

O PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO ARGENTINA—BRASIL E AS TENDÊNCIAS ATUAIS DA ECONOMIA MUNDIAL*

*José Tavares de Araújo Jr. ***

1 — Introdução

Nos últimos 40 anos, a evolução da economia mundial tem sido marcada por duas tendências aparentemente contraditórias: a internacionalização dos sistemas produtivos e o protecionismo. Os principais fatores explicativos dessas tendências são os de que, por um lado, tem sido crescente o número de indústrias que só são rentáveis quando operam em escala internacional, devido às restrições impostas pela relação **características da tecnologia/dimensão do mercado**; e, por outro, as vantagens comparativas podem se alterar repentinamente, em virtude da interação do processo de mudança tecnológica com outros fenômenos, como as variações na estrutura de preços e a redistribuição geográfica da oferta de bens e serviços. Assim, ao mesmo tempo em que estimula a expansão do volume de transações e cria interesses solidários entre os diversos sistemas produtivos nacionais, o progresso técnico frequentemente gera demandas por barreiras comerciais, posto que, a qualquer momento, uma economia pode adquirir níveis de eficiência excepcionais na produção de determinadas mercadorias e afetar o desempenho de indústrias congêneres em outros países.

Uma das formas encontradas pelos governos para conciliar tais tendências foi a de buscar a formação de grandes espaços econômicos unificados, cujos exemplos mais notáveis são a Comunidade Econômica Européia e o acordo de livre comércio entre os Estados Unidos e o Canadá. De fato, em determinados setores, nem mesmo o mercado americano é suficientemente grande para assegurar **configurações industriais sustentáveis**, isto é, aqueles formatos organizacionais da estrutura produtiva que otimizam a exploração das economias de escala e de escopo oferecidas pelas

* Trabalho apresentado no Seminário Argentina—Brasil, Perspectivas Comparativas y Ejes de Integración, promovido pela FLACSO em Buenos Aires, entre 19 e 21 de outubro de 1988.

** Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

tecnologias vigentes.¹ Além disso, quanto maior é o mercado doméstico, menos penoso torna-se o processo de ajuste estrutural necessário para enfrentar as mudanças nas formas e nas condições de competição internacional.

Na América Latina, não obstante a ênfase das retóricas governamentais ao apoiarem soluções desse tipo, os resultados efetivos dos projetos de integração têm sido, desde a década de 60, sistematicamente desalentadores. Dentre os diversos motivos responsáveis por tais frustrações, talvez o mais relevante tenha sido o estilo de industrialização da economia brasileira nesse período, que pode ser descrito como um processo persistente de eliminação dos vínculos de complementaridade com os demais países da região. Conforme procuraremos mostrar a seguir, o programa de integração com a Argentina constitui uma tentativa de reverter esse processo, e as possibilidades de sucesso desse empreendimento estão diretamente associadas à capacidade a ser revelada pelo Governo brasileiro de mudar a orientação de sua política comercial.

2 – O protecionismo brasileiro e a integração latino-americana

Até o final da década passada, o crescimento industrial brasileiro foi amparado por um estilo de intervenção do Estado, cujos traços essenciais podem ser definidos, de forma esquemática, nos seguintes termos: de um lado, o Governo definia as prioridades setoriais de investimento, bem como os papéis a serem cumpridos pelo Estado e pelos capitais nacional e estrangeiro dentro de cada setor; de outro, para assegurar a realização de suas prioridades, o Governo oferecia à iniciativa privada dois tipos de benesses: a redução do custo de investimento, através de incentivos fiscais, financiamentos subsidiados, etc., e a reserva do mercado brasileiro para os bens produzidos no País.

Apesar de certos infortúnios, como a escolha de metas equivocadas, concessão de subsídios desnecessários, excesso de burocracia, etc., e através de espasmos cíclicos, esse estilo de intervenção estatal impulsionou o crescimento do País de 1930 a 1979. Na verdade, esse estilo, que atingiu seu apogeu com o II PND, foi gradualmente elaborado ao longo dessas cinco décadas. Durante esse período, não só o Estado aprendeu a desempenhar seu papel de agente schumpeteriano, como também o empresariado descobriu os mecanismos de preservação dos benefícios que recebia.

