

A POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA E A INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA*

*José Tavares de Araújo Jr.***

1 — Introdução

Três fatos ocorridos ao longo do ano de 1986 marcarão os destinos da economia mundial nas próximas décadas: a assinatura, em janeiro, do **Single European Act**, que estabeleceu a data de 31 de dezembro de 1992 para o encerramento do processo de unificação do mercado europeu; a realização, em maio, do primeiro de uma série de encontros entre os Governos do Canadá e dos Estados Unidos, com o objetivo de definir o acordo bilateral de livre comércio que foi assinado em janeiro de 1988; e o lançamento, em setembro, da oitava rodada de negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), através da reunião ministerial realizada em Punta del Este.

Mais do que uma simples coincidência, esses fatos constituem providências complementares em torno de um objetivo comum que tem orientado a atuação dos governos dos países industrializados nos últimos anos: construir um marco institucional capaz de evitar escaladas protecionistas e, ao mesmo tempo, permitir que esses governos disponham de instrumentos para ajustar suas economias diante de variações bruscas nas condições internacionais de concorrência.

As linhas gerais do marco institucional estão sendo definidas no âmbito do GATT, com base em normas concebidas a partir da experiência que esses países estão vivendo cotidianamente na tentativa de harmonizar suas respectivas políticas econômicas. Nesse processo, o Acordo Canadá-Estados Unidos e o Projeto Europa 92 cumprem papéis fundamentais. Conforme mostraram Curson Prize (1988) e Schott (1988), quando esses dois eventos começaram a ser preparados, as transações entre as economias envolvidas já estavam sendo realizadas em condições bastante próximas às do livre comércio. Assim, os itens relevantes a serem negociados não dizem respeito a barreiras comerciais convencionais (tarifas e controles administrativos), mas ao manejo de taxas de câmbio, de incentivos fiscais, de políticas de financiamento, da legislação trabalhista e de outros fatores que afetam as condições internas de concorrência em cada país. Em outras palavras, a grande novidade dessas

* Artigo redigido em maio de 1990.

** Professor e Pesquisador do Instituto Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

negociações é o consenso subjacente de que os governos devam perder soberania na administração rotineira das políticas nacionais.

Também no ano de 1986, mas sob condições bem diversas das referidas acima, os Governos da Argentina e do Brasil assinaram um conjunto de protocolos que definiu um programa de integração dessas economias. A análise das peculiaridades do contexto latino-americano, das influências exercidas sobre ele pela economia brasileira e das perspectivas oferecidas à integração regional pelos compromissos firmados entre Argentina e Brasil são objetivos deste trabalho. Assim, a segunda seção descreve o funcionamento da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e a evolução do comércio intra-regional nos anos 80. A terceira seção discute os fatores responsáveis pelo isolamento da economia brasileira em relação aos países vizinhos. A quarta seção mostra as possibilidades e as limitações dos projetos em curso no Cone Sul. A quinta seção trata dos impactos potenciais desses projetos sobre a economia regional e destaca as características especiais do relacionamento entre Brasil, México e Venezuela. Por fim, a Seção 6 resume os principais argumentos do texto.

2 – O desempenho da ALADI nos anos 80

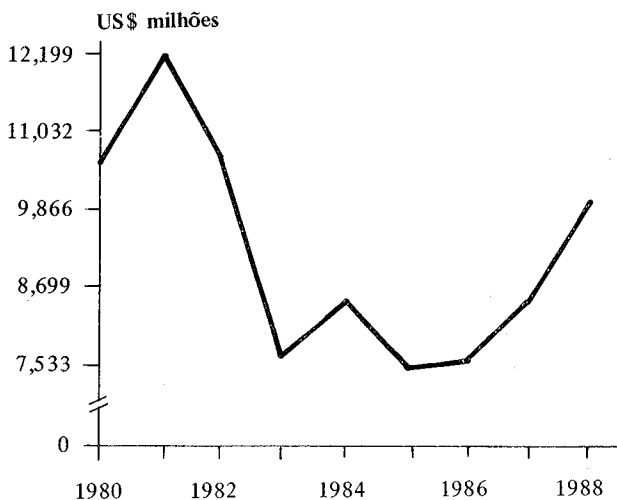
O Gráfico 1 mostra a evolução recente do comércio entre os países-membros da ALADI¹: após ter lançado a cifra de US\$ 12,2 bilhões em 1981, o volume de transações reduziu-se drasticamente nos anos seguintes, atingindo o nível mínimo em 1985, quando foram comercializados apenas US\$ 7,5 bilhões, e começou a se recuperar a partir de 1986, embora a um ritmo insuficiente para retornar aos valores nominais registrados no início da década. Quando comparadas essas cifras com as do comércio mundial, notamos que a recessão foi, de fato, mais intensa, conforme indica o Gráfico 2: em 1981, as trocas intra-ALADI representavam 0,61% do comércio mundial; enquanto, em 1987, correspondiam a apenas 0,33%.

A Tabela 1 destaca outro aspecto negativo da economia latino-americana nos anos 80: a inoperância das preferências comerciais negociadas na ALADI. Criada pelo Tratado de Montevideu de 1980, a ALADI visava promover o intercâmbio comercial na América Latina através de normas e mecanismos bem distintos dos que marcaram os 20 anos de existência de sua antecessora, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC).

¹ Os países-membros da ALADI são os seguintes: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

GRÁFICO 1

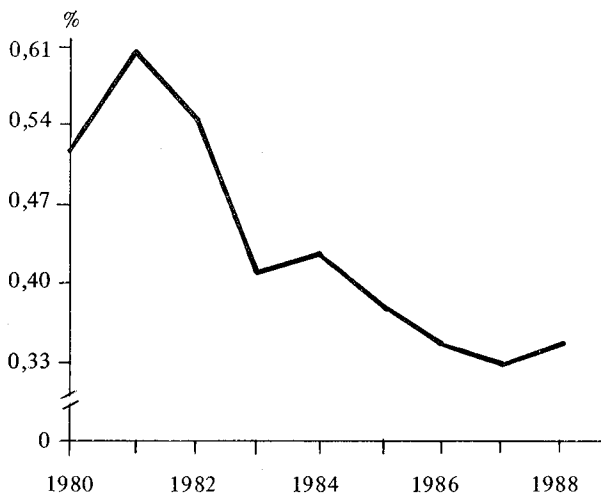
COMÉRCIO ENTRE OS PAÍSES DA ALADI – 1980-1988



FONTE:Secretaria Geral da ALADI.

GRÁFICO 2

PARCELA DO COMÉRCIO MUNDIAL CORRESPONDENTE AO COMÉRCIO
INTRA-ALADI – 1980-1988



FONTE:Secretaria Geral da ALADI.

