingiu um montante de US\$ 2,5 bilhões durante o ano de 1992 (cerca de US\$ 1,4 bilhões com o Brasil). No entanto, o grande fluxo de capitais para a Argentina causou um superávit na conta capital do balanço de pagamentos argentino mais que compensando o déficit em conta corrente. Tal posição não era confortável, posto que grande parte deste fluxo de capitais era composto ou por capitais que voltavam à Argentina em busca de aproveitar os projetos de privatização (que mais cedo ou mais tarde estariam concluídos) ou por capitais de curto prazo buscando valorização na bolsa, o chamado *hot money*.

Foi diante desta conjuntura que o ministro Cavallo deu um passo atrás em relação ao MERCOSUL. O ministro elevou a taxa de estatística, cobrada de todas as importações (exceto bens de capital sem similar nacional, café, cacau e livros), de 3% para 10%. Esta taxa é cobrada na Argentina para auxiliar os órgãos de estatísticas do país que levantam dados sobre comércio exterior, mas longe de querer aumentar as verbas disponíveis para estes órgãos, Cavallo pretendia era frear o grande surto importador surgido em seu país por conta do atraso cambial e da expansão de consumo que seguiu a maior estabilidade econômica. Paralelamente, o ministro argentino lançou medidas de fomento às exportações, visando reverter o quadro da balança comercial argentina para 93<sup>7</sup>. Os países parceiros da Argentina no MERCOSUL não viram com bons olhos a medida argentina, mas aceitaram-na diante da situação adversa enfrentada pelo país frente ao comércio exterior, principalmente com o Brasil. Os países entenderam que, quando fixada a tarifa comum, tais medidas unilaterais não mais afetariam a harmonia do mercado comum.

---

<sup>7</sup> Ao que parece pelos números de 1993 (até março), a tentativa argentina foi bem sucedida, pelo menos com relação ao Brasil. O volume de negócios entre Brasil e Argentina em 1993, via Convênio de Crédito Recíproco, espécie de câmara de compensação do comércio exterior da ALADI (CCR), apontou débitos de US\$572,647 milhões contra créditos de US\$ 515 milhões, ou seja, um saldo favorável de cerca de US\$ 57 milhões para a Argentina. De fato, teve grande peso para esse resultado os acordos de compra de trigo e petróleo argentino pelo Brasil firmados em 1992 e levados adiante, bem como acordos na indústria automobilística, assunto que será abordado mais adiante no capítulo. Cabe lembrar também que nem todo comércio Brasil Argentina é feito via CCR.

Grande parte do déficit argentino foi em contrapartida de relações com o Brasil. Para resolver diplomaticamente o assunto, o Brasil se submeteu a comprar mais trigo e petróleo argentino durante 1993, visando reequilibrar o comércio entre os dois países. Houve também mudanças no protocolo 21, alterando as regras para o comércio de veículos entre os países<sup>8</sup>.

Em junho de 1992, reunidos em Las Leñas, os presidentes dos quatro países membros do MERCOSUL tomaram uma importante decisão para afirmar a disposição de concretizar o projeto de integração entre os países. Os presidentes aprovaram um cronograma de atividades<sup>9</sup> para cada Subgrupo de Trabalho, delineando os prazos para fechamento das discussões sobre temas nevrálgicos para a efetivação do projeto do Mercado comum do Sul, com livre circulação de bens, serviços e fatores de produção entre estes países.

Dentre os assuntos mais importantes, dois merecem particular atenção. O primeiro deles se refere à harmonização de políticas macroeconômicas entre os países. O outro se refere à fixação da tarifa externa comum com relação a terceiros países.

A efetivação de uma diretriz de política econômica para o mercado comum parece ser um dos temas mais controversos dentre todos a serem discutidos. A situação de todos os países envolvidos foi de grande instabilidade durante toda a década de oitenta. Um avanço muito grande foi conseguido por países como Uruguai, Paraguai e Argentina em suas recentes políticas de estabilização com abertura ao comércio exterior, mas o Brasil continua sendo um grande problema. A inflação brasileira está a níveis próximos a 25% ao mês, oscilando para baixo ou para cima. Todos os planos de estabilização tentados com choques heterodoxos fracassaram e o artifício de controle monetário ortodoxo não consegue debelar os índices inflacionários. É muito difícil falar em harmonização macroeconômica com um país que nem dispondo de toda a liberdade (certamente esta liberdade tem limitantes tanto externos quanto internos, mas o sentido dado aqui à palavra liberdade se refere à flexibilidade diante dos parceiros do MERCOSUL) para manejo das variáveis econômicas consegue estabilizar a economia. Além do mais, as estruturas tributárias e formas de manejo cambial em cada país são muito distintas. Dessa forma é difícil acreditar que essa dimensão do acordo seja equacionada no prazo fixado como desejado, ou seja, até 1994. Talvez muito

---

<sup>8</sup> Conforme mencionado anteriormente, tais mudanças serão vistas mais adiante neste capítulo.

<sup>9</sup> Este cronograma foi publicado, na íntegra, pela Gazeta Mercantil no dia 2 de julho de 1992.

mais tempo seja requerido para que "os ponteiros dos relógios dos quatro países andem juntos e no mesmo ritmo", mas essa dúvida só o tempo pode desmentir ou referendar.

Outro assunto crucial para o andamento da iniciativa tem tido um encaminhamento mais satisfatório. A fixação de uma tarifa externa comum, que não necessariamente implica em um só nível tarifário para todos os produtos, vem progredindo satisfatoriamente no Subgrupo nº 10 (Coordenação de Políticas Macroeconômicas). Após a fixação no cronograma do prazo de junho de 1993 para a apreciação do GMC sobre os níveis tarifários estabelecidos, já foram apreciadas as divergências tarifárias entre os países e apresentadas propostas de cada país, posteriormente discutidas. Em 28 de dezembro de 1992, os presidentes dos quatro países emitiram um comunicado informando a posição final dos países acordada em Montevideu. Segundo este comunicado, os países acordavam para junho de 1993 (segundo o cronograma) a vigência de seis níveis tarifários não superiores a 20% . Seriam permitidas alíquotas diferenciadas até o máximo de 35% para uma lista reduzida de produtos, que deveriam se reduzir ao máximo de 20% em prazo não superior a seis anos. Um regime especial seria aplicado à importação de produtos subsidiados, em conformidade com as determinações da Rodada Uruguaí do GATT. Tal regime seria decidido pelo GMC após o término da Rodada Uruguaí.

Este resultado, conseguido após uma série de tentativas frustradas entre os países com relação à tarifa externa comum, deve ter agradado a todas as partes. Apesar de o nível tarifário máximo de 20% poder ser considerado baixo para alguns setores econômicos dos países, como o automobilístico no Brasil e o açucareiro na Argentina, a abertura da possibilidade de um nível tarifário de 35% até 2001 garantiu um sobrefôlego a setores que se sentiam fortemente ameaçados pela concorrência externa, garantindo a eles 6 anos para se adequarem à concorrência internacional. Desta forma, a solução de consenso não exigiu que nenhum país abrisse mão da posição de defender setores mais sensíveis, numa manobra que consolidou a negociação quanto à tarifa comum sem prejuízo à integração. Tão logo sejam fixados os níveis tarifários a vigir, os países estarão andando no mesmo passo, garantindo no mínimo a configuração de uma união aduaneira na região, isso se não se configurar a coordenação macroeconômica.

