

A PROPOSTA NEOCONSERVADORA DO MERCOSUL: AVALIAÇÃO E PERSPECTIVAS*

*Beky Moron de Macadar***

Os projetos integracionistas não são uma novidade na América Latina. A partir de 1960, houve várias tentativas de colocar em prática acordos regionais e sub-regionais de integração econômica, mas, nas economias capitalistas periféricas do Terceiro Mundo, de industrialização tardia, a vulnerabilidade às oscilações e às modificações globais de acumulação e de crescimento interferiu nesses esquemas e limitou as possibilidades de agir de acordo com seus próprios interesses.

O insucesso das tentativas anteriores de integração na América Latina mostrou que esses processos são demorados e que, a partir de um certo ponto, não conseguem prosperar. Isso pode ser atribuído à heterogeneidade entre os países, às escassas interdependências econômicas e políticas entre eles e à vulnerabilidade dessas economias em relação aos acontecimentos na economia internacional.

Este trabalho procura fazer uma avaliação da funcionalidade do MERCOSUL para a estratégia de integração externa dos países-membros e coloca a ênfase na análise do eixo brasileiro—argentino, que, em definitivo, é o que sustenta o MERCOSUL.

Iniciaremos, pois, pela análise dos fundamentos teóricos da integração para fundamentar os custos e os benefícios que a proposta do MERCOSUL traria para a região (primeira seção). Em seguida, detalharemos os obstáculos que se apresentam para a consecução dos objetivos (segunda seção), para, a partir daí, refletirmos sobre as perspectivas do MERCOSUL (terceira seção). Por último, a quarta seção traz observações finais.

1 - A funcionalidade da integração num processo de reestruturação industrial na periferia

Do ponto de vista teórico, existem duas vertentes do pensamento econômico que contribuem para explicar a funcionalidade da integração num processo de reestruturação industrial entre países subdesenvolvidos (MACADAR, 1992): as novas teses da CEPAL em relação à integração, adaptadas para a década de 90 (CEPAL, 1990), e a "nova" teoria do comércio internacional quanto à organização da produção a nível mundial.

* Trabalho premiado com o 1º lugar no concurso Cinquentenário do SOCECOM-RS, realizado em setembro de 1993.

** Economista da FEE.

1.1 - A nova postura da CEPAL em relação à integração

Para o pensamento cepalino das décadas de 50 e 60 (CEPAL, 1989), a integração latino-americana era vista como um instrumento funcional para uma estratégia de industrialização substitutiva regional, cuja finalidade precípua era atender à demanda interna.

Depois de três décadas de experiências integracionistas na América Latina e no Caribe e apesar de alguns avanços, o hiato entre os resultados obtidos e as metas ambiciosas fixadas em cada esquema de integração regional continua provocando desapontamento.

A frustração com os resultados obtidos e uma maior consciência das mudanças substanciais que vêm ocorrendo na dinâmica das relações internacionais têm levado a CEPAL a uma profunda reflexão em relação ao papel da integração no processo de desenvolvimento da região e a uma revisão de posições anteriores. No final da década de 80, apareceram alguns trabalhos que prenunciaram essa mudança de enfoque (MASSAD, 1989; CEPAL, 1989; FUENTES HERNANDEZ, VILLANUEVA, 1989; FUENTES HERNANDEZ, 1989). A idéia é ampliar os objetivos da integração para que também seja funcional às estratégias tendentes a melhorar a competitividade internacional dos países da região (CEPAL, 1990).

A integração e a cooperação intra-regional são vistas como instrumentos complementares para atingir o objetivo mais amplo do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a CEPAL considera imprescindível a transformação das estruturas produtivas. Por isso, a integração deve concentrar-se em três objetivos específicos: fortalecer a inserção internacional, favorecer a articulação produtiva e induzir a interação criativa entre os agentes públicos e privados. Por outra parte, além de ser funcional aos objetivos de política econômica e às estratégias de desenvolvimento nacional, a integração deve beneficiar todos os países participantes, ter uma certa convergência com os projetos políticos nacionais e promover o apoio de parte de distintas camadas da população (CEPAL, 1990, p. 164).

Na aceleração mais recente da integração européia, a motivação dominante no âmbito econômico tem sido enfrentar a concorrência internacional com base num esforço conjunto de inovação tecnológica. Um atraso nessa matéria significaria perder a corrida da competitividade naqueles setores que fazem uso intensivo da ciência e da tecnologia, setores que lideram o confronto comercial entre os países desenvolvidos. Conforme a CEPAL, nos países de industrialização tardia, como é o caso dos da América Latina e do Caribe, o passo mais importante consiste no aprendizado e na difusão das tecnologias disponíveis a nível internacional.

"Nos países de industrialização tardia e especialmente nos da América Latina e do Caribe, uma tarefa de igual ou maior importância consiste no **aprendizado** e na **difusão** da tecnologia disponível a nível internacional. Os incrementos de produtividade dependem do ritmo de absorção e difusão do progresso técnico adquirido, associado ao ritmo do investimento; às escalas de aplicação dessa tecnologia, vinculadas à amplitude e crescimento dos mercados; e à eficiência com que esses conhecimentos são utilizados. Essa eficiência está determinada pelo processo de **aprendizado**, pelas diversas sinergias entre empresas, setores e instituições e, em termos mais gerais, pela eficiência sistêmica da estrutura produtiva." (CEPAL, 1990, p. 166).

De acordo com a nova ótica da CEPAL, colocando como um dos objetivos básicos da integração latino-americana a transformação produtiva regional, esta vai fortalecer o processo de incorporação e difusão das tecnologias disponíveis no Mundo. A ampliação dos mercados tende a favorecer a aproximação entre as empresas, os setores e as instituições, estreitando os vínculos regionais e, conseqüentemente, favorecendo um melhor aproveitamento das oportunidades disponíveis para os países de industrialização tardia.