Tabela 1

Comércio realizado através dos acordos da ALADI entre países da América Latina — 1980-87

DISCRIMINAÇÃO	PAÍSES IMPORTADORES					
	Argentina	Bolívia	Brasil	Colômbia	Chile	Equador
1980						
US \$ milhões	2 138	290	2 981	697	1 386	266
Negociado	50,2	3,4	27,1	22,2	14,4	13,2
Não negociado	49,8	96,6	72,9	77,8	85,6	86,8
1981						
US \$ milhões	1 887	296	3 363	999	1 510	250
Negociado	42,9	5,7	38,1	11,5	4,8	6,0
Não negociado	57,1	94,3	61,9	88,5	95,2	94,0
1982						
US \$ milhões	1 535	159	3 507	1 141	824	358
Negociado	47,6	5,7	34,6	11,5	5,7	1,7
Não negociado	52,4	94,3	65,4	88,5	94,3	98,3
1983						
US \$ milhões	1 448	216	2 351	1 003	762	235
Negociado	46,4	3,7	30,8	14,2	16,3	9,4
Não negociado	53,6	96,3	69,2	85,8	83,7	90,6
1984						
US \$ milhões	1 641	199	2 289	950	900	344
Negociado	45,9	3,0	35,6	17,3	16,7	4,1
Não negociado	54,1	97,0	64,4	82,7	83,3	95,9
1985						
US \$ milhões	1 299	308	1 712	882	784	417
Negociado	45,2	1,9	41,8	18,8	32,9	11,0
Não negociado	54,8	98,1	58,2	81,2	67,1	89,0
1986						
US \$ milhões	1 597	257	1 939	654	732	310
Negociado	55,5	3,1	58,2	24,0	32,9	14,2
Não negociado	44,5	96,9	41,8	76,0	67,1	85,8
1987						
US \$ milhões	1 725	334	1 896	652	950	288
Negociado	54,1	3,0	66,6	27,3	31,3	14,9
Não negociado	45,9	97,0	33,4	72,7	68,7	85,1

DISCRIMINAÇÃO	PAÍSES IMPORTADORES					
	México	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela	TOTAL
1980						
US \$ milhões	674	298	394	578	827	10 529
Negociado	48,8	9,7	28,7	30,8	9,6	28,6
Não negociado	51,2	90,3	71,3	69,2	90,4	71,4
1981						
US \$ milhões	1 128	279	617	742	1 128	12 199
Negociado	41,0	11,5	20,7	18,7	6,4	25,0
Não negociado	59,0	88,5	79,3	81,3	93,6	74,2
1982						
US \$ milhões	548	317	510	458	1 263	10 620
Negociado	42,5	7,6	26,1	19,0	5,9	25,3
Não negociado	57,5	92,4	73,9	81,0	94,1	74,7
1983						
US \$ milhões	193	262	356	258	628	7 712
Negociado	45,1	4,6	33,7	23,6	8,9	26,3
Não negociado	54,9	95,4	66,3	76,4	91,1	73,7
1984						
US \$ milhões	439	291	404	291	785	8 533
Negociado	32,1	5,8	45,0	26,8	9,4	28,1
Não negociado	67,9	94,2	55,0	73,2	90,6	71,9
1985						
US \$ milhões	565	273	442	197	654	7 533
Negociado	32,0	4,4	45,0	38,6	9,5	30,7
Não negociado	68,0	95,6	55,0	61,4	90,5	69,3
1986						
US \$ milhões	351	268	596	350	620	7 674
Negociado	46,4	1,5	37,8	41,1	11,9	40,1
Não negociado	53,6	98,5	62,2	58,9	88,1	59,9
1987						
US \$ milhões	291	265	726	564	805	8 496
Negociado	36,4	3,4	32,2	43,3	20,0	40,9
Não negociado	63,6	96,6	67,8	56,7	80,0	59,1

FONTE: Secretaria Geral da ALADI.

Três princípios fundamentais da ALALC foram abandonados com o advento da nova Associação: a cláusula de nação mais favorecida, que estendia obrigatoriamente a todos os países-membros as preferências comerciais negociadas bilateralmente; a meta de estabelecer uma tarifa externa comum para os países não-membros; e a existência de prazos fixos para o cumprimento de etapas determinadas do processo de integração.

Embora o Tratado de Montevidéu contenha diversos instrumentos para promover e regular as transações entre as economias da região, os empreendimentos realizados durante a década de 80 apoiaram-se em três tipos principais de mecanismos: os acordos de alcance parcial, que estabelecem margens de preferência aplicáveis a uma lista de produtos negociada bilateralmente; a preferência tarifária regional, cujas margens podem atingir até 20%, aplicáveis multilateralmente a todos os bens que entram no comércio intra-regional, menos àqueles incluídos nas listas nacionais de exceção; e o programa regional de recuperação e expansão do comércio, iniciado em janeiro de 1989, que estabelece margens de preferência de até 80% aplicáveis aos bens que integram a pauta atual de importações adquiridas de países de fora da região.

Não obstante o pragmatismo que tem marcado a atuação da ALADI, em contraste com o irrealismo dos princípios que norteavam a ALALC, os resultados alcançados nos anos 80 estiveram sistematicamente aquém das intenções anunciadas pelos governos. Conforme mostra a Tabela 1, no ano de sua criação, a ALADI amparou apenas 28,6% do comércio da região. Nos anos seguintes, até 1985, as parcelas foram ainda menores e, na segunda metade da década, estabilizaram-se em torno de um patamar de 40%.

Há um grupo de países, composto pela Bolívia, Equador, Paraguai e Venezuela que praticamente não usou os instrumentos da Associação nessa década. No caso da Venezuela, embora as parcelas de comércio negociado tenham crescido um pouco em 1986 e 1987 (11,9% e 20% respectivamente), os montantes adquiridos na região foram bem inferiores aos dos primeiros anos da década.

Mas os principais responsáveis pela inoperância dos mecanismos da ALADI foram os três maiores países da Associação, Argentina, Brasil e México, que, ao longo da década, promoveram cortes radicais em suas importações regionais. A Argentina, que em 1980 adquiriu US\$ 2,1 bilhões de outros países da ALADI, reduziu suas compras para US\$ 1,3 bilhão em 1985; o Brasil, cujas importações foram de US\$ 3,5 bilhões em 1982, adquiriu apenas US\$ 1,7 bilhão em 1985; e o México, que aplicou o corte mais drástico, passou de US\$ 1,1 bilhão para US\$ 291 milhões entre 1981 e 1987.