Todos esses avanços só fazem crescer o otimismo quanto ao MERCOSUL. Apesar da descrença de muitos empresários e estudiosos nesse projeto, a organização e seriedade com que têm se desenvolvido as negociações chega a surpreender. O que deve ser notado é que não existe a possibilidade de colheita a curtíssimo prazo de frutos maduros dessa iniciativa. Se o que se passa entre os países é uma grande demagogia, como afirmam alguns estudiosos<sup>10</sup>, fica realmente difícil explicar todo esse avanço ocorrido no âmbito da iniciativa para o mercado comum e seus efeitos mais imediatos, como o aumento brutal de comércio na região. Não se pode, a meu ver, de maneira alguma subestimar a potencialidade de tal acordo que, se bem sucedido, poderá agregar outros países da região e talvez os Estados Unidos num futuro próximo. Mesmo se isso não ocorrer, conforme ressaltado anteriormente, a própria entidade MERCOSUL já garantiu a participação dos países em acordos com a CEE e o NAFTA, lançando as bases para uma posterior penetração de produtos sul americanos nesses mercados.

Não é pretensão deste trabalho explorar mais profundamente todas as mudanças ocorridas com a evolução do MERCOSUL. Não seria recomendável, tampouco, a negligência de algumas realizações importantes como a fixação de um cronograma e o encaminhamento da questão da tarifa externa comum. O trabalho passa agora a tratar das evoluções setoriais perceptíveis no período 1990-1993, dando especial ênfase ao Acordo Setorial Siderúrgico e ao grande impulso ao comércio no setor automobilístico, chegando a criar boas perspectivas para o reaparelhamento produtivo a níveis localizados setorialmente.

### **3.3. A Indústria no MERCOSUL: uma Abordagem Setorial**

A mudança de rumo ocorrida com a superação do Projeto de Integração Brasil-Argentina, visando uma integração mais ampla, rápida e abrangente (incluindo Uruguai e Paraguai) trouxe correlata uma mudança de mentalidade e condução básica do projeto de integração. A partir da assinatura do Tratado

---

<sup>10</sup> Em entrevista ao periódico diário argentino *Ámbito Financiero* de 1 de fevereiro, o economista Carlos Rodríguez do Centro de Estudios Macroeconómicos (CEMA) afirmou que "*los bloques son para participantes grandes...*" e que "*El Mercosur es una demagogia latinoamericana...*", ressaltando o fracasso de tentativas como a ALALC.

de Assunção, não mais seria buscada a integração setorial visando a paulatina incorporação dos diversos setores. Outrossim, as reduções tarifárias e determinações do Grupo Mercado Comum seriam aplicadas a todos os setores indistintamente, sendo que as Listas de Exceções deveriam estar totalmente suprimidas em 1994 para Brasil e Argentina, e 1995 para Paraguai e Uruguai. Essa nova abordagem obscurecia bastante o sentido de complementaridade intra-setorial, pois os acordos setoriais passavam a ser encarados diferentemente do modo com que eram encarados até o Tratado de Assunção. Não se quer negar com isso a importância dada retoricamente aos acordos setoriais e sim ressaltar que a lógica do MERCOSUL deixava tais iniciativas muito mais a cargo dos agentes produtivos, não amparando, pelo menos até a assinatura do Acordo Setorial Siderúrgico, adequadamente estas iniciativas. Ainda assim é realmente surpreendente a resposta dos diversos setores ao estímulo (ou ameaça da concorrência) ao mercado unido. Em momento anterior no capítulo foi abordado o número de setores que têm em andamento projetos de acordos ou acordos em andamento. Não será dada aqui prioridade a setores com acordos em andamento, posto que os acordos são pontuais e ainda pouco avançados na maior parte dos casos. A preocupação deste trabalho será focar os setores que se mostraram mais dinâmicos entre os anos de 1991 e 1992, efetivando acordos ou revelando grandes filões de comércio. Particularmente, o setor siderúrgico, pelo acordo já consolidado, e o setor automobilístico, pelo extremo dinamismo nas relações comerciais, serão temas centrais na nossa abordagem. Tais setores, além de se mostrarem bastante ativos dentro do MERCOSUL, são setores de extrema importância no padrão de desenvolvimento latino-americano, setores com alto valor agregado e capazes de imprimir um grande dinamismo à indústria no caso de alavancarem investimentos visando reorganizar suas produções.

Certamente, o setor fundamental, no ponto de vista aqui adotado, para geração e difusão de mudanças estruturais é o setor de bens de capital. No entanto, ao ser relegado a um segundo plano no Subgrupo de Trabalho nº 7, tal setor ficou dependente de impulsos de outros setores para um maior dinamismo. Outro caminho seria o de reunir esforços para a conformação de um acordo setorial, caminho este que já está sendo seguido. O setor de bens de capital conta com 15 grupos de trabalho visando a elaboração de um documento a ser referendado pelas partes.

O que se notou, porém, em termos de tendência, foi uma reversão do que vinha ocorrendo até 1990. Durante o período de integração restrito a Brasil e Argentina foi conseguida uma redução das assimetrias tanto em termos inter como intra setoriais, com a Argentina melhorando bastante sua posição comercial nesta indústria frente ao Brasil<sup>11</sup>. Após 1990, porém, o abandono dos princípios de flexibilidade, gradualismo e equilíbrio, generalizando-se a queda tarifária e relegando o setor a um segundo plano, pôde-se notar um comportamento errático nos fluxos de comércio. A política cambial dos países veio a acirrar este quadro. As exportações brasileiras de máquinas e equipamentos cresceu em 1991 mais de 130% (3% para o resto do mundo) em relação a 1990, ficando praticamente estáveis as importações brasileiras. O mercado argentino absorveu 8% das exportações brasileiras de bens de capital em 1991 (3% em 1990), sendo que esses produtos representaram 10% dos bens de capital importados pela Argentina. De 1991 para 1992, as exportações do Brasil tendo como destino o MERCOSUL cresceram cerca de 60%, havendo decréscimo nas importações de cerca de 9%<sup>12</sup>.

Apesar do grande crescimento do comércio favorável ao Brasil, a ausência de mecanismos equilibradores do comércio e estruturas industriais tem causado fortes desequilíbrios intra MERCOSUL neste setor. A esperança é que, com o fechamento de um acordo, o setor possa caminhar para estruturas mais equilibradas tanto comercialmente como em termos da indústria, com um intercâmbio tecnológico firmado entre os países.

### **3.3.1. O Acordo Setorial Siderúrgico**

No primeiro semestre de 1992, o Grupo Mercado Comum recebeu para apreciação o Projeto de Resolução sobre Acordo Setorial Siderúrgico para sua apreciação e aprovação. Reiterando o respeito ao Tratado de Assunção no que

---

<sup>11</sup> É bom lembrar que em 1988 e 1989 a Argentina foi superavitária no comércio Lista Comum, apesar da persistência do déficit global no setor. Puderam ser notados movimentos nas indústrias de máquinas embaladoras e engarrafadoras, bem como em máquinas-ferramenta, buscando melhor adequação do aparelho produtivo e intercâmbio tecnológico, principalmente com a Itália.

<sup>12</sup> Os dados do comércio de 1992 inclui máquinas, aparelhos elétricos e mecânicos, ferramentas e produtos metalúrgicos. Os dados foram extraídos do Boletim de Integração Latino-Americana n.6, julho-setembro de 1992.

tange à aceleração, não o contrário, do processo de integração econômica, o GMC decidiu aprovar o Acordo Setorial Siderúrgico, recomendando a sua incorporação como anexo ao Acordo de Complementação Econômica nº 18 da ALADI, o qual reconhecia a configuração do MERCOSUL. Até este momento, Uruguai, representado por seu Setor Siderúrgico, Paraguai, representado pelo Centro de Industriales Metalurgicos, Argentina, representada pelo Centro Argentino de Industriales Siderurgicos e o Brasil, representado pelo Instituto Brasileiro de Siderurgia concordavam com o conteúdo do Acordo e assinaram o documento.