As políticas de liberalização comercial tendentes a melhorar a inserção dos países na economia mundial não seriam, conforme a CEPAL (1990), necessariamente antagonônicas aos compromissos da integração regional. Muito pelo contrário, aumentar o nível de interdependência econômica entre os países da região facilitaria alcançar o objetivo de adquirir competitividade internacional e contribuiria para uma diversificação das estruturas produtivas regionais.

A simbiose entre a demanda sub-regional e a demanda externa manifesta-se de formas diferentes, principalmente na incorporação do progresso técnico com o objetivo de aumentar a produtividade, com reflexos no aumento das exportações e na substituição de importações em condições de uma maior eficiência. Para isso, convém aproveitar as vantagens comparativas dinâmicas oportunizadas naqueles setores em que o desenvolvimento tecnológico e o aprendizado são favorecidos pela ação conjunta regional.

Assim, produtos e processos que inicialmente foram desenvolvidos para atender à demanda interna dos mercados nacionais são candidatos para satisfazer mercados geograficamente próximos, em que existam condições semelhantes de demanda (em termos de segmentos da população com níveis de renda equivalentes e gostos parecidos). Nesse caso, é possível que as inovações necessárias para aprimorar tais produtos e processos possam ser realizadas a menores custo e risco, quando têm como meta exportar para os mercados regionais. Esse aprendizado poderá servir de alavanca para incursão em mercados mundiais mais competitivos.

As iniciativas conjuntas de dois ou mais países podem proporcionar às empresas vantagens produtivas em termos de economias externas, de economias de escala e de complementaridades produtivas, que terão um efeito positivo quanto à redução dos custos de produção. Dada a preferência pela especialização intra-setorial em detrimento da intersetorial nos esquemas de integração mais recentes, alguns componentes de certos produtos poderão vir a ser produzidos em outros países da região integrada, aproveitando vantagens comparativas estáticas ou dinâmicas preestabelecidas.

Por último, o processo de abertura comercial unilateral que está sendo implementado por alguns países latino-americanos vem acompanhado por um aumento das importações totais, inclusive das regionais. Nesse sentido, a gradual liberalização comercial contribui para estimular o comércio intra-regional, apesar de as margens de preferência se aplicarem sobre alíquotas menores. De acordo com o mesmo documento da CEPAL (1990), o aumento da concorrência pode chegar a ser um fator de estímulo para uma maior eficiência, contrariamente à situação anterior de excessivo protecionismo. Isso, por sua vez, poderia aumentar a possibilidade de que um seg-

¹ Balassa (1979) desenvolve os mesmos argumentos.

mento importante das empresas que exportam para o mercado regional se qualifique para exportar para o mercado internacional. Tanto a abertura comercial intra e extra-regional como o fato de que uma parte das exportações intra-regionais se transformaria em exportações extra-regionais teriam como consequência a predominância da "criação de comércio" — principalmente de caráter intra-industrial — sobre o "desvio de comércio". No caso da "criação de comércio", o custo do ajustamento da produção existente fica reduzido, na medida em que, com o incremento do comércio intra-industrial, as empresas vão diminuir a gama de bens produzidos em cada planta e especializar-se em determinados produtos do ramo industrial ao qual pertencem, sem, necessariamente, terem de paralisar as operações.

Seria superado o falso dilema entre produção de bens para atender às necessidades do mercado interno *versus* produção para exportação. Tanto o mercado interno quanto o regional serviriam de base para exportar a terceiros mercados, e a diversificação geográfica de mercados reduziria o risco e a vulnerabilidade de contar apenas com mercados muito concentrados.

Conforme a CEPAL (1990), os países da região ainda poderiam aproveitar o potencial de uma negociação conjunta frente a terceiros países, usando o poder de compra regional como instrumento de barganha.

1.2 – A "nova" teoria do comércio internacional

Nos últimos anos, a insatisfação com a teoria ortodoxa do comércio internacional teve como resultado a aparição de uma série de modelos que indicam uma mudança de enfoque. Esta representa um corte com respeito à teoria ortodoxa, uma vez que se utiliza de rendimentos crescentes de escala e da concorrência imperfeita para analisar o funcionamento da economia internacional.

O impacto dessa nova abordagem reflete-se na intensificação das pesquisas que associam a análise da teoria do comércio internacional com a teoria da organização industrial. Mais ainda, essa nova abordagem pretende compartilhar com a teoria tradicional o núcleo central da teoria do comércio (HELPMAN, KRUGMAN, 1986).

Helpman e Krugman identificam quatro áreas em que a teoria tradicional é inadequada para explicar certas questões constatadas empiricamente:

"(...) o fracasso aparente de não conseguir explicar o volume do comércio, a composição do comércio, o volume e o papel do comércio intrafirma e do investimento direto estrangeiro, e os efeitos no bem-estar decorrentes da liberalização do comércio" (HELPMAN, KRUGMAN, 1986, p.2).

A teoria tradicional do comércio explica a ocorrência do mesmo com base nas diferentes dotações de fatores de produção de cada país. Apesar de que essa explicação aponta uma relação inversa entre países com dotação similar de fatores e **volume de intercâmbio** entre eles, as observações empíricas mostram que praticamente a metade do comércio mundial ocorre entre países com dotação similar de fatores. Além disso, tanto a fração do comércio mundial negociado entre os países centrais quanto a participação desse comércio no PIB desses países aumentaram no Pós-Guerra, a despeito de os países se tornarem cada vez mais semelhantes.

Se a diferente dotação de fatores fosse a única explicação do comércio, isso deveria refletir-se na **composição do comércio**. Contudo os fluxos de comércio mostram que uma parcela expressiva deste consiste em comércio de duas vias de produtos, que contém uma proporção similar de fatores. Esse tipo de comércio intra-industrial parece despropositado e dificilmente pode ser explicado pela teoria tradicional do comércio.