Em termos de utilização dos acordos, a Argentina foi o país que revelou o comportamento mais estável, mantendo, no período em análise, um volume de comércio negociado de cerca de 50%, sempre bem acima da média regional em cada ano. O Brasil, que em 1980 realizou apenas 27,1% de suas importações regionais através da ALADI, atingiu, em 1987, a marca de 66,6%, a mais elevada já registrada na Associação até o presente; enquanto o México mostrava uma tendência à instabilidade, com parcelas de comércio negociado oscilantes entre 48,8% e 32%.

Nesse contexto desalentador, pelo menos um instrumento funcionou a contento: o Convênio de Créditos Recíprocos (CCR). Criado em 1965, o CCR abrange todos os bancos centrais da região e utiliza como câmara de compensação o Banco Central do Peru. As linhas de crédito são negociadas bilateralmente, em montantes proporcionais aos níveis de comércio das economias envolvidas, e as compensações, realizadas quadrimestralmente. Após cada compensação, os saldos são liquidados através do Federal Reserve of New York, cuja interveniência se deve ao fato de que os valores são registrados em dólares.

Como aponta o Gráfico 3, a partir de 1966, parcelas crescentes do comércio intra-regional passaram a ser operadas através do CCR. No início dos anos 70, o nível de transações já era superior a 60% e, nessa década, situou-se no intervalo entre 80% e 90%. Numa região cujo comércio é baseado numa moeda de fora da área, um convênio desse tipo cumpre um papel fundamental: o de evitar que a escassez de divisas se transforme num obstáculo ao desenvolvimento das relações comerciais. De fato, conforme atesta o Gráfico 4, o movimento anual de divisas que resulta das compensações quadrimestrais costuma oscilar entre 20% e 30% do total das operações do Convênio.

GRÁFICO 3

PARCELA DO COMÉRCIO INTRA-ALADI REALIZADA
ATRAVÉS DO CCR – 1966-1987

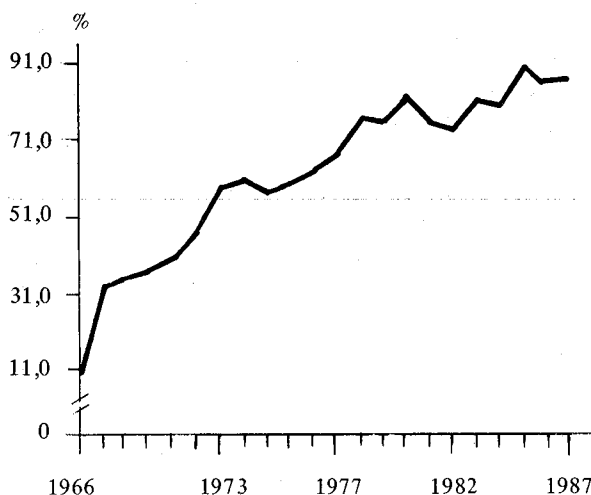
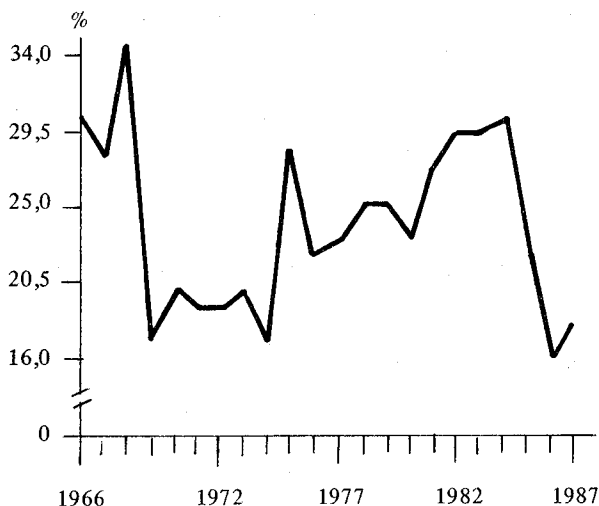


GRÁFICO 4

PERCENTAGEM DO TOTAL DAS OPERAÇÕES AMPARADAS PELO CCR
QUE SE TRADUZEM NUM MOVIMENTO ANUAL EFETIVO DE
DIVISAS COMO RESULTADO DAS COMPENSAÇÕES
QUADRIMESTRAIS – 1966-1987



FONTE: Secretaria Geral da ALADI.

Para eliminar inteiramente a necessidade de divisas bastaria que os saldos não fossem contabilizados em dólares, mas numa moeda escritural. A principal dificuldade para implementar essa substituição é a de que os países sistematicamente superavitários no comércio regional passariam a acumular créditos cuja liquidação só seria factível através de mercadorias produzidas na região. Como os dois únicos países que se enquadram nessa categoria são o Brasil e o México, o problema é mais político do que econômico, conforme veremos adiante.

A crise da dívida externa costuma ser apontada como o principal fator responsável pelo retrocesso do comércio intralatino-americano nessa década, na medida em que forçou a maioria dos países do Continente a aplicarem, concomitantemente, políticas de ajustamento centradas no controle de importações e na promoção de exportações. Entretanto essa explicação não esclarece por que a ALADI não funcionou como anteparo à crise, sustentando as transações regionais através da substituição, pelo menos parcial, de importações que anteriormente provinham de fora da área. Duas respostas possíveis a essa pergunta serão abordadas nas próximas seções: o comportamento da economia brasileira e os princípios que orientam a ALADI.

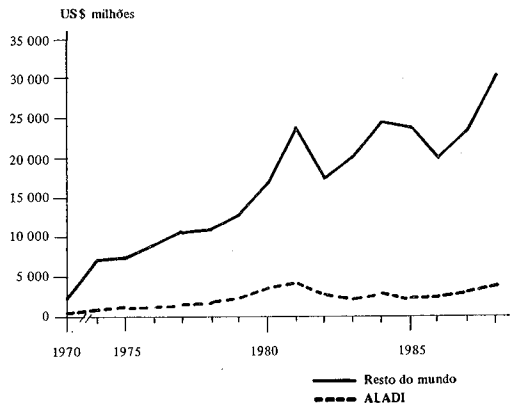
3 – O comportamento da economia brasileira

Uma das características marcantes do processo de industrialização no Brasil foi a promoção de 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 estratégia que ignorava o comportamento da oferta potencial das indústrias congêneres nos países vizinhos. Assim, além de conduzir à formação de estruturas industriais 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 com o resto do Mundo, de onde foi possível extrair “superávits” comerciais expressivos, em relação a 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 de emprego, seus resultados efetivos foram os de acentuar a recessão no País e propagá-la no Continente.