O documento, tendo chegado a conhecimento dos empresários uruguaios, sofreu forte objeção, tendo os empresários requerido várias modificações para que fosse aceito pelo setor. Os empresários se reuniram em Montevideu, com presença de brasileiros e argentinos, redigindo um documento com as mudanças requeridas. Infelizmente, os países não conseguiram chegar a um acordo que atendesse aos interesses comuns de todas as partes. O Uruguai se excluiu do acordo, julgando não gozar de situação madura a ponto de concorrer com a indústria brasileira nas bases do acordo. O Paraguai seguiu o mesmo caminho, declinando da assinatura do Acordo, após a apreciação do documento em seu país.

O Acordo Setorial Siderúrgico seguiu então como acordo bilateral a ser firmado somente entre Brasil e Argentina. Em 21 de outubro de 1992, estes países subscreviam a assinatura do Protocolo Adicional ao AAP.CE Nº 14 ou Acordo Setorial Siderúrgico, conformando o primeiro e, até então único, acordo setorial no MERCOSUL.

### **3.3.1.1. O Conteúdo do Acordo**

O documento assinado previa a orientação a ser seguida pelos países signatários rumo à integração neste setor. Dentre os objetivos listados como desejáveis estavam a definição de regras claras de estímulo ao comércio e investimentos, visando alentar o processo de complementação industrial entre empresas siderúrgicas, buscando melhor aproveitar a estrutura existente e ganhar em termos de escala, especialização e eficiência geral.

O acordo procuraria facilitar as vias de acesso da iniciativa privada aos governos, criando condições para correção ou eliminação de fatores exógenos e/ou endógenos afetando a competitividade do setor. Com isso, a fixação de

preferências tarifárias reais viria somente a estimular o comércio entre as partes, sem prejudicar as estruturas produtivas existentes.

Estavam compreendidos no protocolo os produtos incluídos nas posições NALADI-SH dos Capítulos 72 e 73, Anexo 1. O tratamento a ser dado a cada posição dependeria da categoria em que a posição (ou produto) se encaixasse, conforme segue.

Os produtos para os quais não existe estrutura produtiva interna ou para os quais, embora produzidos internamente, não haja antecedentes de produção regular terão preferência tarifária de 100%, ou seja, tarifa zero no comércio bilateral. Tais produtos foram denominados pelo Acordo como Categoria I.

Aqueles produtos para os quais existe produção interna, mas que, por qualquer motivo tenham apresentado importações (excesso de demanda) nos anos de 1988, 1989, 1990 terão preferência tarifária de 100%, porém terão quotas de comércio estabelecidas. Tais produtos se encaixam na chamada Categoria II.

A Categoria III de produtos englobaria aqueles produtos que gozam de produção regular internamente, produção suficiente para atender o mercado interno. Tais posições deveriam ter cronograma específico de liberação. O programa deveria neste caso ser compatível com fatores relacionados à competitividade das empresas, inclusive com planos de privatização ou reestruturação em andamento.

Até a transição para o mercado comum (1994) seriam permitidos acordos subsetoriais. Tais negócios deveriam ser fechados em condições particulares que justificassem o mesmo e desde que coerentes com o âmbito da integração global, não afetando o andamento em outros setores. Tais condições enfatizadas visavam evitar que acordos subsetoriais fossem estabelecidos com intuito de restringir o comércio ao invés de aumentá-lo. Os acordos que seriam estimulados seriam aqueles que buscassem a complementação industrial entre empresas siderúrgicas dos países signatários. A homologação destes acordos estaria a cargo do Grupo Mercado Comum.

Os acordos de complementação industrial deveriam respeitar ainda três princípios fundamentais:

a) incorporar planos de complementação com empresas siderúrgicas com legítimo valor agregado;

b) as metas deveriam buscar uma maior competitividade global dos países, com maiores economias de escala, aumento da qualidade mediante maior intercâmbio tecnológico e de uma melhor utilização de recursos;

c) condições especiais estabelecidas em casos especiais não beneficiariam outros produtores dos países signatários.

A fim de evitar a ocorrência de práticas desleais de comércio, o Acordo previa a não instituição de subsídios para produção e comércio siderúrgico que não fosse previamente discutida e aceita pelas partes e estivesse em conformidade com os padrões internacionais. Tentava-se também evitar a concorrência desleal ao se vetar a possibilidade de controle de preços e pretendia-se assegurar iguais condições de acesso a insumos e matérias-primas pelos Estados participantes.

Os programas de reestruturação e privatização deveriam ser acompanhados de perto por ambas as partes. Ambas as partes deveriam também se posicionar homogeneamente em foros internacionais, mesmo sabendo da situação específica de cada país.

As políticas tecnológicas seriam harmonizadas quanto a seu aprimoramento, normalização técnica, investigação e inovação tecnológica, políticas setoriais de competitividade e política ambiental. Tal medida visava evitar uma polarização dos avanços produzidos em termos da tecnologia.

Para administrar o Acordo, o Grupo Mercado Comum criou o Grupo de Trabalho Permanente para a Siderurgia (GTPS), composto por um membro titular e outro alterno do setor empresarial de cada país. Pela Argentina ficaria responsável o Centro de Industriais Siderúrgicos (C.I.S.) e pelo Brasil o Instituto Brasileiro Siderúrgico (I.B.S.). Ao GTPS caberia recomendar as pautas de avanço do acordo, assessorar na implementação de políticas que afetassem ao setor siderúrgico, promover a harmonização no setor em geral, recomendar medidas para o andamento e aprimoramento do acordo e apresentar relatórios mensais ao GMC. O canal de comunicação entre o GTPS e o GMC seria o Subgrupo de Trabalho nº 7. Eventualmente, representantes governamentais poderiam participar no GTPS em função dos temas a serem tratados.

Quanto ao regime de origem a ser respeitado pelo setor, prevalecia o Regime Geral acordado no âmbito do MERCOSUL, porém, sem prejuízo deste, um anexo ao AAP.CE Nº 14 regeria algumas normas específicas. Aos

países signatários era permitida a consulta sobre os efeitos de medidas de política econômica sobre o comércio de bens siderúrgicos.

O Acordo Setorial Siderúrgico ficaria vigente da sua data de assinatura até 31 de dezembro de 1994, quando a tarifa seria zero para todo o universo negociável dentro do MERCOSUL (exceto a Lista de Exceções de Paraguai e Uruguai).

Não foi possível avaliar até início de 1993 os impactos que tal acordo provocou no comércio e estrutura industrial dos países signatários. Apesar da resposta a tais estímulos por parte das correntes comerciais ser bem mais rápida que a resposta dada pelos investimentos, os três meses que transcorreram desde a assinatura do acordo em outubro de 1992 não podem ser tomados como indicativos da tendência a ser seguida pelas correntes comerciais. Dessa forma este trabalho abstém-se de revelar dados sobre o avanço do comércio após o Acordo.

Apesar de não podermos tirar conclusões definitivas sobre o futuro das correntes comerciais, é possível reconhecer a potencialidade do protocolo em estimular o comércio bilateral, pois entre os países estaria vigente uma tarifa menor que a vigente no MERCOSUL. É bom lembrar que os acordos setoriais firmados entre Argentina e Brasil, conforme foi visto no capítulo anterior, renderam bons frutos quando adotada a tarifa zero. O grande problema a ser enfrentado no caso siderúrgico, principalmente no caso brasileiro, provavelmente seria a negociação nos bens Categoria III. Se a Argentina insistisse na sua posição quando do Protocolo 13, mantendo grande parte dos produtos em listas de exceções, provavelmente haveria dificuldade nas negociações com bens Categoria III, pois, nesse caso, a Argentina tentaria enterrar as negociações.