Quando se trata de **comércio intrafirma** e de **investimento direto estrangeiro**, o instrumental da teoria ortodoxa do comércio internacional simplesmente é inadequado, e, por isso, a nova teoria pretende suprir essa deficiência.

Por outro lado, conforme Helpman e Krugman, os estudos do ponto de vista da teoria ortodoxa que tratam da **liberalização do comércio** e de seus efeitos em termos de bem-estar não conseguem captar todos os benefícios. Os modelos tradicionais associam o comércio com a realocação de fatores, levando a um aumento da renda nacional no seu conjunto, mas ocasionando uma perda real de renda para uma parcela dos fatores. Porém, conforme esses autores, na experiência de liberalização do comércio entre os países da Comunidade Européia, assim como no caso do acordo setorial entre os Estados Unidos e o Canadá em relação à indústria automobilística, não houve uma realocação substancial de fatores. Ao invés disso, o aumento da liberalização do comércio parece ter estimulado ganhos de produtividade dos recursos já existentes, deixando todos numa melhor posição.

A "nova" teoria do comércio internacional, ao introduzir os rendimentos crescentes e a concorrência imperfeita, consegue formular uma explicação aceitável para essas quatro questões verificadas empiricamente.

As economias de escala são muito úteis para explicar alguns dos aspectos particulares da economia internacional. Contudo o processo de incorporação à teoria do comércio internacional foi bastante tardio. Isto porque, salvo poucas exceções, os rendimentos crescentes são inconsistentes com a concorrência perfeita.

Levando em conta as economias de escala e a concorrência imperfeita, esses autores demonstram que a vantagem comparativa decorrente da diferente dotação de fatores não é a única causa do comércio. Os rendimentos crescentes tomam-se um estímulo adicional ao comércio e farão com que ele se materialize, mesmo quando os países em questão são idênticos em termos de dotação de fatores, gostos e tecnologia. Isto porque haverá uma especialização dos países em certos bens, com o objetivo de aproveitar as economias de escala. De acordo com Helpman e Krugman (1986, p.263):

"Regra geral, se os retornos constantes caracterizam a produção de certos bens e os retornos crescentes caracterizam a produção de outros, e se há uma especialização incompleta em alguns setores, o volume do comércio tende a aumentar quanto maior a diferença entre a dotação de fatores de cada país, mas também quanto mais semelhantes seus níveis de renda".

Por isso, quando as estruturas econômicas dos países se tornam muito semelhantes, o comércio entre eles tende a ser, principalmente, do tipo intra-industrial. A estrutura industrial de cada país é determinada pela sua dotação de fatores. Entretanto, dentro de cada indústria, há uma ampla gama de produtos potenciais que se beneficiam de rendimentos crescentes. Devido às economias de escala, cada país vai produzir um subconjunto desses produtos, em cada indústria, escolhidos de forma mais ou menos arbitrária, dando lugar a um padrão de comércio intra-industrial. Já o comércio entre

países heterogêneos tem um caráter interindustrial, devido ao fato de que as vantagens comparativas beneficiam grupos inteiros de produtos (KRUGMAN, 1981).

Helpman & Krugman mostram que, quanto mais nos afastarmos das hipóteses de concorrência perfeita e retornos constantes de escala, maiores as oportunidades de ganhos potenciais do comércio. Esses autores citam quatro fontes importantes de ganhos potenciais: (a) efeitos sobre a própria produção; (b) concentração da produção; (c) racionalização e (d) diversificação (HELPMAN, KRUGMAN, 1986, p.265).

a) Os efeitos sobre a própria produção

Os aumentos na escala de produção podem ser interpretados como um tipo de progresso técnico que amplia a eficiência das economias. O crescimento da produção das firmas que conseguem um elevado poder de monopólio tem um efeito no bem-estar semelhante àquele que se verifica nos setores com retornos crescentes. Isto porque, na medida em que a concorrência internacional se torna mais acirrada, as firmas que disputam uma fatia maior do mercado mundial tendem a reduzir seus preços e a aumentar a produção como forma de fazerem crescer os lucros.

b) A concentração da produção

Em certas condições, o comércio internacional levará à concentração, num único país, de cada indústria com rendimentos crescentes. Isso ocorrerá em duas circunstâncias: primeiro, quando no país e na indústria há economias externas específicas na presença de preços dos fatores equalizados; e, segundo, quando os mercados são contestáveis.² Essa concentração permite obter uma escala de produção a nível mundial superior àquela que qualquer país poderia ter no seu próprio mercado interno; conseqüentemente, os preços dos produtos com rendimentos crescentes tenderão a cair.

c) A racionalização

Na presença de liberdade à entrada e à saída do mercado, em indústrias de concorrência imperfeita haverá, *ceteris paribus*, uma redução do número de firmas e um aumento da produção de cada firma, ampliando a produtividade num regime de retornos crescentes.

² Ver Baumol (1982), Helpman e Krugman (1986) para uma descrição dos mercados contestáveis e Araújo Jr. (1988) para uma aplicação dos mesmos à integração econômica.

d) A diversificação

O comércio a nível mundial consegue proporcionar uma variedade maior de produtos do que qualquer país de forma isolada. Isso traz benefícios tanto porque os consumidores valorizam a variedade quanto pela maior especialização na produção de bens intermediários.

O ponto mais polêmico da "nova" teoria do comércio internacional consiste na introdução da "política comercial estratégica". Conforme Krugman (1988), Brander e Spencer sugerem que a política estatal pode ocupar, na concorrência internacional, o mesmo papel que desempenham os movimentos estratégicos das empresas que investem no aumento da capacidade de produção interna como forma de dissuadir os concorrentes. Por meio de subsídios, o governo de um determinado país pode contribuir para que as empresas nacionais consigam afastar a concorrência de empresas estrangeiras em terceiros mercados. Dessa forma, ao transferir as rendas monopólicas das empresas estrangeiras para as nacionais, a "política comercial estratégica" pode conseguir um aumento da renda nacional em detrimento da renda auferida por outros países. Contudo essa estratégia vai produzir resultados mais significativos entre os países do centro do que entre os países da periferia, devido ao maior poder econômico das empresas multinacionais oriundas dos países mais industrializados.