Os Gráficos 5 e 6 fornecem uma visão de longo prazo desses problemas, mostrando a evolução do comércio exterior do Brasil com a América Latina e com o resto do Mundo, no período 1970-88. O primeiro gráfico apresenta os valores totais e o segundo discrimina exportações e importações. Nos anos 70, a despeito dos obstáculos acima referidos, o comércio com a América Latina cresceu a uma taxa anual média de 26% enquanto a taxa correspondente ao resto do Mundo foi da ordem de 22% ao ano. Esses desempenhos não estão refletidos adequadamente nos gráficos, devido às diferenças de tamanho entre os dois fluxos de transações, que, no primeiro caso, passou de US\$ 570 milhões em 1970 para US\$ 4,7 bilhões em 1979, enquanto o segundo já alcançara, coincidentemente, esse mesmo valor em 1970, subindo daí para US\$ 28,6 bilhões em 1979. Cabe notar, entretanto, que, em ambos os casos, o crescimento do comércio resultou, de um lado, da elevação dos preços do petróleo e, de outro, da política de promoção de exportações executada naquela década. Portanto, essas evidências, além de não desmentirem os comentários do parágrafo anterior, reforçam a tese de que o melhor instrumento para promover as exportações brasileiras na América Latina consiste na expansão das importações.

GRÁFICO 5

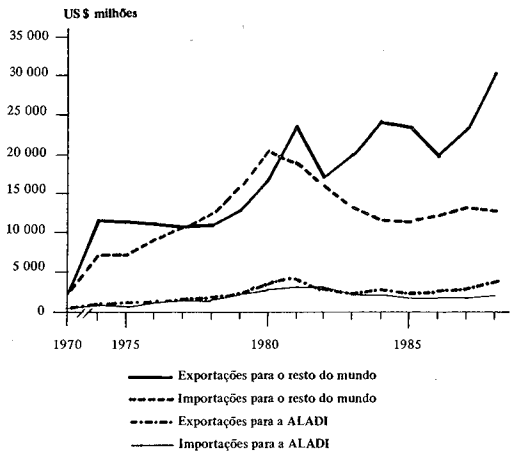
COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL PARA A ALADI E PARA O RESTO DO MUNDO – 1970-1988



FONTE: CACEX.

GRÁFICO 6

EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA A ALADI E PARA O RESTO DO MUNDO – 1970-1988



FONTE: CACEX.

Nesse sentido, o período recente, entre 1985 e 1988, é bastante esclarecedor. Embora sem alterar a orientação global da política de importações, o Governo deu início, em 1985, a uma revisão das relações comerciais com a América Latina. As principais providências tomadas foram a assinatura do conjunto de protocolos que formam o programa de Integração e Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina com a Argentina, a renegociação do Programa de Expansão Comercial (PEC) com o Uruguai e as mudanças introduzidas nos Acordos de Alcance Parcial firmados com outros países-membros da ALADI. Essas medidas constituem, essencialmente, compromissos de reduzir barreiras comerciais do lado brasileiro, posto que as estruturas de proteção existentes nos demais países da região não geravam entraves relevantes para as nossas exportações. Com isso, o Governo procurou encerrar a desastrosa política implementada na primeira metade da década. Os resultados foram modestos até agora, como, aliás, seria previsível, dado o caráter limitado dos esforços realizados. Todavia a liberalização parcial das importações, restrita a alguns bens produzidos nessas economias, permitiu que o comércio crescesse de US\$ 3,8 bilhões em 1985 para US\$ 5,6 bilhões em 1988. Mas, mesmo sem que tenha sido tomada qualquer providência especial em relação às exportações, elas acabaram crescendo mais que as importações, conforme mostra o Gráfico 6.

4 — O Programa de Integração entre Argentina, Brasil e Uruguai

A flexibilidade é uma das normas básicas da ALADI. Os países-membros possuem liberdade total para manejar suas políticas nacionais, mesmo aquelas que afetam diretamente o comércio exterior, como as de câmbio, tarifas aduaneiras e incentivos às exportações; e não há qualquer restrição a acordos bilaterais ou à formação de subgrupos dentro da associação.

Isso implica, dentre outras peculiaridades, que nem todos os mecanismos previstos no Tratado de Montevidéu devam ser necessariamente implementados pelos governos e que certos instrumentos sejam muito utilizados numa fase e depois abandonados gradualmente, como tem sido o caso dos acordos comerciais setoriais, por exemplo. Assim, cada governo pode definir sua conduta na Associação a partir das restrições impostas internamente por sua política econômica.

O grande ônus inerente ao princípio da flexibilidade é o de dificultar qualquer iniciativa que envolva a harmonização das políticas econômicas nacionais. Embora esse tipo de meta seja mencionado vagamente no Tratado de Montevidéu, tanto o Brasil como os demais membros da ALADI não têm revelado o mínimo interesse em abrir mão de sua autonomia na implementação das políticas locais. Ora, conforme comentamos anteriormente, o princípio ordenador básico que permite a criação de espaços econômicos unificados é o de que os governos nacionais devem ceder parcelas de poder na definição das políticas econômicas.

De fato, a substituição da ALALC pela ALADI constituiu um reconhecimento tácito por parte dos governos quanto à sua incapacidade de, pelo menos naquele

momento, realizarem qualquer esforço significativo em direção à harmonização de políticas. Essa incapacidade advém de suas origens principais. A primeira é de natureza ideológica e reside no nacionalismo econômico que marcou, com intensidade variada, todos os projetos de industrialização na América Latina. Após décadas de presença constante desse tema no cotidiano político, tornaram-se exíguas as possibilidades de os governos relativizarem o caráter estratégico da luta pela autonomia nacional, passando, subitamente, a adotarem condutas baseadas no suposto de que esse postulado ideológico só seria válido quando referido às economias desenvolvidas, mas não aos países vizinhos. A segunda fonte de dificuldades é a de que a harmonização de políticas tem como pré-requisito um nível mínimo de coerência macroeconômica entre as diferentes políticas setoriais implementadas em cada país. Ora, a manutenção de objetivos conflitantes dentro de um mesmo programa de governo é um fato corriqueiro no Continente, como bem demonstram a tendência crônica à inflação e as disparidades sociais crescentes que acompanharam nossas experiências de industrialização.

Sob o amparo do princípio da flexibilidade, no processo de negociação da ALADI têm predominado os acordos bilaterais, dentre os quais se destacam 22 protocolos assinados pelos Governos da Argentina e do Brasil a partir de 1986 e consolidados em 1989 num tratado binacional que visa estabelecer a médio prazo um mercado comum entre as duas economias. Os protocolos compreendem uma agenda diversificada de providências que abrange 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.