Dessa maneira, a cada nova etapa do processo de crescimento, surgia um novo conjunto de instrumentos de política, com os quais o Governo procurava redirecio-

¹ Os conceitos de economias de escopo e de configuração sustentável são provenientes da Teoria de Mercados Contestáveis (Baumol et alii, 1982); para uma aplicação ao caso das economias de industrialização recente, ver Araújo Jr. (1985).

nar os incentivos segundo as prioridades daquele momento, sem anular explicitamente as vantagens distribuídas no período anterior. Por isso, a implantação de cada segmento industrial relevante demandou a criação de um arranjo institucional particular. Em alguns casos, bastou a ação do BNDES; em outros, foi preciso agregar a política de compra das empresas estatais, ou a criação de uma nova agência governamental, ou novos subsídios, ou inovações como a política do *tripé*, os acordos de participação geridos pela CACEX, o programa Befiex, etc.

Cada nova etapa implicava também maior sofisticação e complexidade do sistema de relações Estado/iniciativa privada, na medida em que as novas prioridades requeriam o oferecimento de vantagens mais efetivas e duradouras. No entanto as condições de sobrevivência dessa experiência histórica estavam asseguradas por dois fatos. Um deles era o de que a noção de política industrial se confundia com a definição dos novos setores a serem implantados no País; o outro era o de que o horizonte de médio prazo da política industrial era delimitado pela composição da pauta de importações. O Governo Geisel aniquilou ambos, ao completar o desenho da estrutura industrial da economia.

Uma das peculiaridades do estilo de intervenção do Estado esquematizado acima foi a de provocar uma contínua redução no coeficiente de importações da economia, o que, do ponto de vista das transações com a América Latina, significou um distanciamento crescente em relação aos países da região. Para fins analíticos, é conveniente distinguir duas componentes desse processo de distanciamento, uma ligada à formulação dos planos de investimento e outra decorrente da implementação das políticas de controle de balanço de pagamentos. Grande parte da capacidade produtiva brasileira nos setores de bens de capital e de insumos básicos foi instalada nos últimos 20 anos. Os planos de investimentos que deram origem à configuração atual desses setores foram concebidos a partir de uma visão autárquica da economia, que ignorava o comportamento da oferta potencial das indústrias congêneres nos países vizinhos. Assim, além de conduzir à formação de estruturas individuais ineficientes, que abrigam firmas com graus excessivos de diversificação ou de integração vertical, o que resulta em pautas inadequadas de produção, dadas as tecnologias vigentes, tais investimentos eliminaram fluxos potenciais de comércio intra-setorial entre as economias da região. Por outro lado, nos momentos em que foi necessário impor restrições às importações para enfrentar crises cambiais, a política comercial não conferiu um tratamento diferenciado à América Latina, gerando custos inúteis, como bem ilustra a experiência da primeira metade dos anos 80. Entre 1981 e 1985, o intercâmbio do Brasil com os países-membros da ALADI, medido em dólares correntes, caiu de 7,4 para 3,8 bilhões. Ao contrário do que ocorreu em relação ao resto do Mundo, de onde foi possível extrair *superávits* comerciais expressivos, com todos os membros da ALADI, sem uma única exceção, as exportações brasileiras declinaram praticamente na mesma proporção em que as importações. Sob a ótica do controle de balanço de pagamentos, essa política foi apenas inepta, mas, quanto à geração de renda e emprego, seus resultados efetivos foram os de acentuar a recessão no País e propagá-la no Continente.

Na presente década, essas distorções do modelo brasileiro tornaram-se mais relevantes ainda, posto que o problema central de política industrial no País passou a

ser o de assegurar a modernidade do conjunto do parque industrial e não mais o de apenas eleger novos setores a serem criados. Além disso, até mesmo essa escolha adquiriu novo significado. Não se trata mais de substituir importações, dando início a atividades anteriormente inexistentes no País, mas de alterar a forma de operação de segmentos de uma estrutura industrial já implantada, através da informática, da biotecnologia, de novos materiais, da química fina, etc. Em outras palavras, ao invés de partir de prioridades setoriais ditadas por restrições de balanço de pagamentos, os objetivos da política industrial devem agora resultar de uma avaliação macroeconômica a respeito das condições de competitividade internacional vigentes no sistema industrial.

Nesse ponto reside uma das raízes da crise brasileira atual. Para realizar tal avaliação, o Governo precisa tornar explícita a estrutura de proteção da economia. Entretanto um dos expedientes oriundos do regime que se esgotou em 1979 é justamente o de gerar a ilusão de que todos os setores estão igualmente protegidos, porque o Governo só autoriza importações que sejam complementares à oferta local ou que se destinem à fabricação de produtos para exportação. Esse ardil é produzido através de uma complexa legislação de comércio exterior que, de um lado, reúne um vasto aparato protecionista (impostos de importação elevados, anuência prévia para emissão de guias, exames de similaridades, importações proibidas, etc.) e, de outro, um conjunto igualmente amplo de exceções (leis, decretos-leis, resoluções, portarias, etc.) que isenta de impostos grande parte dos produtos que entram no País.