1.3 - Os efeitos da formação de um espaço econômico unificado sobre a produção

A análise precedente dos fundamentos teóricos da integração econômica permite afirmar que os efeitos dinâmicos da integração, assim como o protecionismo em ascensão no comércio internacional e a concorrência global, são fatores que explicam a formação de espaços econômicos unificados.

Num mundo em que os rendimentos crescentes e a concorrência imperfeita ocupam um lugar de destaque, o protecionismo tende a prevalecer, enquanto o livre comércio se torna cada vez mais utópico. Apesar do discurso liberal, o comércio mundial continua sujeito a restrições; multiplicam-se as barreiras não tarifárias, tais como quotas de importação, aplicação de direitos compensatórios e de direitos "antidumping", exigências em relação ao padrão de qualidade dos produtos, padrões fitossanitários e zoossanitários, normas técnicas, restrições voluntárias, etc. A redução unilateral de tarifas aconselhada pelos organismos internacionais de crédito e pelo GATT em prol de uma maior eficiência põe em xeque a produção nacional e os empregos, pois trata-se de uma eficiência de caráter estático. A integração econômica produz um efeito superior, já que possibilita o aumento da eficiência de caráter dinâmico, permitindo que as firmas dos países-membros de um esquema de integração passem a contar com mercados mais amplos e estáveis, aproveitando as economias de escala e de escopo para reduzirem custos e se tomarem mais competitivas a nível regional e nos mercados externos.

O protecionismo dos países centrais, a prática da "política comercial estratégica" e a regionalização coagem os países da América Latina a fomentarem a integração econômica entre si, para fortalecerem seu poder de barganha internacional nos campos econômico e político. Além disso, o esgotamento do modelo de substituição de importações leva esses países a buscarem novos rumos para a retomada do crescimento

econômico, dentre os quais a integração econômica apresenta os atrativos apontados nos mais recentes documentos da CEPAL em relação a esse tópico.

Contrariamente aos critérios de "industrialização a qualquer custo" utilizados nas décadas de 50 e 60, a CEPAL recomenda, hoje, adotar os critérios da eficiência e da competitividade. Nos processos de industrialização substitutiva europeus, esses critérios sempre estiveram presentes. A proteção foi concebida como uma fase transitória que deveria ser empregada somente no período de "aprendizado", até que as novas indústrias estivessem em condições de concorrer com a produção de terceiros países, tanto no mercado interno como no mercado internacional.³

Em presença da globalização e da regionalização da economia internacional, os países da América Latina vêem-se impelidos a fortalecer sua inserção internacional sob pena de ficarem marginalizados. Apontando nessa direção, a CEPAL considera que é indispensável a transformação das estruturas produtivas da região, visando torná-las mais eficientes. Esse objetivo implica a melhoria da produtividade, que, por sua vez, depende do processo de aprendizado e difusão do progresso técnico, processo que seria facilitado pela ação conjunta regional. A integração econômica teria a virtude de aumentar as interdependências e de contribuir para o aproveitamento das vantagens comparativas estáticas e dinâmicas e para a redução dos custos de produção. O comércio intra-industrial regional facilitaria a reestruturação produtiva sem necessariamente sucatear a indústria existente, pois estimularia a especialização intra-ramo numa gama menor de produtos. A própria especialização dentro do mercado regional produziria um certo grau de sinergia entre as empresas e torná-las-ia mais eficientes e competitivas. A eficiência sistêmica da estrutura produtiva regional oportunizada pela integração aumentaria a competitividade externa dos produtos e permitiria a inserção competitiva desses países no mercado internacional.

Diante dos desafios apresentados pela economia internacional, os países da América Latina estão reativando os antigos esquemas de integração regional e sub-regional, como também buscando novas associações e redefinindo suas preferências. Dentro da ALADI, a reação dos países em condições de liderar a retomada do processo integracionista regional — México, Brasil e Argentina — foi diferenciada. O México optou por uma aproximação direta com os Estados Unidos e o Canadá. Já o Brasil e a Argentina deram início, em 1986, a um processo de integração sub-regional — ampliado mais tarde com o ingresso do Paraguai e do Uruguai através do MERCOSUL —, visando melhorar de forma conjunta a eficiência e a competitividade de suas estruturas produtivas e, assim, adequá-las a uma melhor inserção na economia mundial.

Os impactos previsíveis sobre a produção seriam, conforme a classificação de Araújo Jr. (1993, p. 100-101), de três tipos.

O primeiro tipo seria o simples crescimento do comércio, mantendo-se inalteradas as estruturas industriais anteriores. Assim, aumentaria o fluxo de comércio entre aquelas indústrias já instaladas em mais de um dos países-membros e que fossem competitivas conforme os padrões internacionais e que, após a integração, passariam a ter um comércio intra-industrial com base na diferenciação de produtos e na segmentação de mercados.

³ Não se pode afirmar a mesma coisa do setor agrícola europeu, onde a proteção de "conservação" por questões sociais, políticas, etc. foi a regra e continua sendo até hoje (QUIJANO, 1991). Basta lembrar as discussões intermináveis no GATT em relação à redução dos subsídios europeus à agricultura.

O segundo tipo de impacto seria produto da especialização intra-setorial e decorreria de fusões, incorporações e *joint-ventures*, ou da reestruturação de empresas individuais, que passariam a mudar suas pautas de produção em função da integração, aproveitando economias de escala e de escopo.

Quando não fosse possível corrigir os desníveis de competitividade através da diferenciação de produtos ou da especialização intra-setorial, ocorreria um terceiro tipo de impacto, que consistiria na relocação industrial.