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 iniciada no primeiro, 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 regulada por esse instrumento que assegura, além de reduções tarifárias significativas, a não-aplicação de outras barreiras comerciais aos bens incluídos no Acordo.

Certos protocolos, como os de trigo e de bens de capital, fixaram volumes mínimos ou valores de referência a serem alcançados dentro de um horizonte temporal de cinco anos e indicavam os procedimentos a serem utilizados na busca dos objetivos escolhidos. Outros, como o de empresas binacionais, apenas formularam orientações genéricas, que deveriam ter sido detalhadas posteriormente por especialistas na matéria e incluídas na agenda de negociações. Uma das áreas privilegiadas pelo Programa foi a da cooperação técnica. Oito protocolos trataram desse tema, definindo empreendimentos nos setores de energia, petróleo, petroquímica, biotecnologia, aeronáutica, siderurgia, comunicações e estudos econômicos. Esses empreendimentos abrangem a criação de centros de estudos destinados a aproximar as ins-

tuições de ensino e pesquisa dos dois países, como os de biotecnologia e de estudos econômicos; convênios de intercâmbio de serviços tecnológicos entre empresas, como o da PETROBRÁS com a Yacimientos Petrolíferos Fiscales e Gas del Estado (YPF); *joint ventures* para o desenvolvimento de novos produtos, como no caso do projeto de co-produção de aviões pela EMBRAER e a FAMA; um sistema de informações imediatas e assistência recíproca em caso de acidentes nucleares e emergências radiológicas; e a normatização unificada dos sistemas de telecomunicações, etc.

A assinatura desses protocolos foi acompanhada de uma ampla revisão dos vínculos comerciais de ambos os países com o Uruguai. Através de negociações bilaterais, foram ampliados o Convênio Argentino-Uruguaio de Cooperação Econômica (CAUCE) e o Programa de Expansão Comercial (PEC), firmado entre o Brasil e o Uruguai. Esses acordos isentam de impostos e de outros entraves quase toda a oferta exportável do Uruguai. Conforme mostra a Tabela 2, a partir de 1986, 100% das exportações desse país para a Argentina passaram a ser amparadas pelo CAUCE; e, a partir de 1987, mais de 90% das exportações para o Brasil passaram a ser amparadas pelo PEC. Outro aspecto registrado na Tabela 2 é o contraste com os dados indicados na Tabela 1, revelando que os entendimentos entre esses países contribuíram para o fortalecimento institucional da ALADI, dado o crescimento observado nas parcelas do comércio no Cone Sul, realizadas através da Associação.

Tabela 2

Participação relativa dos acordos da ALADI no comércio entre
Argentina, Brasil e Uruguai – 1985-88

(%)

PAÍSES IMPORTADORES E ANOS	PAÍSES EXPORTADORES		
	Argentina	Brasil	Uruguai
Argentina			
1985	—	52,4	84,6
1986	—	56,6	100,0
1987	—	51,8	100,0
1988	—	n.d.	100,0
Brasil			
1985	47,7	—	87,9
1986	62,8	—	77,3
1987	85,6	—	92,3
1988	83,6	—	93,1
Uruguai			
1985	34,9	41,9	—
1986	60,9	38,6	—
1987	44,0	50,2	—
1988	40,8	51,7	—

FONTE: Secretaria Geral da ALADI.

Os esforços de integração acima descritos ilustram bem as possibilidades e limitações do pragmatismo que preside as negociações na ALADI. Do lado brasileiro, os acordos firmados representaram uma tentativa de mudar o relacionamento com os dois países vizinhos, sem introduzir qualquer alteração nas demais políticas do Governo. Assim, por exemplo, o protocolo do trigo visava extinguir uma das dimensões mais paradoxais do comércio entre Brasil e Argentina. Nas últimas décadas, o preço do produto argentino manteve-se sistematicamente abaixo da média de preços pagos pelo Brasil à terceira fornecedora. 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 transportes marítimo e terrestre entre os dois países. Todavia o alcance dessas providências será necessariamente limitado enquanto não for enfrentada uma questão ainda mais extravagante que a das fontes de suprimento de importação: o subsídio à produção interna. Apesar de o País repartir fronteira com a economia mais eficiente do Mundo na produção de trigo, o Governo brasileiro mantém há vários anos um programa de subsídios que procura assegurar ao produtor local níveis de preços 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 tornaram-se, a cada ano, mais difíceis de serem alcançadas. De fato, conforme indica a Tabela 3, depois de 1986 as importações brasileiras de trigo argentino foram inferiores às de 1984 e 1985.

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 US\$ 1,8 bilhão e, em 1985, estava reduzido a US\$ 1,0 bilhão. Embora tenha havido um crescimento de 40% no primeiro ano do Programa de Integração, esse desempenho não se repetiu nos anos seguintes, tendo permanecido em torno de US\$ 1,4 bilhão em 1987 e subido para US\$ 1,7 em 1988. Cabe notar que, mesmo sob hipóteses muito restritivas, o intercâmbio potencial nessa década tem correspondido a valores duas a três vezes superiores ao intercâmbio efetivo, conforme mostram Araújo Jr. (1988) e Chudnovsky & Porta (1989).

No protocolo de bens de capital, um dos símbolos do Programa, os resultados obtidos também estiveram aquém das expectativas iniciais. Esse protocolo definiu um conjunto de mecanismos que deveria regular a expansão equilibrada do comércio bilateral de equipamentos. Os instrumentos de promoção seriam aplicados a uma lista negociada de bens que teriam o tratamento de "produto nacional" em ambos os lados da fronteira, isto é, não estariam submetidos a qualquer tipo de restrição protecionista. Após três anos de negociações em torno dessa lista, o valor

comercializado em 1988 foi de apenas US\$ 353 milhões, quando havia sido de US\$ 431 milhões em 1980 (Tabelas 3 e 4).²

Tabela 3

Importações brasileiras de produtos procedentes de alguns países
da América Latina – 1980-88

(US\$ milhões)

PAÍSES E PRODUTOS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Argentina									
Trigo	172	9	39	0	104	105	84	98	97
Outros bens agrícolas	266	202	260	147	134	89	235	137	198
Bens de capital	74	59	41	26	35	47	62	91	113
Outros bens	245	317	210	185	238	228	356	249	299
TOTAL	757	587	550	358	511	469	737	575	707
México									
Combustíveis	177	563	635	615	522	292	33	54	0
Outros bens	254	221	154	94	107	88	118	160	116
TOTAL	431	784	789	709	629	380	151	214	116
Venezuela									
Combustíveis	543	943	951	659	542	257	83	143	121
Outros bens	27	26	19	5	0	1	13	14	18
TOTAL	570	969	970	664	542	258	96	157	139
Uruguai									
Produtos agrícolas	39	33	49	53	34	47	94	42	69
Insumos industriais	82	83	102	76	65	80	143	138	170
Outros bens	75	62	0	2	24	13	64	68	75
TOTAL	196	178	151	131	123	140	301	248	314

FONTE: CACEX.