Quanto às potencialidades do instrumento do Acordo referentes a mudanças no aparelho produtivo da indústria, há razões para certo otimismo. A harmonização prevista nos procedimentos para melhoria tecnológica evitaria uma polarização ou especialização desfavorável para uma das partes (no caso Argentina). Por outro lado, a clara preocupação com especialização intra-setorial, complementaridade e melhor produtividade e qualidade lançam boas perspectivas quanto ao alcance do Acordo. Segundo o próprio documento:

"...os países signatários se comprometem como mínimo a: ...promover a competitividade internacional do setor, não superando os valores internacionais em insumos e custos de alta incidência na estrutura produtiva do setor..."<sup>13</sup>.

Se a vontade política se concretizar em realizações específicas, certamente, pelo caráter das disposições reveladas, haverá mudanças estruturais na indústria. Não se pode afirmar *ex ante*, porém, que a vontade política vai se concretizar em realizações a nível da realidade. Somente a evolução dos fatos dentro do MERCOSUL será capaz de revelar o aproveitamento do potencial criado pelo Acordo.

### 3.3.2. A Evolução no Setor Automobilístico

O Protocolo nº 21, conforme o relatado em capítulo anterior, não se revelou capaz de alavancar grandes mudanças, quer no nível quer no padrão comercial até 1990. A assinatura do acordo setorial ainda à época dos entendimentos bilaterais entre Argentina e Brasil em 1988, ainda que reconhecendo o potencial de desenvolvimento de relações no setor, limitou-se à vontade de implementar relações nesse campo.

O setor ainda não conta com um acordo setorial no âmbito do MERCOSUL, mas as negociações estão avançadas. A situação do setor em março de 1992, mostrava uma proposta de criação de comissão conjunta para estudo de exportações para terceiros países, bem como apresentava bases para um acordo setorial para "ensamblagem" (montagem de automóvel) e autopeças. As negociações evoluíram e o Uruguai sugeriu que o novo acordo fosse uma síntese dos acordos já existentes nesse setor, o PEC que reúne Uruguai e Brasil, o CAUCE que reúne o Uruguai e Argentina e o acordo argentino-brasileiro. Com essa base foi elaborado um texto a ser considerado pelos setores empresariais de todos os países. Este texto ainda não foi homologado pelas partes. Cabe lembrar que estes acordos existentes abrangem basicamente a produção final de automóveis. O setor autopartista também

---

<sup>13</sup> In: Boletim de Integração Latino-Americana n.8, janeiro-março de 1993.

goza de um texto pronto para um acordo, texto este que prevê preferência tarifária de 100% dentro do comércio na região. Este documento transita atualmente pelo SGT-7\* . Ao ser aprovado seria enviado para o GMC para sua homologação junto à ALADI.

A indústria produtora de tratores em concordância com montadoras e autopartistas decidiu ficar fora destes acordos em fase de negociação. Por se tratar de uma indústria diferente tanto em termos de perfil como de consumidor, o setor negocia um acordo específico em separado.

O grande desenvolvimento do setor automotriz ocorreu então à revelia do MERCOSUL. O Protocolo vigente para Brasil e Argentina teve um impacto impressionante sobre o comércio e a indústria nos dois países. Deve-se reconhecer que o dinamismo foi muito mais aproveitado pelo lado brasileiro, principalmente pelo forte impacto da valorização da moeda argentina e pelo fato da economia argentina ter crescido muito à frente do Brasil em 1992. O Brasil, particularmente o setor automobilístico teve uma grande parcela de responsabilidade no déficit argentino de 1992.

### **3.3.2.1. O Grande Crescimento dos Fluxos Comerciais**

As exportações brasileiras do setor de material de transporte em 1991, primeiro ano de vigência do Plano Cavallo, atingiram a marca de US\$ 2,2 bilhões<sup>14</sup>. Destes, cerca de US\$ 1,6 bilhões foi oriundo de veículos automotores. Em 1991, a Argentina absorveu cerca de 16% das vendas externas brasileiras (que triplicaram em relação a 1990) neste setor. Até então esse número não superava os 4%. Ainda neste ano o setor representou 18% de todas as vendas brasileiras à Argentina. Por outro lado a Argentina destina 20% de suas exportações ao Brasil, representando 11% das importações do Brasil no setor. As vendas argentinas não tiveram o mesmo dinamismo apresentado pelo Brasil, mas as estatísticas disponíveis apontavam cerca de 21%<sup>15</sup> de crescimento das exportações cujo destino era o Brasil.

O forte crescimento das exportações brasileiras da indústria automobilística pode ser observado através do desempenho exportador de

\* Subgrupo de Trabalho nº 7.

<sup>14</sup> Para o mundo todo, não só para Argentina.

<sup>15</sup> Este número foi obtido estimando-se que as vendas argentinas até junho de 1991 representaram cerca de 50% das vendas do ano. Esta estimativa foi usada pela ausência de dados "seguros" para 1991 em outras fontes, ou seja, não foi possível compatibilizar dados de origens diferentes.

algumas empresas do setor. A Fiat, a Volkswagen e Autolatina foram as três maiores empresas exportadoras para a Argentina. A Mercedes Benz foi a quinta maior exportadora, ficando a General Motors em nono lugar, Scania em décimo quinto e Ford em quinquagésimo. Por outro lado, Fiat, Scania, Mercedes Benz e Volkswagen ocuparam segundo, terceiro, décimo e décimo segundo lugares, respectivamente, como maiores importadoras da Argentina. O saldo intra-firma continuou favorável ao Brasil após a iniciativa do MERCOSUL.

O ano de 1992 apresentou uma melhora ainda maior para o Brasil em termos de exportações. O déficit comercial argentino na indústria, em 1992, é calculado em cerca de 850 milhões de dólares. O Brasil exportou esse ano cerca de 330.000 veículos ao valor de US\$ 3,1 bilhões para o mundo, batendo todos os recordes de exportações anteriores. O país produziu, aproximadamente, 1.060.000 veículos, mais do que o triplo da produção argentina de 300.000 veículos/ano. O comércio bilateral registrou cifras de exportações brasileiras à Argentina, até início de dezembro, de US\$ 692 milhões, sendo as importações brasileiras no mesmo período de US\$ 128 milhões, aproximadamente.

No Acordo vigente para os países, não havia nenhum mecanismo específico que previsse como sanar esses desequilíbrios. Uma mudança negociada no Protocolo 21, fez com que o Brasil concordasse em importar em 1993 a quota de 25.000 carros não explorada em 1992 pela Argentina. Essa compensação, pelo que se nota nos números, não poderia se dar somente ao longo de 1993. O volume produzido pela Argentina não seria suficiente para exportar cifras similares às brasileiras, dando conta de cumprir a quota de 1993, de 40.000 carros, a quota de 1992, de 25.000 e abastecer adequadamente o mercado interno. Alguns analistas prevêem que, se a quota remanescente de 1992 fosse coberta até junho como estava querendo o governo, a Argentina teria que importar de terceiros mercados para atender o mercado interno<sup>16</sup>.

Esse grande fluxo com a Argentina estimulou bastante o setor em ambos os países. A Autolatina recebeu no Brasil o prêmio de "Exportador do Ano" de 1991, pelos US\$ 116,3 milhões FOB exportados para Argentina,

---

<sup>16</sup> A Argentina já tinha tido problema em 1991 para cumprir sua quota. Até junho de 1992, o país tinha exportado 12.000 veículos da quota de 18.000 de 1991. Nesse mesmo mês, o Brasil já tinha completado os 25.000 veículos da quota de 1992.

sendo US\$ 110,1 milhões via Protocolo 21. Em 1992, a empresa esperava encerrar o ano com vendas de 30 mil veículos para a Argentina, num volume de US\$ 380 milhões. A General Motors também bateria recordes de exportações em 1992, conforme projeções da empresa em outubro, que vinha exportando cerca de mil unidades/mês à Argentina nos meses precedentes. A Fiat estimava, em outubro, fechar o ano com vendas de US\$ 250 milhões ao vizinho sócio no Acordo Automobilístico, com superávit de US\$ 100 milhões para a empresa brasileira.