Sem dúvida, os benefícios decorrentes da integração seriam superiores aos custos se os dois primeiros tipos de impacto predominassem sobre o último. Nesse sentido, podemos nos valer do trabalho de Sourrouille e Lucângeli (1992) para fazermos uma avaliação preliminar sobre a possível evolução do comércio intra-industrial entre os dois maiores parceiros do MERCOSUL.⁴

Na ausência de informações mais atualizadas sobre o comércio bilateral entre o Brasil e a Argentina numa nomenclatura compatível e ao nível de desagregação de três dígitos para todo o período em estudo (1981-1990), esses autores utilizaram a nomenclatura da Classificação Uniforme do Comércio Internacional (CUCI), Revisão 2, para os anos de 1984 e 1988 e *proxies* da mesma para o comércio bilateral total de 1981 e para o intercâmbio intra-industrial de produtos químicos e de maquinaria e material de transporte no ano de 1990. Consequentemente, esse trabalho não cobre o período pós-Tratado de Assunção (1991) e reflete apenas o impacto no intercâmbio dos efeitos dos protocolos assinados em decorrência dos compromissos assumidos no Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) entre Brasil e Argentina, de 1986, e o posterior Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 1988, entre ambos os países.

A análise dos dados mostra que, do comércio bilateral total de US\$ 1.340 milhões em 1984, o coeficiente de comércio intra-industrial alcançou apenas 18%, revelando uma importância pouco significativa do fenômeno. Considerando-se um CCINTRA mínimo de 10% para os grupos CUCI a três dígitos e um valor total mínimo de US\$ 10 milhões de transações bilaterais para cada um, o número de grupos CUCI envolvidos resulta em apenas 13, absorvendo 24,7% do intercâmbio bilateral total (Tabela 1). O conjunto de grupos relevantes está concentrado nas atividades química, metal-mecânica, minerais em bruto, derivados do petróleo e alguns produtos alimentares.

Utilizando os mesmos critérios para o ano de 1988, Sourrouille e Lucângeli constatam que, apesar de que o comércio bilateral aumenta em apenas 20% entre 1984 e 1988, esse aumento se manifesta quase que na sua totalidade no incremento do comércio intra-industrial. O comércio interindustrial mantém-se praticamente no mesmo patamar anterior de 1984 (US\$ 1.100 milhões), enquanto o comércio intra-industrial passa de US\$ 240 milhões para US\$ 410 milhões. O CCINTRA para manu-

⁴ Esse trabalho utiliza os coeficientes desenvolvidos por Grubel e Lloyd (1975) para estimar o comércio intra-industrial. O coeficiente de comércio intra-industrial (CCINTRA) varia de zero a 100. Quando o coeficiente é zero, o comércio é todo ele interindustrial. Um CCINTRA de 100 indica o caso oposto, isto é, um comércio intra-industrial em que o valor total das exportações de um ramo ou indústria é totalmente igual às importações.

faturados, que tinha sido de 22,2 em 1984, passa para 39,5 em 1988; esse conjunto de produtos é responsável por praticamente a totalidade do aumento do comércio intra-industrial e por 53% do comércio bilateral total.

Conforme a Tabela 2, o conjunto de grupos CUCI relevantes em 1988 aumenta para 26 e representa aproximadamente 40% do comércio bilateral total. Onze dos 13 grupos CUCI relevantes em 1984 reaparecem em 1988. Os novos grupos incorporados na lista consolidam a participação de maquinaria e material de transporte; e de produtos químicos. Assim sendo, apesar de que Sourrouille e Lucángeli não dispunham da classificação CUCI a três dígitos para o comércio bilateral brasileiro-argentino de 1990, com dados das estatísticas tradicionais do comércio exterior da Argentina adaptadas às agregações da CUCI analisaram e compararam o comércio intra-industrial desses dois grupos de produtos em relação aos resultados de 1988. A expansão do comércio total de produtos químicos é de mais de 50%, e o coeficiente de comércio intra-industrial passa de 32,4 para 58,0. Já nas seções XVI e XVII da classificação de comércio argentina Nadeff (maquinarias e aparelhos; material elétrico e material de transporte), a expansão do comércio intra-industrial é de 57%, e o coeficiente de comércio intra-industrial aumenta de 47,7 para 61,1.

Tabela 1

Percentual sobre o total do comércio argentino-brasileiro e
coeficiente de comércio intra-industrial dos
principais grupos CUCI - 1984

DISCRIMINAÇÃO	PERCENTUAL SOBRE O COMÉRCIO TOTAL	COEFICIENTE DE COMÉRCIO INTRA- INDUSTRIAL
Frutas e nozes	4,8	71,5
Partes e acessórios automotivos	4,3	80,1
Produtos de polimerização	4,1	25,8
Derivados de petróleo	2,5	77,2
Hidrocarburos NEP	1,3	74,3
Material fotográfico e cinematográfico	1,3	88,1
Produtos químicos inorgânicos diversos	1,2	40,8
Legumes frescos	1,1	73,8
Ácidos carboxílicos e seus anidridos	0,9	13,1
Elementos químicos inorgânicos	0,9	34,8
Outros minerais em bruto	0,8	50,0
Maquinaria e aparelhos elétricos	0,8	25,1
Partes e acessórios elétricos	0,8	19,9

FONTE: SOURROUILLE, Juan V., LUCÁNGELI, Jorge (1992). **El intercambio comercial argentino-brasileño**: Aires, ene. (Informe preparado para INTAL).