² Para uma análise mais detalhada do protocolo de bens de capital, ver Porta (1989).

Tabela 4

Exportações brasileiras de produtos destinados a alguns países da América Latina – 1980-88

(US\$ milhões)

PAÍSES E PRODUTOS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Argentina									
Bens de consumo	214	163	93	76	123	88	130	101	81
Bens de capital	357	269	114	165	171	140	170	252	240
Bens intermediários	521	448	460	413	559	320	382	478	658
TOTAL	1 092	880	667	654	853	548	682	831	979
México									
Bens de consumo	36	62	57	13	15	28	18	21	22
Bens de capital	311	379	126	42	67	97	66	81	116
Bens intermediários	123	202	142	118	203	96	72	69	136
TOTAL	470	643	325	173	285	221	156	171	274
Venezuela									
Bens de consumo	50	173	166	61	57	18	15	24	44
Bens de capital	91	141	179	125	153	156	215	208	231
Bens intermediários	89	94	129	83	155	120	119	142	228
TOTAL	230	408	474	269	365	294	349	374	503
Uruguai									
Bens de consumo	51	50	32	21	26	25	28	32	41
Bens de capital	150	198	48	26	34	48	72	126	131
Bens intermediários	109	125	58	57	76	67	103	109	149
TOTAL	310	373	138	104	136	140	203	267	321

FONTE: CACEX.

Com relação ao Uruguai, embora os compromissos tenham sido circunscritos à área comercial, o impacto do Programa foi bastante positivo. O intercâmbio desse país com os outros dois cresceu em torno de 130% entre 1985 e 1988.

Quanto aos protocolos argentino-brasileiros, seu desempenho precário não foi devido apenas às contradições entre as metas ali fixadas e as de outras políticas governamentais, mas, sobretudo, à aceleração da crise inflacionária em ambas as economias, depois de 1987, com a conseqüente paralisação do processo decisório relativo a questões de médio e longo prazos. Contudo dois fatores deverão promover a retomada do Programa após a superação da crise inflacionária. Por um lado, o quadro de deterioração das condições econômicas na América Latina, em contraste com as perspectivas de crescimento estável nos países desenvolvidos, gerou um consenso de que é inevitável seguir as tendências contemporâneas de formação de espaços econômicos unificados. Por outro lado, interessa a ambos os governos preservar um resultado estratégico já produzido pelo Programa de Integração: o clima de harmonia e de cooperação que passou a presidir as relações entre as duas nações, substituindo a antiga tradição de rivalidade e de desconfiança.

Com a retomada do Programa, o principal problema a enfrentar será o de ajustar os patamares de produtividade das duas estruturas industriais. Essa é uma tarefa cuja execução levará mais de uma década e que exigirá um mínimo de convergência de políticas econômicas, pelo menos no que diz respeito ao controle de taxas de câmbio, às barreiras comerciais para terceiros mercados e às condições de financiamento das atividades produtivas.

É importante frisar que o ajustamento dos patamares de produtividade se realiza, essencialmente, através de duas atividades: investimento e inovação tecnológica. Com a perspectiva da integração, as decisões relativas a tais atividades serão tomadas num contexto marcado pela redefinição dos termos do trinômio: tecnologia-estrutura industrial-dimensão do mercado.

Para as empresas argentinas e brasileiras, o principal benefício que o Programa pode oferecer é a ampliação de seus respectivos mercados locais. Isso significa a possibilidade de planejar novas pautas de produção mais compatíveis com a estrutura de consumo e estabelecer novas estratégias de crescimento que compreendam: a revisão das prioridades de investimento; a eventual abertura de filiais no país vizinho, ou a busca de sócios para formar empresas binacionais; e a seleção, com base nas economias de escala e/ou de escopo a serem exploradas, das linhas de produção a serem mantidas simultaneamente em ambos os países, bem como daquelas a serem operadas de forma complementar; etc.

Esse estilo de atuação das empresas corresponderá à criação de estruturas industriais mais adequadas às características das tecnologias vigentes, bem como a abertura de novas perspectivas de desenvolvimento tecnológico, marcadas pela proliferação de projetos binacionais, envolvendo firmas e instituições de pesquisa de ambos os países.

Do ponto de vista das articulações entre as duas estruturas industriais, os eventos acima descritos implicam a geração de novos fluxos de comércio intra-setorial e a consolidação dos vínculos de interdependência tecnológica. De fato, são dimensões distintas de um mesmo fenômeno: o processo de investimento, que para a firma significa a busca de maior lucratividade, para a indústria significa a transformação de suas condições de competitividade internacional e, para os países, o aproveitamento de suas vantagens comparativas.

5 — As relações com México e Venezuela

Nas últimas duas décadas, Argentina e Brasil estiveram sempre presentes, como vendedores ou compradores, em mais de 70% das transações realizadas no interior da ALADI, conforme descreve o Gráfico 7. Esse fato dispensa a apresentação de outros argumentos para demonstrar que o sucesso do Programa de Integração dos dois países produzirá consequências decisivas para o destino econômico da região.

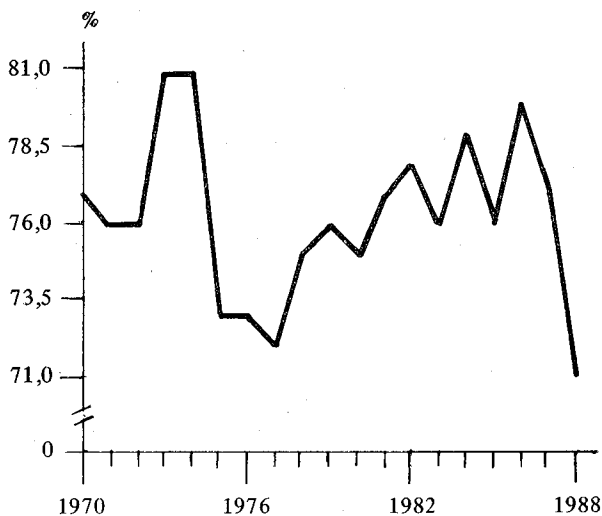
Dois tipos de impactos são previsíveis. O primeiro é o de consolidar a tendência ao crescimento do comércio intra-regional, observável desde 1985, em virtude de uma política brasileira de importações menos restritiva em relação aos demais países do Continente. O segundo é o de criar condições propícias à superação do principal obstáculo à integração dessas economias: a harmonização de políticas.