Embora tenha sido funcional enquanto durou a estratégia de substituir importações, essa maneira de gerir o comércio exterior acarreta custos sociais não desprezíveis. Cabe notar que, não obstante as distorções advindas do isolamento em relação à América Latina, grande parte da indústria brasileira é, de fato, muito competitiva, posto que opera com relativa eficiência as mesmas tecnologias utilizadas pelos países desenvolvidos e paga salários que variam entre 1/6 e 1/10 da remuneração dos trabalhadores naquelas economias. Em muitos setores, a competitividade é parcialmente anulada pela superproteção concedida aos seus insumos. Nesses casos, o aparato protecionista não é apenas supérfluo, é também inibidor de exportações potenciais.

Além disso, toda medida protecionista — de uma simples tarifa à proibição de importações — constitui, semelhante aos subsídios e incentivos fiscais, um mecanismo de redistribuição de renda em favor dos setores protegidos. A rigor, esse é o único motivo pelo qual o protecionismo pode ser considerado um instrumento de política econômica, sendo, portanto, necessariamente seletivo e temporário. Ao criar a fantasia de que a proteção é geral e irrestrita, o Governo obriga-se a retirar o excesso de rendas transferidas através de outras vias, como o controle de preços ou tributos aparentemente elevados. O custo desse jogo de simulações é o de alimentar o conflito distributivo da sociedade e, conseqüentemente, o processo inflacionário.

Em síntese, para suprimir o ônus da proteção fictícia e das barreiras superfluas, é preciso abrir a economia à competição internacional, em todos aqueles setores aptos a enfrentá-la, e racionalizar o aparato protecionista. Conforme acontece em qualquer sistema industrial, dois tipos de setores estarão sempre solicitando proteção: aqueles envolvidos na disputa da fronteira tecnológica internacional e aqueles

que, por razões várias, não estiverem conseguindo acompanhar o ritmo de crescimento da produtividade no resto do Mundo. Compete à política industrial decidir se responderá ou não a tais demandas, e através de que instrumentos, dentro do contexto de limitações internas e externas referidas na introdução deste artigo.

Um dos subprodutos de uma revisão da política de comércio exterior nos moldes acima indicados seria o de abrir espaço para uma reforma do amplo e variado arsenal de subsídios e incentivos fiscais. Pelas razões comentadas anteriormente, cada benesse do Estado brasileiro é concedida através de canais especialmente desenhados segundo as características do setor favorecido. Assim, o subsídio do trigo funciona de uma determinada maneira, o do álcool de outra, o da construção naval de uma terceira. Para avaliar o montante de recursos públicos alocados a cada um deles, é indispensável contar com os conhecimentos de um especialista setorial.

As dificuldades que o Governo enfrenta ao tentar controlar esses gastos decorrem, em grande medida, do fenômeno que procuramos destacar nos parágrafos anteriores: o esgotamento de um estilo de intervenção do Estado na economia. A conformação de um novo estilo, que surgirá como contrapartida do encerramento da crise atual, depende de um conjunto de providências sobre o qual existe um consenso crescentemente generalizado na sociedade brasileira: a extinção de inúmeros mecanismos, normas e instituições, outrora extremamente valiosos, que se transformaram em entulho burocrático à continuidade do processo de crescimento.

3 — As perspectivas dos protocolos bilaterais

Como assinalamos em outro trabalho (Araújo Jr., 1988), o pragmatismo tem sido a característica dominante dos 22 protocolos firmados entre os Governos da Argentina e do Brasil desde julho de 1986 até o presente, com o objetivo de estabelecer, a médio prazo, um mercado comum entre as duas economias. O programa de trabalho delineado nesses documentos compreende um conjunto variado de providências que abrange desde o aprofundamento das preferências comerciais entre os dois países, a remoção de barreiras não tarifárias, a criação de instrumentos financeiros para sustentar os níveis de intercâmbio, o estímulo à formação de empresas binacionais, projetos de cooperação em áreas de tecnologia de fronteira, projetos setoriais integrados, como os de bens de capital, trigo e abastecimento alimentar, etc.