Tabela 2

Percentual sobre o total do comércio argentino-brasileiro e coeficientes de comércio intra-industrial dos principais grupos CUCI - 1988

DISCRIMINAÇÃO	PERCENTUAL SOBRE O COMÉRCIO TOTAL	COEFICIENTE DE COMÉRCIO INTRA-INDUSTRIAL
Partes e acessórios automotivos	5,4	74,5
Hidrocarburos NEP	4,8	45,8
Frutas e nozes	4,2	32,6
Produtos de polimerização	2,9	22,9
Motores de combustão interna .	1,8	76,8
Aeronaves, equipamentos conexos e suas partes	1,7	18,1
Compostos organominerais	1,6	22,0
Ácidos carboxílicos e seus anídridos	1,5	15,0
Polpa e desperdícios de papel	1,4	80,5
Material fotográfico e cinematográfico	1,4	48,1
Legumes frescos	1,4	13,4
Elementos químicos inorgânicos	1,4	69,6
Equipamentos de computação ...	1,3	89,8
Outros produtos químicos inorgânicos	1,3	61,8
Outros produtos químicos orgânicos	1,2	16,3
Pescado fresco, resfriado e congelado	1,2	39,6
Papel e cartão	1,2	49,0
Compostos de funções nitrogenadas	1,2	13,4
Produtos químicos diversos ...	1,0	22,5
Pneumáticos	0,9	99,7
Desinfetantes, inseticidas e fungicidas	0,8	52,2
Minerais metálicos comuns e concentrados NEP	0,8	98,5
Outros minerais em bruto	0,8	89,8
Bombas para líquidos	0,8	35,9
Outras maquinarias e equipamentos especiais	0,6	39,4
Partes e acessórios elétricos	0,6	75,2

FONTE: SOURROUILLE, Juan V., LUCÁNGELI, Jorge (1992). **El intercambio comercial argentino-brasileño**: Aires, ene. (Informe preparado para INTAL).

A análise precedente sugere que existe um potencial significativo para a expansão do comércio e para a reestruturação das firmas em função do mercado ampliado, porém as características dos mercados daquelas atividades onde se tem concentrado o comércio intra-industrial abrem espaço para questionar-se a distribuição dos benefícios da integração.

As atividades nas quais o comércio intra-industrial tem se mostrado mais dinâmico correspondem aos setores mais oligopolizados da economia, onde prevalece a concorrência imperfeita.⁵ Participam desse comércio as empresas maiores de cada país em cada setor, tendo lugar de destaque a presença de empresas que operam à escala internacional, gerando comércio intrafirma.

A integração de países com estruturas de produção concentradas coloca em evidência que o ajuste pelas livres forças do mercado impede a distribuição equitativa dos custos e benefícios da mesma, recriando estruturas concentradas também a nível regional, com grandes possibilidades de manipular preços.

O problema é complexo e leva a questionar a funcionalidade do projeto do MERCOSUL, na sua atual estrutura, em termos de contribuição para o desenvolvimento com equidade, considerando-se que o processo vem sendo norteado pelos princípios neoliberais.

A nível político, o MERCOSUL reforça a opção neoliberal pelo Estado mínimo. Os países-membros do MERCOSUL renunciaram a utilizar sua capacidade de intervenção reguladora do processo de integração, permitindo que a reestruturação produtiva seja comandada pela lógica dos mercados. Como resultado da realocação dos fatores de produção, algumas regiões, setores e grupos sociais estão sendo mais atingidos do que outros e deverão arcar com os custos da integração, pois nem todos os recursos que ficam ociosos podem ser reaproveitados imediatamente. Esse é um dos aspectos onde a natureza do processo de integração se torna fundamental, pois o tipo de integração adotado influi na distribuição dos custos e benefícios.

A abordagem de uma integração pragmática, gradual, flexível e de equilíbrio no intercâmbio, à época da implementação do PICE, foi um reflexo da fase de adoção de políticas macroeconômicas nacionais de cunho heterodoxo. Já a abordagem da integração acelerada de mercados que caracteriza o MERCOSUL responde à opção, nos Governos Collor e Menem, por políticas econômicas neoliberais que valorizam a atuação das livres forças do mercado como meio para se atingir a "modernidade".

Na primeira etapa do processo de integração entre Brasil e Argentina, foram os protocolos que comandaram o processo. Esses protocolos contemplavam a integração nas mais diversas áreas: desde aspectos econômicos-financeiros até aspectos vinculados a questões sociais e culturais. O tratado de 1988 mostrou um viés mais conservador e centrou-se nos temas comerciais, prevendo como instrumento principal a assinatura de acordos setoriais. Em 1990, com a assinatura da Ata de Buenos Aires entre os recém-empossados Collor e Menem, o instrumento principal passou a ser o cronograma de reduções tarifárias, que estabelece um mecanismo de cortes lineares, automáticos e generalizados com o claro objetivo de acelerar o processo a qualquer custo.

Pelo Tratado de Assunção de 1991, que cria o MERCOSUL, Paraguai e Uruguai foram incorporados ao processo de integração. Estes dois últimos países, que recebem

⁵ Deve ser feita a ressalva de que em algumas atividades da indústria metal-mecânica é possível detectar um comércio intra-industrial intenso, no qual a predominância das firmas médias seria a regra.

na ALADI o tratamento de países de menor desenvolvimento relativo, não conseguiram condições mais favoráveis para aderir.⁶

A diferença dos processos de integração que iniciaram na América Latina nas décadas de 50 e 60, no auge do modelo de desenvolvimento econômico com base na substituição de importações, a iniciativa do MERCOSUL emerge numa época de grandes transformações nas esferas internacional e regional. A acirrada concorrência entre as empresas transnacionais a nível mundial tem produzido o fenômeno da globalização, isto é, a internacionalização dos sistemas produtivos, atendendo a necessidades de certas tecnologias, que, para serem rentáveis, exigem uma dimensão de mercado cada vez maior e fontes de suprimentos diversificados. Desse modo, consegue-se a amortização acelerada dos pesados investimentos em novos processos e produtos, ao mesmo tempo em que os avanços tecnológicos nos meios de comunicação possibilitam a prestação de serviços transfronteiras "em tempo real", ou seja, de forma imediata, facilitando, assim, o gerenciamento das empresas a nível global. Simultaneamente, verifica-se uma outra tendência que leva à regionalização, isto é, à formação de espaços econômicos unificados — tais como a Comunidade Econômica Européia (CEE) e o Acordo de Livre Comércio Norte-Americano (NAFTA) entre Estados Unidos, Canadá e México — como forma de proteção de mercados.