Um dos méritos inequívocos da ALADI é o de ter princípios normativos baseados na constatação pragmática de que é inútil elaborar projetos ambiciosos de integração enquanto os países-membros não estiverem aptos a executar políticas econômicas passíveis de uma harmonização supranacional. Como esse é um pro-

blema interno de cada país, o máximo que a Associação pode fazer é criar um ambiente que estimule a formação de interesses solidários entre os agentes econômicos. Nesse sentido, há uma ampla gama de projetos factíveis que não foram executados devido à conjuntura adversa dos anos 80. As áreas mais evidentes são as de transporte, energia, comunicações e recursos naturais. Tais projetos podem ter a forma de empreendimentos conjuntos para o desenvolvimento de regiões fronteiriças, de constituição de empresas multinacionais, de convênios de cooperação tecnológica, de mecanismos financeiros destinados a promover operações especiais, etc.

GRÁFICO 7

PARTICIPAÇÃO DA ARGENTINA E DO BRASIL NO COMÉRCIO
INTRA-ALADI – 1970-1988



FONTE: Secretaria Geral da ALADI.

Seguindo a tradição da ALADI, a maioria desses empreendimentos pode ser iniciada num âmbito bilateral e, posteriormente, ser for necessário, receber a adesão de outros países. Em alguns casos, a iniciativa pode ser até mesmo unilateral, como a da criação de uma unidade monetária regional. Conforme comentamos anteriormente, para que essa moeda seja criada, é preciso que os Governos do Brasil e do México estejam dispostos a correr o risco de, eventualmente, acumular créditos em recursos inconversíveis. Tal risco continuará existindo enquanto as moedas dos países grandes da América Latina não adquirirem o *status* de divisas conversíveis. Entretanto, dadas as dimensões relativas das duas economias no Continente, a

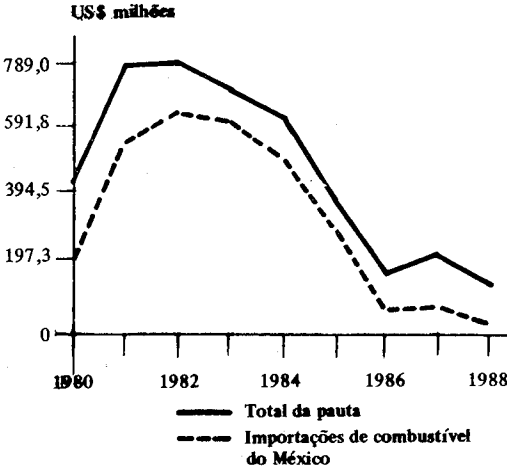
acumulação de créditos é um resultado exclusivo de suas políticas comerciais e de investimento em relação aos demais países da região. Por isso, o Brasil possui condições suficientes para gerar uma moeda regional a ser transacionada apenas pelos Bancos Centrais, mesmo sem a adesão inicial do México. Para tanto, bastariam três providências do Governo: abertura unilateral e irrestrita da economia aos países vizinhos, aplicando rigorosamente as normas da ALADI quanto à origem e procedência de mercadorias; anunciar o aceite de nova moeda como forma de pagamento das exportações, sob a condição de que haja um tratamento recíproco para as importações; executar uma política ativa de compras e de investimentos na região.

Dentre os membros da ALADI, além do México, outro país cujo governo teria motivos para resistir à introdução da nova moeda é a Venezuela, porque essas economias foram as únicas que mantiveram *superavits* comerciais em relação ao Brasil no passado recente. No caso da Venezuela, as objeções seriam provavelmente menores, porque seu comércio global com a ALADI costuma ser deficitário e, portanto, não haveria o risco de acumular créditos inconversíveis. Além disso, os saldos obtidos com o Brasil na primeira metade da década não se repetiram depois de 1985. Assim, o receio seria apenas quanto à garantia de que a câmara de compensações do CCR continuaria funcionando com a nova moeda. No entanto uma breve análise das relações comerciais do Brasil com esses dois países mostra que tais focos de resistência são contornáveis.

Os Gráficos 8 e 9 indicam, respectivamente, as importações brasileiras totais e de combustíveis provenientes do México e da Venezuela. Dois fatos merecem ser destacados ali. O primeiro refere-se à importância das compras de combustíveis para explicar o comportamento das importações totais, que, no caso da Venezuela, é de praticamente 100%. O segundo é a instabilidade dos fluxos comerciais: entre 1980 e 1982, o Brasil mais do que duplicou o valor de suas compras de combustíveis dos dois países, passando de US\$ 720 milhões para US\$ 1,6 bilhão, enquanto em 1986 esse valor estava reduzido a apenas US\$ 116 milhões. Na verdade, essa é uma característica recorrente das transações do Brasil com os países da ALADI, sobretudo nos setores de insumos básicos e alimentos. Conforme atesta a Tabela 3, em 1980, a Argentina exportou para o Brasil US\$ 172 milhões de trigo; em 1983, as vendas foram nulas e em 1984 retornaram ao nível de US\$ 104 milhões; no caso do Uruguai, suas exportações de produtos agrícolas dobraram entre 1985 e 1986 e retornaram ao patamar original no ano seguinte. Há, contudo, dois aspectos positivos subjacentes a essa instabilidade. Por um lado, tais evidências ratificam a tese de que existe um montante significativo de comércio potencial a ser explorado de forma duradoura na ALADI e que essa meta pode ser alcançada num curto intervalo de tempo. Por outro lado, na hipótese de situações emergenciais, como quebra de safra, acidentes em instalações industriais, interrupções da oferta exportável de terceiros países, etc., as possibilidades de assistência recíproca dentro da ALADI também são elevadas. Cabe notar que esses aspectos são complementares e não substitutos, posto que a ampliação sustentada do comércio intra-regional criaria sistemas produtivos melhor equipados para lidar com emergências.

GRÁFICO 8

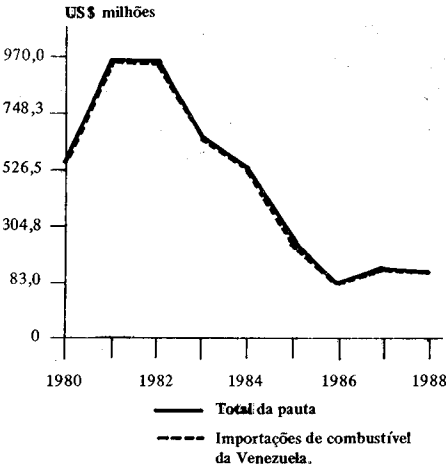
IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE COMBUSTÍVEL PROVENIENTE
DO MÉXICO E TOTAL DA PAUTA – 1980-1988



FONTE: Tabela 3.