Esse intercâmbio entre os países não poderia ocorrer sem nenhum impacto sobre as estruturas industriais dos países e, de fato, mudanças e sinais positivos despontaram.

### **3.3.2.2. A Evolução da Estrutura Industrial Automobilística**

As mudanças na indústria automobilística dos países envolvidos com o Protocolo 21 não tem sido limitada ao avanço nas relações comerciais. A indústria de ambos os países parece estar exibindo respostas bastante satisfatórias ao estímulo lançado pelo Acordo e pela evolução comercial.

Pelo lado brasileiro, a indústria automobilística é um dos setores mais beneficiados atualmente. Se, pelo lado externo, o Protocolo 21 dinamizou extremamente os negócios da indústria automobilística, internamente, hoje, tal indústria goza de incentivos fiscais (Imposto sobre Produtos Industrializados) para desenvolvimento de carros populares. A indústria brasileira, conforme visto anteriormente teve um grande resultado em termos de exportação. A própria observação dos carros lançados atualmente no Brasil lança boas perspectivas sobre o futuro desta indústria, pois os carros avançam tanto tecnologicamente quanto em termos de *design*. Esse desenvolvimento tem se dado às custas de investimentos em melhoramento por parte das indústrias no país. A General Motors anunciou em outubro de 1992, investimentos de US\$ 250 milhões, valor 38,9% maior que o investido em 1992. No setor de autopeças, a Cofap, líder no mercado brasileiro de autopeças adquiriu participação de 50% da holding argentina Indufrén, líder na Argentina. Em fins de 1991, a Freios Varga associou-se à empresa desta holding responsável pelo setor de freios, detentora de 90% do mercado argentino. A Cofap também fechou acordo com a Renault argentina para ser sua compradora e fornecedora

de autopeças produzidas por terceiros no Brasil. Atualmente, a empresa brasileira já fornece seus amortecedores para a Renault. A Hyundai, juntamente com o Grupo Garavelo do Brasil iniciaram estudos para possível implantação de uma fábrica da empresa sul coreana no Brasil ou outro país da América do Sul. Segundo a empresa, a área do MERCOSUL é de especial interesse para a montadora que em dois anos pretende já estar operando na região. A montagem de ônibus e caminhões também não é descartada pela empresa.

Certamente, com o grande impulso dado pelo avanço das relações comerciais, com a prioridade junto ao Subgrupo de Trabalho nº 7, com os incentivos dados pelo governo brasileiro e com a proteção garantida por uma taxa não menor que 35% por seis anos à frente, e ainda com o espaço ampliado do MERCOSUL é muito difícil não acreditar num grande desenvolvimento deste setor no Brasil e na Argentina.

Na Argentina, o setor automobilístico tem sido tema recorrente nas publicações periódicas (jornais) e sua reestruturação, ora em curso, bastante discutida. Segundo opiniões da imprensa<sup>17</sup>, hoje está em curso na Argentina uma reestruturação no setor automotriz que, não ocorrendo, destruiria a indústria. O governo sacrificou parte de suas arrecadações, concedendo eliminação de impostos internos a veículos e pneus, além de estabelecer quotas para as importações, beneficiando o produtor interno. Como se pôde observar anteriormente, a indústria argentina foi tão beneficiada que nem deu conta de fazer face ao aquecimento da demanda interna sem descumprir as metas de exportações para o Brasil em 1991 e 1992. Segundo empresários na Argentina, nunca houve tão fantástico desenvolvimento na indústria automotriz. Os modelos se multiplicam nas ruas e os preços têm caído em termos reais. A qualidade sofreu melhorias ao longo dos últimos anos, beneficiando o consumidor. Contra o argumento de que diminuiu a arrecadação de impostos, os empresários rebatem que sua carga tributária caiu de 47% para 43%, sendo que a quantidade de veículos produzida triplicou nos últimos dois anos, aumentando a arrecadação. Em 1991 o país exportou 5.000 veículos, sendo 17.000 exportados em 1992. A estimativa é de exportações entre 50.000 e 60.000 veículos para 1993, rendendo receitas superiores a US\$ 1 bilhão.

---

<sup>17</sup> Tais observações foram extraídas de artigos do jornal "Diario Ambito Financiero" publicado na Argentina.

O setor está investindo cerca de US\$ 708 milhões entre 1992 e 1994, já em execução, gerando 15.000 novos empregos. Os planos até o ano 2.000 ultrapassam a cifra de US\$ 2 bilhões de investimentos. Esse movimento é apontado por alguns como *leading case* da reconversão industrial argentina, trazendo ao mercado de forma rápida e acelerada os benefícios de uma oferta muito melhor, tornando a indústria forte e competitiva em relação ao exterior.

O resultado do Protocolo 21 pode ser considerado, diante dessas perspectivas, exitoso não só do ponto de vista comercial. Não se pode desconsiderar o impacto positivo causado pela recuperação da economia argentina, mas não se pode igualmente negligenciar o potencial do acordo bilateral. O Acordo Setorial Automotriz está em andamento, quase concluído tanto para montadoras quanto para autopartistas. À luz dos fatos correntes a única perspectiva possível para um acordo no âmbito do MERCOSUL é de melhora ainda maior, mais ainda considerando a redução do conteúdo mínimo nacional para 60% do produto comercializado no MERCOSUL, o que tende a abrir uma brecha para que Paraguai e Uruguai não permaneçam marginalizados no processo em curso.

### **3.3.3. Breves Comentários sobre Outros Acordos**

Atualmente, um sem número de setores buscam acordos setoriais no âmbito do MERCOSUL. Os mais desenvolvidos são o já referendado Acordo Siderúrgico e o próspero Acordo Automotriz. Dentre os demais, conta com um acordo bastante elaborado o setor têxtil e o setor petroquímico, sendo o segundo o de maior interesse aqui.

O setor petroquímico tem sido usado entre os países, Brasil e Argentina, tentando reequilibrar os fluxos bilaterais. Em acordo recente entre Petrobrás e YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales), o Brasil se submeteu a importar mais petróleo argentino para contrabalançar o déficit do país com o Brasil. O Acordo Setorial já estabelecido (ainda a ser aprovado) entre Brasil e Argentina dá tratamento de produto nacional ao país vizinho, aumenta as preferências tarifárias, elimina posições da Lista de Exceções e requisitos específicos de origem. Mais uma vez, Paraguai e Uruguai ficaram de fora do Acordo. A alegação é de que o Acordo tem cláusulas que limitam o tratado de Assunção, além de problemas com o regime de origem impreciso e definição de regimes

de *drawback* que caberiam a outros Subgrupos de Trabalho. Ainda assim, o Uruguai apresentou um projeto alternativo ainda não apreciado pelas demais delegações.

Já foram citados, quando da abordagem dos avanços alcançados no Subgrupo 7, outros acordos em andamento, sendo infrutífera uma nova listagem do andamento de tais acordos. Esperando ter abordado os fatos relevantes do ponto de vista deste trabalho nos capítulos precedentes, parte-se agora para o desfecho do mesmo, concluindo sobre a real contribuição da iniciativa integracionista no contexto do reaparelhamento produtivo e tecnológico dos países do Cone Sul.