A abertura externa unilateral dos países da sub-região antecede o MERCOSUL e leva a um modelo de integração "aberta", onde a funcionalidade da integração não mais parece se fundamentar nas preferências comerciais e nas políticas oficiais de promoção de complementaridades intra-setoriais (VEIGA, 1992). A integração "aberta", apesar de sua incorpência com o modelo de substituição de importações, é perfeitamente coerente com a lógica da mundialização do capital.

Na fase atual de expansão do capitalismo a nível mundial e da concorrência oligopolística das empresas transnacionais pelos mercados globais, a reestruturação das mesmas para atender a esses mercados exige a redução das barreiras tarifárias no centro e na periferia. Isto porque mercados altamente protegidos, como o foram, tradicionalmente, aqueles dos países latino-americanos no Pós-Guerra, eram funcionais para a estratégia de "filiais-substitutas" (MICHALET, 1984), isto é, filiais de empresas transnacionais que ali se instalaram para produzir para o mercado interno protegido. Essas empresas, freqüentemente, eram totalmente verticalizadas em cada país-hóspede e possuíam instalações semelhantes em vários países da periferia, inclusive em países geograficamente próximos, como é o caso dos países do Cone Sul. Tal forma de organização das atividades das multinacionais na América Latina deixou de ser funcional à estratégia de globalização.

O problema dos países-membros do MERCOSUL é terem confundido a "modernidade" com a reestruturação conservadora, acreditando que a simples adoção de critérios de eficiência e produtividade e uma maior exposição à concorrência internacional seriam suficientes para induzir mudanças estruturais. Como afirma Motta Veiga, as reformas comerciais liberalizantes passam a orientar a alocação de recursos e condicionam o conteúdo e a forma do processo de integração.

⁶ A única concessão foi permitir que esses países contassem com um ano a mais, para eliminar suas listas nacionais de exceções (até 31.12.95) e que as mesmas fossem mais numerosas do que as do Brasil e da Argentina.

"De uma maneira geral, em que pese às diferenças observadas no ritmo de implementação das reformas comerciais liberalizantes nos países que hoje compõem o MERCOSUL, estas convergem para a redução significativa dos níveis de proteção vigentes no período de substituição de importações e para a valorização das tarifas como instrumento de proteção em detrimento das restrições quantitativas. Ao mesmo tempo, a compatibilidade das políticas comerciais com as regras multilaterais do GATT passa a ser um objetivo explícito, e cresce o papel atribuído à política comercial — e, em especial, à liberalização de importações — no sentido de orientar a alocação de recursos em detrimento da função de equilibrar o setor externo.

"Esta nova orientação, que se consolida somente na virada da década, passa a condicionar estritamente o conteúdo e a forma do processo de integração, na medida em que reflete a prioridade concedida — nas agendas de política doméstica dos países-membros do MERCOSUL — à reorientação estratégica destes países em termos internacionais" (VEIGA, 1992, p. 18).

Assim, a estratégia de abertura unilateral e generalizada à concorrência internacional antecede ou corre paralela ao projeto de integração do MERCOSUL e condiciona o mesmo, conferindo-lhe características de uma integração subordinada. Desse modo, apesar da convergência atual para a redução significativa das barreiras tarifárias e não tarifárias implantadas no período de substituição de importações, as diferenças de ritmo e de proteção tarifária residual continuam representando um obstáculo para o estabelecimento de uma tarifa externa comum, pré-requisito básico para implantar uma união aduaneira.

Nesse contexto, cabe questionarmos sobre a funcionalidade do projeto MERCOSUL na sua estrutura atual.

2 - Os obstáculos à integração do MERCOSUL

O baixo grau de interdependências entre as duas maiores economias do MERCOSUL — decorrente do modelo anterior de substituição de importações, que levou a uma industrialização introvertida — desestimula a coordenação das políticas macroeconômicas nacionais, voltadas para a resolução dos problemas internos, cuja atenção continua sendo prioritária. Assim, a diferente evolução macroeconômica dos países e a assincronia das políticas de estabilização inibem o surgimento de um "círculo virtuoso" entre a integração econômica e a coordenação das políticas macroeconômicas.

A ênfase exagerada na integração de mercados, que caracteriza o MERCOSUL, encontra rapidamente obstáculos que bloqueiam o avanço do processo, pela distribuição assimétrica dos custos e dos benefícios que a mesma ocasiona. As livres forças do mercado tendem a agravar os problemas distributivos decorrentes da polarização do crescimento nas regiões mais desenvolvidas. Por isso, é importante que os instrumentos e os mecanismos de integração definidos nos acordos, ou adotados no decorrer do período de transição, contemplem as diferenças estruturais, para evitar a excessiva concentração dos benefícios em apenas alguns países ou regiões.

Devido aos baixos níveis de proteção tarifária — produto da redução unilateral de tarifas em relação ao resto do Mundo —, muitas das potencialidades da integração foram coibidas, pois as preferências tarifárias em relação a esses níveis são insuficien-

tes para estimular a reestruturação e o redimensionamento da produção em novas bases, aproveitando o mercado ampliado e viabilizando escalas de produção mais eficientes.

O perfil neoliberal do MERCOSUL não permite que os acordos setoriais se transformem em instrumentos oficiais de promoção de complementaridades intra-setoriais, ao estilo dos acordos de complementação da ALALC e dos acordos comerciais de alcance parcial na ALADI ou, mais recentemente, dos protocolos de integração intra-setorial no PICE. Os acordos setoriais no MERCOSUL ficam sujeitos a decisões e negociações do setor privado, e a regulamentação dos mesmos pelo Conselho do Mercado Comum tem como objetivo evitar que estes se transformem em mecanismos defensivos de repartição de mercados.