GRÁFICO 9

IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE COMBUSTÍVEL PROVENIENTE
DA VENEZUELA E TOTAL DA PAUTA – 1980-1988



FONTE: Tabela 3.

Na Tabela 4 apresentamos a evolução das exportações brasileiras nos anos 80, desagregadas por categorias de uso, para Argentina, México, Uruguai e Venezuela. Nos quatro países, a pauta de produtos vendidos pelo Brasil é bem diversificada, apesar da tendência ao crescimento das parcelas relativas a bens de capital e a insumos intermediários, em detrimento daquelas relativas a bens de consumo. Estruturas desse tipo facilitam a criação de comércio intra-setorial, que é um objetivo estratégico em qualquer programa de integração, e se destacam por sua capacidade de resposta aos estímulos de política comercial. Não obstante essa afinidade, o comportamento das séries referentes ao México e à Venezuela não acompanhou o padrão registrado por Argentina e Uruguai. No caso desses dois países, o volume de vendas de 1988 manteve a tendência de recuperação dos anos precedentes, retornando aos níveis alcançados nos primeiros anos da década, enquanto, no caso do México, a recuperação foi mais lenta e menos consistente. Nas cifras da Venezuela, observa-se um aspecto singular: a despeito da enorme redução das importações brasileiras, que em 1986 representaram menos de 10% daquilo que haviam sido em 1982 (Tabela 3), as vendas àquele país continuaram crescendo aceleradamente.

O padrão de comércio entre Brasil, Venezuela e México, apresentado nas Tabelas 3 e 4, sugere que o complexo químico constitui uma área promissora para a integração dessas economias. O Brasil dispõe de capacitação tecnológica em vários segmentos desse complexo e de um conjunto de empresas nacionais, públicas e privadas, com poder competitivo em âmbito internacional. México e Venezuela possuem uma experiência de várias décadas nas atividades de extração, refino e distribuição de petróleo, cuja complementaridade com a brasileira é evidente. O principal entrave ao desenvolvimento dessas potencialidades reside no isolacionismo imposto por nosso estilo de crescimento, conforme comentamos na terceira seção deste trabalho.

Em relação à Venezuela, outra área onde existem oportunidades imediatas de cooperação é a do meio ambiente. A implantação de programas binacionais visando à preservação e ao uso racional dos recursos da região é de interesse estratégico para o Brasil, não só pelos méritos substantivos desses empreendimentos, mas também por suas conseqüências políticas, na medida em que contribuiriam para reduzir o desgaste que o País vem sofrendo na comunidade internacional, devido ao debate sobre a questão ecológica.

A exploração das oportunidades acima indicadas, e de outras que adviriam de mudanças nos padrões de comércio, implicaria o estabelecimento de fluxos regulares de investimento e de transferência de tecnologia entre as três economias, o que ofereceria novas perspectivas ao processo de integração. Em primeiro lugar, porque progresso técnico e acumulação de capital constituem as únicas fontes de soluções eficientes para a correção de desequilíbrios estruturais nas correntes de comércio. Em segundo lugar, porque tais atividades geram vínculos de interdependência com os fluxos de comércio. E, em terceiro, porque estimulam a formação de agentes interessados em pressionar seus respectivos governos em direção à harmonização de políticas.

6 – Conclusão

Os tópicos abordados nas seções anteriores podem ser resumidos em três pontos principais:

- a crise da dívida externa constitui uma causa insuficiente para explicar a deterioração do comércio entre os países da América Latina, nos anos 80. As origens principais desse fenômeno localizam-se nas políticas comerciais praticadas pelo Brasil, México e Argentina e nas contradições internas dos programas de governo executados na região;
- um dos mecanismos da ALADI que tem funcionado razoavelmente é o Convênio de Créditos Recíprocos, através do qual se tornou possível reduzir a necessidade de divisas para operar o comércio regional. Para que esse comércio passasse a ser realizado exclusivamente através de moeda escritural, bastaria que os Governos do Brasil e do México estivessem dispostos a correr o risco de acumular essa iniciativa de forma unilateral, desde que, concomitantemente, introduzissem as devidas alterações em suas políticas de importação e de investimento externo;
- o sucesso do Programa de Integração entre Argentina e Brasil é um pré-requisito para o crescimento futuro da economia latino-americana. Um dos impactos previsíveis do Programa é o de criar condições que permitam aos países deste Continente acompanharem as tendências atuais de formação de espaços econômicos unificados e competirem internacionalmente, segundo as regras do marco institucional que está sendo definido pelas negociações em curso no GATT.

Bibliografia

- ARAÚJO Júnior, J. T. (1988). Os fundamentos econômicos do Programa de Integração Argentina-Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, Brasiliense, 9(3), jun.
- CHUDNOVSKY, D. & PORTA, F. (1989). La integración económica entre Argentina y Brasil: hacia una zona libre de comercio. *Revista de la Cepal*, Santiago do Chile, dez.
- PRIZE, Curson V. (1988). 1992: Europe's last chance? London, Institute of economic affairs. (Occasional paper, 81).
- PORTA, F. (1989). O acordo de integração Argentina-Brasileiro no setor de bens de capital: características e evolução recente. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, FUNCEX, (23), jun.
- SCHOTT, J. (1988). United States-Canada free trade: an evaluation of the agreement. Washington, Institute internacional economics.

Abstract

This article analyses the specific conditions ruling the Latin-American context, particularly, the influence exercised by the Brazilian economy upon the region and the opportunities now open for a more effective regional integration in view of the bilateral integration treaty recently signed by Argentina and Brazil. Contrary to a widespread argument, the external debt crisis is not identified as the main cause for the reduction of global trade among the Latin-American countries registered in the 80's. On the contrary, the main issues are the foreign trade policies practiced by Brazil, Mexico and Argentina, as well as the internal contradictions in the own government programs implemented by the countries in the area. Furthermore, trade balances within the region could be subject to full clearance by means of a regional monetary unit of account, even though non-convertible, instead of partially cleared in U. S. currency – as is now the case with the CCR (Reciprocal Credit Agreement) – provided Brazil and Mexico were ready to take the risk of a unilateral initiative. The article also emphasizes that the success of the integration program between Argentina and Brazil is a prerequisite for the future growth of the Latin-American economy.