## **CAPÍTULO 4 - CONCLUSÃO**

Em termos metodológicos, procurar-se-á mostrar neste capítulo a resposta conclusiva à pergunta que permeou todo o trabalho, com um breve retrospecto das fases abordadas nos capítulos 2 e 3. Agora, a exposição terá um caráter mais analítico, tentando responder sobre o papel da integração na reestruturação industrial dos países, bem como especulando sobre o futuro do MERCOSUL.

### **4.1. O Processo de Integração e Suas Orientações**

O ponto de partida para a iniciativa integracionista no Cone Sul ocorre com o projeto proposto por Alfonsín e Sarney, a partir de 1985.

No período que se estendeu até o fim dos anos 80, notou-se uma preocupação por parte dos governos com o tema de política industrial, sendo que a integração era uma clara componente do processo de revitalização industrial dos países. O tratamento setorial oferecido pelos protocolos negociados dá uma boa visão da preocupação em termos de complementaridade intra-setorial, buscando evitar uma especialização inter-setorial que levasse uma das partes a comercializar produtos com menor conteúdo industrial e tecnológico. Ainda que os governos não definissem linhas e instrumentos específicos de política industrial, havia um certo direcionamento de prioridades, não ficando à égide do mercado a definição de setores que conseguiriam se impor às expensas do país vizinho. Da mesma forma, não foram definidas normas horizontais de estímulo à indústria, conforme mostra o próprio caráter protocolar da iniciativa (protocolos setoriais) de integração. Enfim havia uma iniciativa setorialmente definida, buscando uma simbiose intra-setorial com avanço esperado em termos da estrutura. A única crítica que poderia pesar seria a da ineficácia governamental em amparar reformas generalizadas e sinalizar positivamente ao setor privado quanto à disposição de efetivar uma integração econômica, criando expectativas mais sólidas quanto ao futuro do processo. A iniciativa permanecia não divulgada e os avanços muito localizados sub-setorialmente.

Com os governos de Collor e Menem, além da adesão ao Consenso de Washington, a política industrial perde seu caráter ativo na agenda governamental. Ainda que sustentada a nível do discurso oficial, é atribuído ao mercado o papel de estímulo à indústria, residindo na abertura e desregulamentação da economia o maior instrumento de reestruturação industrial. Neste sentido, é abandonada a abordagem setorial antes proposta nos protocolos. As reduções tarifárias passavam a ser progressivas, lineares e automáticas, ou seja, as desgravações seriam cronologicamente determinadas, seriam aplicáveis a todos os setores sem distinção ou discriminação de setores prioritários ou de possível desaparecimento frente à concorrência. Os acordos setoriais eram previstos, mas sempre com propósitos de acelerar a desgravação tarifária e nunca de amenizá-la.

Em ambas as fases, é verdade, pode ser notado um impacto sobre a estrutura produtiva, porém no primeiro caso este impacto foi muito localizado e no segundo teve um limite claro<sup>1</sup>. Como a segunda orientação foi a prevalecente, vamos nela centrar as atenções.

A abertura comercial com cessão dos estímulos setoriais diferenciados e tratamento horizontal dos setores (sem eleição de prioridades) foi o que determinou os rumos da integração após 1990<sup>2</sup>. Resta analisar então como tal estratégia influiu sobre a posição empresarial e se o MERCOSUL foi realmente decisivo dentro de tal estratégia.

O Brasil, dentro do contexto de abertura e desregulamentação e diante de uma forte recessão interna provocada a partir de 1990, colocou o setor privado em situação de grande desafio em termos de sobrevivência à situação adversa. Após um período com grande número de falências, fechamento de empresas e concordatas, o setor produtivo se viu passar por um processo de racionalização rigoroso, donde emergiu uma estrutura bem mais enxuta. Por outro lado, o estímulo aberto pelo MERCOSUL aliado ao surto de crescimento argentino a partir de 1991 abriu um canal alternativo como destino da produção nacional. Assim, a racionalização da estrutura produtiva somada a um canal para desova da produção excedente ao mercado interno foram capazes de alavancar mudanças que não se limitaram a eliminar do mercado

---

<sup>1</sup> Este limite será abordado logo abaixo.

<sup>2</sup> Apesar dos setores elegidos como prioritários pelo SGT - 7, em termos efetivos pouco foi feito a nível central que os diferenciasse dos demais. Sobre a evolução dos fatos nos Subgrupos, ver Boletim de Integração Latino-Americana.

os produtores ineficientes a um só golpe, possibilitando uma sobrevivência dos setores menos competitivos que, paralelamente se organizavam<sup>3</sup>.

Na Argentina, o ajuste macroeconômico com fixação do câmbio atrelado ao dólar fez crescer a confiança na moeda do país. A entrada (repatriação) de dólares à busca de taxas de juros reais ainda elevadas para padrões internacionais e oportunidades no amplo processo de privatizações em andamento no país levaram a um superávit no balanço de pagamentos, ainda que havendo déficit comercial. Este fluxo de dinheiro no país era convertido em pesos que financiavam uma bolha de consumo e ativavam a economia. Com uma taxa de câmbio sobrevalorizada, as importações foram estimuladas, causando forte concorrência aos produtos nacionais, exigindo extrema agilidade do setor privado para responder criativamente a este estímulo do mercado mais aberto. O setor privado, contando com um mercado de capitais fortalecido pelo dinheiro novo entrando no país, logrou sobreviver à abertura da economia aliada a uma taxa de câmbio desfavorável, ainda que o estímulo governamental (via corte de tributação) só tenha ocorrido mais expressivamente no caso da indústria automobilística. Assim, o estímulo do MERCOSUL (basicamente a invasão de produtos brasileiros, além de grandes possibilidades de exportação - como a indústria automobilística) e a ampla desregulamentação da economia (bem mais ampla que a brasileira) causou uma reação positiva na economia do país. Ao que parece, o setor privado estava mais atento a essa possível onda liberalizante do que podia se julgar. Os resultados, longe de desastrosos, foram até positivos enquanto estímulos do mercado.

Algumas observações são cabíveis, porém. Primeiro não se pode afirmar que um simples processo de abertura com alguns estímulos setoriais não fosse capaz de causar os mesmos efeitos. Nesse sentido não se pode afirmar que o MERCOSUL era uma necessidade no âmbito da reestruturação produtiva, ainda que se reconheça seu papel de estímulo.

Em segundo lugar, dificilmente poder-se-ia afirmar que o MERCOSUL, enquanto iniciativa por si só, teria feito surgir o movimento de mudança que se verificou. A recessão no Brasil com a alternativa do mercado externo e a forte abertura e desregulamentação econômica argentina foram aspectos

---

<sup>3</sup> Este foi certamente o caso da indústria de laticínios do sul do Brasil, visivelmente frágil frente à concorrência argentina, conseguiu exportar para o vizinho e paralelamente investir em modernização.

fundamentais de impulso à mudança (ainda que destrutivo se considerado que setores menos competitivos poderiam ter desaparecido).

Por fim, deve-se reconhecer os limites da estratégia de abertura sem a ocorrência de estímulos setoriais localizados. Embora tenha realmente ocorrido uma racionalização produtiva, não houve investimento em expansão de capacidade produtiva ou grande desenvolvimento tecnológico, sendo que os avanços realizados ocorreram somente em setores existentes, não havendo espaço para emergência de novos setores produtivos e desenvolvimento tecnológico. Não há sinais de mercado capazes de levar o setor privado a investir em inovação em situação econômica tão instável, ou seja, aqui, mais uma vez há uma falha na transmissão de informações via mercado, surgindo a necessidade de uma coordenação central em termos de eleição de prioridades, direcionamento de esforços e recursos, infra-estrutura de C&T, em suma políticas setoriais diferenciadas. O incentivo horizontalizado tenderia a beneficiar setores tradicionais às expensas de setores novos (dinâmicos nos países centrais, com maior conteúdo tecnológico e valor agregado), pois os novos necessitam de atenções mais específicas e maior volume de recursos para desenvolvimento. Para estes setores, uma abertura mais lenta e gradual seria não só desejável, mas também necessária.