Em virtude do espírito pragmático que orienta o programa, o nível de especificação das medidas previstas em cada protocolo também varia bastante. Assim, por exemplo, um dos protocolos assinados em julho de 1986 determinava que, no âmbito da ALADI, durante o segundo semestre daquele ano, deveria ser concluída a renegociação do acordo de alcance parcial nº 1, bem como detalhava os critérios segundo os quais a renegociação deveria ser conduzida. Esses ditames foram cumpridos, e, a partir de janeiro de 1987, uma parcela relevante do comércio bilateral passou a ser reformulada por esse instrumento, que assegura, além de reduções tarifárias significativas, a não-explicação de outras barreiras comerciais aos bens incluídos no acordo.

Certos protocolos, como os de trigo e bens de capital, fixam volumes mínimos ou valores de referência a serem alcançados dentro de um horizonte temporal de cinco anos e indicam os procedimentos a serem utilizados na busca dos objetivos escolhidos. Outros, como o de empresas binacionais, apenas formulam orientações genéricas, que serão posteriormente detalhadas por especialistas na matéria e incluídas oportunamente na agenda de negociações.

Do lado brasileiro, o espírito pragmático também pode ser traduzido como uma tentativa de iniciar uma revisão profunda das relações com a Argentina, abrangendo todos os tópicos pertinentes nos planos político, econômico, militar, tecnológico e cultural, mas sem alterar a orientação da política comercial descrita na seção precedente. O fôlego dessa estratégia é curto, como veremos a seguir. Contudo o clima de harmonia e cooperação estabelecido nesses dois anos iniciais constitui, *per se*, um resultado relevante, que gera condições para que sejam enfrentados os obstáculos contidos na agenda do programa de integração. Além de tarefas de natureza meramente executiva, cuja realização não implica conciliar interesses divergentes, mas que demanda tempo e recursos, como no caso dos investimentos em infra-estrutura de transportes e armazenagem, pelo menos dois problemas cruciais e interdependentes terão que ser encaminhados no futuro próximo: o de ajustar os patamares de produtividade das duas estruturas industriais e o de harmonizar as políticas econômicas nacionais. Ambas as questões dependem de medidas unilaterais por parte do Governo brasileiro. Em primeiro lugar, conforme notamos anteriormente, para que sejam conhecidos os níveis efetivos de competitividade internacional da economia brasileira, é indispensável que seja abolido o regime atual de reservas generalizadas de mercado. Ademais, uma providência importante no sentido de harmonizar as políticas econômicas é a de unificar as barreiras comerciais para terceiros mercados, e, para isso, também é necessário que seja explícita a estrutura de proteção da indústria brasileira.

Para alguns protocolos, como o do trigo, por exemplo, não foi possível atingir as metas esperadas a partir da estratégia de definir compromissos setoriais sem introduzir as mudanças correspondentes em outras áreas da política econômica. O comércio de trigo encerra uma das dimensões mais paradoxais do relacionamento Brasil-Argentina. Nas últimas décadas, o preço do produto argentino manteve-se sistematicamente abaixo da média de preços pagos pelo Brasil a terceiros fornecedores. No entanto o Brasil costumava, até 1986, destinar a maior parte de suas compras justamente às fontes mais caras, sendo que, com exceção de um ou outro ano atípico, os produtores argentinos teriam tido condições de atender plenamente às necessidades brasileiras. Para entender esses fatos, é preciso considerar uma ampla gama de aspectos, que abrange questões como fretes, condições de transporte e armazenagem, prazos de pagamento concedidos por terceiros fornecedores, coincidência de safras, etc. Esses problemas foram abordados não só no Protocolo nº 2, que lançou **um projeto integrado de produção, armazenagem, transporte e abastecimento de trigo**, mas também nos Protocolos nºs 14 e 15, que tratam de tópicos relativos a transporte marítimo e terrestre entre os dois países. Todavia o alcance dessas providências será, necessariamente, limitado enquanto não for enfrentada

uma questão ainda mais estravagante que a das fontes de suprimento de importação: o subsídio à produção interna. Apesar de o País repartir fronteiras com a economia mais eficiente do Mundo na produção de trigo, o Governo brasileiro mantém, há vários anos, um programa de subsídios que consome cerca de dois bilhões de dólares ao ano dos cofres públicos e que procura assegurar ao produtor local níveis de preços situados entre duas e três vezes superiores à média de preços do produto importado. Como esse programa não foi alterado após a assinatura dos protocolos, as metas de comércio bilateral ali definidas tornam-se, a cada ano, mais difíceis de serem alcançadas.