O tema da política industrial ressurgiu nos países do Cone Sul após o surto inicial de reorganização produtiva forçada. Parece ser este o momento ideal para emendar às políticas de abertura alguns mecanismos indutores de reestruturação mais profundo (no sentido de abranger setores em emergência a nível mundial). Cabe analisar antes, porém, a possibilidade de real efetivação da integração econômica como originalmente proposta no Tratado de Assunção.

## **4.2. O Futuro do Projeto do Mercado Comum do Sul**

Sob a óptica do cronograma estabelecido para o programa de integração em Las Leñas, a meados de 1992, pode-se definir claramente três momentos distintos do processo integracionista. Um primeiro momento levaria ao que pode-se chamar de zona de livre comércio, na qual não haveria barreiras comerciais intra-regionais. Relativamente a essa dimensão, não seria arriscado

afirmar que, até 1994, estará configurada na região uma zona de livre comércio.

Um segundo momento do processo estaria relacionado à realização mais ampla de uma união aduaneira para a região do Cone Sul. A esse respeito, pode-se dizer que a questão já está encaminhada. Conforme foi visto no capítulo três, já foi acertado entre os países no fim do ano de 1992 a ocorrência de seis níveis tarifários não superiores a 20% de taxação sobre os importados de terceiros países. Por outro lado, foi acertado também a vigência por mais seis anos de um nível tarifário de 35% para certos produtos com "alta sensibilidade aos concorrentes importados", buscando uma solução de consenso. Restaria aguardar então a apreciação do GMC (julho de 1993) para efetivação de uma união aduaneira para a região. Apesar da concordância entre os países de duas faixas a serem estabelecidas para a tarifa comum (a faixa com 6 níveis tarifários de 0 a 20% e a faixa de exceção de 20 a 35%), ainda persiste até o início de 1993 uma discordância quanto aos chamados itens de exceção. Esta discordância se refere ao fato de o Brasil não aceitar níveis diferenciados para as tarifas na faixa de exceção como querem os outros sócios. Desta forma, mesmo os produtos que estariam englobados nesta categoria de exceção (aproximadamente 15% do universo tarifário<sup>4</sup>), deveriam contar com o mesmo nível tarifário nos quatro países. Fica muito difícil neste contexto, harmonizar interesses como o caso da indústria de informática. Nessa rubrica, o Brasil postula adoção da tarifa de 35%, enquanto Argentina e outros países sócios não aceitam tarifa superior a 20%, preferindo a tarifa zero (são países que apenas montam kits importados). É basicamente este o maior constrangimento com relação à questão da TEC. Ainda que este problema seja resolvido nas negociações, é difícil acreditar que até 1994 esteja equacionada 100% da questão da tarifa comum, pois a postura que deve prevalecer frente a este problema deve ser aquela dos três sócios brasileiros na integração, confirmando assim a faixa tarifária de 20 a 35% como uma faixa de exceção<sup>5</sup>.

O terceiro e conclusivo momento da integração se daria com a harmonização das políticas econômicas entre os países. Nesse caso, estaria configurada na região um mercado comum, sem barreiras comerciais, tarifa

---

<sup>4</sup> Cabe ressaltar que, apesar de englobar apenas 15% do universo de produtos, aí se incluem produtos de setores de peso na indústria, como automobilística, informática, química fina e bens de capital, isso no caso da lista brasileira.

<sup>5</sup> Nesse caso, a faixa de exceção não teria os mesmos níveis tarifários para os mesmos produtos nos quatro países, ou seja, 15% do universo tarifário não seria equalizado em termos de tarifa externa ao MERCOSUL.

externa comum e harmonização de políticas, com livre circulação de mercadorias, serviços e fatores de produção entre os países.

É exatamente neste passo que residem as maiores dificuldades do processo integracionista, principalmente pelo caráter aberto que esse processo tomou com o Tratado de Assunção, pois a eliminação de barreiras tarifárias não garante por si só a harmonização das políticas econômicas. Ela força a atenção das autoridades e iniciativa privada para esse fim, mas não leva necessariamente à harmonização de procedimentos em termos de políticas econômicas.

A harmonização das políticas fiscais visaria dar um tratamento igualitário para as empresas dos Estados Membros quanto à carga tributária, principalmente aquela relacionada com o comércio exterior. A harmonização se daria em relação aos impostos indiretos e contribuições das empresas, ficando os impostos diretos a cargo de cada país. O sistema brasileiro guarda várias simetrias com os sistemas da Argentina e Uruguai segundo pesquisa da Price Waterhouse sobre sistemas tributários no MERCOSUL. O Paraguai com extremamente baixa pressão fiscal seria um caso à parte. No entanto, as diferenças também não são poucas, e a dificuldade de o Brasil implementar uma reforma tributária ampla reside na forte pressão de diferentes interesses junto ao Congresso Nacional, que adota uma postura de imobilismo. Em todos os países do MERCOSUL a tributação indireta é a grande responsável pela arrecadação fiscal, o que poderia facilitar um entendimento na questão. Em comparação com países da OCDE, a tributação direta no MERCOSUL é muito inferior e a indireta muito superior. Tal constatação traria à tona uma preocupação com a influência da estrutura tributária na competitividade de empresas do MERCOSUL. Dessa forma, tal questão é que deveria permear a discussão da harmonização fiscal caso a orientação do projeto se desse com relação à competitividade sistêmica do MERCOSUL em relação aos países da OCDE. Ainda nessa dimensão, as políticas setoriais deveriam ter papel fundamental na minimização de efeitos negativos de uma tributação "prejudicial" do ponto de vista da competitividade do sistema.

Quanto às políticas monetária e creditícia, a diferença relativa aos processos inflacionários entre os países, aí particularmente a grande inflação brasileira, torna a tarefa de harmonização bastante difícil, pois não só há diferença brutal quanto às taxas de juros nominais, pois o Brasil pratica juros reais também mais altos que o dos parceiros. A política monetária brasileira

hoje é escrava da tentativa de estabilização e da necessidade do governo de financiar seu déficit, ou seja, os juros altos são um imperativo da armadilha financeira em que vive o Brasil na atualidade. Na Argentina e Uruguai não existem controles para movimentação na conta capital do balanço de pagamentos, facilitando o acesso ao mercado de capitais. Também nesses países a carga tributária incidente sobre ganhos de capital é bastante inferior à prevalente no Brasil. Assim, mesmo considerando a recente integração entre as bolsas de valores dos países do MERCOSUL (exceção ao Paraguai) para negócios à vista com ações nominativas, é difícil considerar igual acesso ao crédito entre os países do MERCOSUL até 1994/95.

As políticas de promoção ao comércio exterior nos países também é distinta, pois Argentina tem que recorrer aos bancos privados para financiamento das exportações (ainda que conte com um subsídio na taxa garantido pelo Banco Central), enquanto que o Brasil conta com programas amplos como o PROEX (Programa de Financiamento à Exportação), com taxas que acompanham a LIBOR. Será muito difícil para o Brasil abandonar esta posição adquirida ao longo da década de oitenta, pois vem dessa época a tendência brasileira de crescimento para fora<sup>6</sup>.