A abordagem pragmática revelou-se insuficiente também no plano da recuperação dos níveis de intercâmbio das duas economias, que, em 1980, foi da ordem de 1,8 bilhão de dólares e, em 1985, estava reduzido a 1,0. Embora tenha havido um crescimento de 40% no primeiro ano do programa, esse desempenho não se repetiu no ano seguinte, quando o volume de trocas permaneceu em torno de 1,4 bilhão. Cabe notar que, mesmo sob hipóteses muito restritivas, o intercâmbio potencial nesta década tem correspondido a valores de duas a três vezes superiores ao intercâmbio efetivo, conforme mostramos em Araújo Jr. (1988).

Dois tipos de fatores podem explicar esses resultados. O primeiro diz respeito às disparidades existentes entre as políticas comerciais dos dois países. Como os níveis de proteção efetiva da economia argentina são inferiores aos da brasileira, as exportações desta não se restringem aos bens incluídos nos protocolos, como acontece com as do país vizinho. Enquanto esses desníveis não forem corrigidos, maiores volumes de comércio tenderão a ser acompanhados por *superavits* brasileiros crescentes, o que contraria um dos princípios básicos do programa, o do equilíbrio. O segundo tipo de fator refere-se ao comportamento do empresariado, que ainda vê a integração como um empreendimento essencialmente governamental e a trata com a devida cautela, em virtude do fracasso das tentativas anteriores nessa área.

4 — Conclusão

Atualmente, mais de 70% do comércio exterior entre países da América Latina correspondem a operações realizadas com a Argentina ou o Brasil. Esse dado indica a magnitude das conseqüências que a criação de um mercado comum entre esses países poderá exercer sobre as demais economias da região. Ao lado do crescimento do volume de transações, resultante dos ganhos inerentes à racionalização das estruturas produtivas dos dois países, a integração Argentina-Brasil permitirá que a América Latina deixe de ser uma exceção da tendência contemporânea de formação de espaços econômicos unificados.

Conforme vimos, para que os protocolos bilaterais se transformem num programa efetivo de integração, é indispensável que os dois governos sejam capazes de harmonizar suas respectivas políticas econômicas, e uma pré-condição nesse sentido é a de que seja abolida a política brasileira de importações, que assegura, indiscrimi-

nadamente, reservas de mercado a todos os segmentos industriais estabelecidos no País. No entanto os governos atuais não estão, aparentemente, preocupados com esse tema, dadas as medidas que procuraram implementar durante o ano de 1988. Na Argentina, a política comercial visou reduzir o grau de proteção da economia, enquanto, no Brasil, o Governo anunciou providências, cuja implementação requer a sobrevivência do regime vigente de importações: o projeto das Zonas de Processamento de Exportações (ZPE) e a chamada "Nova Política Industrial". No caso das ZPE, os atrativos oferecidos constituem uma função crescente do grau de fechamento da economia, e, no caso da política industrial, que procurou tornar o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) uma central de distribuição de incentivos fiscais, o projeto só terá efetividade na medida em que os impostos de importações continuem elevados. Todavia, como ambos os projetos são incapazes de prover soluções para a crise brasileira, pelos motivos indicados neste artigo, é legítimo supor que o fôlego do programa de integração seja superior ao deles.

Bibliografia

- ARAÚJO JÚNIOR, J. T. (1985). *Tecnologia, concorrência e mudança estrutural: a experiência brasileira recente*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- (1988). Os fundamentos econômicos do Programa de Integração Argentina—Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, 8(3):41-54, jun.
- BAUMOL, W. J. et alii (1982). *Contestable markets and the theory of industry structure*. New York, Harcourt Brace.

Abstract

This article studies the efforts towards the promotion of a process of economic integration between Brazil and Argentina within the framework of the ongoing world economic trends. In the introduction the author says that brazilian industrialization was characterized by a continued elimination of linkages with other latin-american economies, and that the attempts of integration with Argentina constitute an effort towards the reversal of that trend. Part two studies the growth of brazilian industry, based on the protection against foreign competition, that led to a continued fall of the import coefficients of the brazilian economy, reducing the volume of trade with other countries of Latin America. The third section analyses the contents of the several trade agreements signed by the two countries since July 1986, emphasizing their essentially pragmatic characteristics.

The article's conclusions are that Brazil and Argentina must coordinate their economic policies, and that the legal protection of many brazilian industries against foreign competition must be abandoned, in order to enable the two countries to advance towards an effective economic integration.