A maior controvérsia, porém, se dá com relação à coordenação de políticas macroeconômicas. A grande incerteza presente quanto aos rumos da política econômica no Brasil, bem como a dificuldade das diversas políticas implementadas em debelar a inflação tornam o cenário altamente instável. Some-se a isso a divergência quanto ao tratamento do câmbio nos diversos países. A Argentina optou em sua estabilização por uma taxa cambial fixa, ancorada ao dólar, causando uma grande perda de competitividade para suas exportações. O Brasil é o único país da região que não conta com liberdade cambial (livre compra e venda de moedas estrangeiras), havendo no país três diferentes taxas de câmbio, trazendo até certa confusão sobre qual taxa deve balizar as expectativas dos agentes econômicos. O comportamento da taxa brasileira é errático. Uruguai e Paraguai operam com câmbio livre e livre circulação de capitais, ou seja, os agentes são livres para comprar cambiais e enviá-las a outros países.

---

<sup>6</sup> É bom lembrar aqui do grande esforço exportador brasileiro dos anos 80, buscando recursos para fazer face aos pagamentos das obrigações de dívidas externas. De fato, durante quase toda a década a conjuntura interna foi recessiva os estímulos às exportações bastante tentadores.

Por esses motivos listados, embora seja reconhecida uma certa convergência quanto aos processos de liberalização ocorrendo nos países, não há essa convergência quanto aos instrumentos de política econômica, com o que pode-se arriscar o palpite de que, muito dificilmente haverá harmonização em termos de política econômica no prazo previsto, até dezembro de 1994.

Se a integração aberta, conforme foi visto anteriormente, contribuiu apenas de certa forma para o movimento de reorganização industrial, evitar que, superada essa fase em que o mercado sinalizou positivamente para os agentes econômicos em termos de potencialidade do comércio regional e necessidade de modernização, o processo de integração caia num modelo de integração superficial, sem um impacto mais decisivo sobre as estruturas industriais. A sugestão de Motta Veiga<sup>7</sup> é bastante construtiva. A limitação da coordenação macroeconômica deveria levar a uma concentração de esforços na harmonização das políticas que afetam especificamente a competitividade sistêmica do privado no MERCOSUL, eliminando assim as principais assimetrias. Ainda que a idéia de constituição de uma institucionalidade supra-nacional para o MERCOSUL seja desnecessária para a ocorrência de mudanças e difícil de ocorrer na prática, a concepção de Motta Veiga sobre uma maior troca em termos de infra-estrutura tecnológica, de pesquisa e desenvolvimento, maior harmonia nas políticas industriais e posição comum nas relações com terceiros países é bastante construtiva em termos de uma melhor operacionalização e coordenação de mudanças a nível do mercado comum. A coordenação das expectativas empresariais estaria assim melhor administrada, diminuindo as incertezas quanto ao processo de integração, respaldando também um movimento mais intenso de reestruturação econômica nos países da região.

---

<sup>7</sup> MOTTA VEIGA, Pedro.. "Abertura Externa e Integração do MERCOSUL: Cenários para o Período de Transição". Revista Brasileira de Comércio Exterior, n.32, julho a setembro de 1992, pp. 15-31.

## Bibliografia

BAUMANN, R. Ajuste externo - experiência recente e perspectivas para a próxima década. In: IPEA/IPLAM - *Para a Década de 90. Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*, Brasília, v.2, 1989.

CHUDNOVSKY, D. *La Reestructuración Industrial Argentina en el Contexto Macroeconómico y Internacional* Documentos de Trabajo, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación, marzo 1991.

CHUDNOVSKY, D. & PORTA, F. *La trayectoria del Proceso de Integración Argentino Brasileño - Tendencias e Incertidumbres*. Documentos de Trabajo, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación, 1990.

Directions of Trade Statistics, Fondo Monetario Internacional.

DEVLIN, R. & GUERGUIL, M. América Latina y las nuevas corrientes financieras y comerciales. *Revista de la CEPAL*, n.43, abril 1991.

ERBER, F. S. A Política Industrial: Paradigmas Teóricos e Modernidade. In: TAVARES, M. C. (org.). *AQUARELLA DO BRASIL*, Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora, 1990.

FAJNZYLBER, F. *La Industrialización Trunca de América Latina*. Centro de Economía Transnacional, México, Ed. Nueva Imagen, 1983.

FONSECA Jr., G. & LEÃO, V. C. (orgs). *Temas de Política Externa Brasileira*, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, Ed. Ática, 1989.

JAGUARIBE, H. *O Novo Cenário Internacional*. Conjunto de Estudos. Rio de Janeiro, Editora Guanabara, 1986.

LIMA, P. T. F. de, Dados para uma Reflexão sobre a Política Comercial Brasileira. In: FONSECA Jr., G. & LEÃO, V. C. *Temas de Política Externa Brasileira*, Brasília, Ed. Ática, Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, p.11-37, 1989.

MOTTA VEIGA, Pedro. Abertura Externa e Integração no MERCOSUL: Cenários para o Período de Transição. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.32, p. 15-31, julho a setembro de 1992.

PRESSER, M. F. et alii. *Características e evolução recente das economias dos países do MERCOSUL: Elementos para a integração*. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais / Núcleo de Economia Industrial e Tecnologia. Unicamp/mimeo, 1992.

RELATÓRIO INTEGRAÇÃO BRASIL ARGENTINA - OPORTUNIDADES DE NEGÓCIOS NOS ANOS 90. São Paulo, Ed. CL-A Cultural Ltda, n.1, setembro de 1991.

RELATÓRIO URUGUAI - OPORTUNIDADES DE NEGÓCIOS NOS ANOS 90. São Paulo, Ed. CL-A Cultural Ltda, n.1, agosto 1991.

RODRIGUEZ, O. *Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL*, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1981.

SUNKEL, O. & ZULETA, G. Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa. *Revista de la CEPAL*, n.42, dezembro 1990.

TACHINARDI, M. H. Collor e Menem assinam acordos de cooperação. In: *GAZETA MERCANTIL*, São Paulo, 21 ago. 1991.

TAVARES DE ARAÚJO Jr., J. Os Fundamentos Econômicos do programa de Integração Argentina-Brasil. *Revista de Economia Política*, v.8, n.3, julho-setembro 1988.

TAVARES DE ARAÚJO Jr., J. Mudança Tecnológica e competitividade das exportações de manufaturados. Rio de Janeiro: *Texto para Discussão nº 8*, Universidade Federal do Rio de Janeiro/IEI, 1982.

TAVARES DE ARAÚJO Jr., J. Mercosul, Plano Bush e competitividade internacional da indústria brasileira. *A Integração Regional na América latina e as Relações com a CE*, Projeto IRES/DESEP, p.2-7, 1992.

TAVARES DE ARAÚJO Jr., J. A Política comercial brasileira e a integração latino-americana. Rio de Janeiro: *Texto para Discussão nº 233*, Universidade Federal do Rio de Janeiro/IEI, 1990.

TAVARES DE ARAÚJO Jr., J. O Programa de Integração Argentina-Brasil e as tendências atuais da Economia Mundial. Rio de Janeiro: *Texto para Discussão nº 181*, Universidade Federal do Rio de Janeiro/IEI, 1990.

THOMPSON-FLORES NETTO, F. Integração Brasil- Argentina: Origem, Processo e Perspectiva. In: FONSECA Jr., G. & LEÃO, V. C. *Temas de Política Externa Brasileira*, Brasília, Ed. Ática, Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, p.129-134, 1989.

## **Periódicos Consultados**

GAZETA MERCANTIL - acompanhamento durante os anos de 1991 e 1992.

FOLHA DE SÃO PAULO

REVISTA BRASILEIRA DE COMÉRCIO EXTERIOR

REVISTA INTEGRACIÓN LATINO-AMERICANA

BOLETIM DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

REVISTA DE LA CEPAL

DIARIO AMBITO FINANCIERO (Buenos Aires - Argentina)