Um fato relevante para o processo de integração é o crescimento das transações comerciais entre os países-membros do MERCOSUL. A corrente de comércio do Brasil com o bloco atingiu US\$ 6.342 milhões em 1992, o que representa um crescimento de 39% em relação a 1991 e de 150% sobre a média observada na segunda metade da década de 80 (Tabela 3). O superávit brasileiro no intercâmbio comercial com cada um dos países-membros, e aquele com a Argentina em particular (US\$ 1.382 milhões), tem desencadeado uma série de conflitos e tensões. A persistência de uma paridade cambial favorável ao Brasil nos fluxos de comércio com a Argentina e os conflitos gerados pela assincronia das políticas de estabilização adotadas por esses dois países têm produzido um efeito negativo na vontade política Argentina de avançar no projeto MERCOSUL. No caso brasileiro, pelo contrário, a vontade política vem se fortalecendo, uma vez que predomina a percepção de que o MERCOSUL pode contribuir para enfrentar em melhores condições os desafios políticos e econômicos — internos e externos. O MERCOSUL e a Argentina em particular cumpriam a função de "financiar", em parte, o processo de reestruturação, facilitando com seus mercados a reativação da estratégia exportadora.

Tabela 3

Intercâmbio comercial brasileiro com o
MERCOSUL e a Argentina - 1980-1992

(US\$ milhões FOB)

ANOS	MERCOSUL			ARGENTINA		
	Exportação	Importação	Saldo	Exportação	Importação	Saldo
1980	1 811	1 044	767	1 091	756	335
1983	992	521	471	654	358	296
1985	990	683	307	548	468	80
1986	1 170	1 188	(18)	678	736	(58)
1987	1 387	888	499	831	574	257
1988	1 642	1 138	504	979	707	272
1989	1 379	2 193	(814)	722	1 238	(516)
1990	1 320	2 319	(999)	645	1 399	(754)
1991	2 309	2 268	41	1 476	1 614	(138)
1992	4 128	2 214	1 914	3 069	1 687	1 382

3 - Perspectivas para o MERCOSUL na configuração atual

Na Argentina, as forças conservadoras vêm questionando a funcionalidade do MERCOSUL na estratégia de inserção internacional e de um novo modelo de desenvolvimento. Esse bloco conservador é hegemônico nas decisões de política econômica interna e possui um perfil marcadamente liberal. Diante dos desequilíbrios no intercâmbio comercial com o Brasil — as assimetrias nas políticas macroeconômicas, principalmente a cambial — e dos possíveis custos de proteger a estrutura industrial brasileira — tecnologicamente defasada em vários segmentos — via tarifa externa comum, as forças conservadoras preferem optar por um projeto de inserção internacional semelhante ao modelo chileno, isto é, abertura unilateral e maior aproximação com os Estados Unidos.

Já no Brasil, a crescente politização das relações comerciais internacionais têm servido de estímulo para defender, em todas as instâncias, o sistema multilateral de comércio internacional e para intensificar os esforços de cooperação econômica com outros países da América do Sul, além dos países-membros do MERCOSUL, ampliando a base política e diplomática do País na região.

A mais recente manifestação desse objetivo foi ter dado início à negociação do que já está sendo chamado, informalmente, de MERCONORTE: a "Iniciativa Amazônica". Assim, o Brasil vem negociando acordos de complementação econômica com a Venezuela, a Colômbia, a Bolívia, o Equador, o Peru, a Guiana e o Suriname, que terão o marco jurídico da ALADI e que envolvem, além de produtos, transferência de tecnologia, exploração de hidrovias, ações conjuntas de proteção do meio ambiente e até acordos setoriais. Essa mudança na política exterior brasileira sinaliza que o Brasil pretende assumir uma posição de liderança na região e fortalecer seu poder de barganha em futuras negociações com o NAFTA.

No que diz respeito ao próprio MERCOSUL, as reações no Brasil têm sido diferenciadas conforme a região. Nos estados do sul do País, a "dimensão" MERCOSUL vem sendo incorporada nas decisões dos agentes econômicos e dos atores políticos, com a perspectiva de se constituir, no mínimo, uma zona de livre comércio até 1995. Nesse sentido, as estruturas produtivas estão se ajustando a uma nova realidade, com certa dificuldade de adaptação no setor agrícola. Na Região Centro-Sul, as empresas transnacionais têm se mostrado as mais ágeis e estão aproveitando a oportunidade de redefinir as estratégias produtivas para a sub-região.

A evolução futura é incerta, pois o aumento das interdependências fica prejudicado pela permanência da instabilidade cambial e pelas distorções que as assimetrias atuais produzem nas condições de concorrência. Além disso, a ausência de uma política industrial ativa para o MERCOSUL dificulta as negociações da tarifa externa comum e aumenta as incertezas dos agentes econômicos.

O nó da questão é o regime de acumulação restritivo que permeia o projeto MERCOSUL na sua conformação atual,

"(...) que não prevê, a médio prazo, uma expansão significativa do consumo popular ou do investimento público, mas, sim, sua restrição e, portanto, a redução das oportunidades de mercado. A proposta de integração, portanto, tem um valor substitutivo, de ampliar o mercado em extensão, já que não é possível aumentá-lo em profundidade, e de tornar

rentáveis os estoques de capital produtivo já instalados, ao invés de criar perspectivas para novos investimentos em função de ampliações futuras do mercado em termos de profundidade" (ALIMONDA, 1992, p.147).

Nessas condições, a distribuição dos custos e benefícios a nível setorial e a nível das regiões dos países-membros tende a ser desigual.

No setor industrial, pode-se esperar um aumento na concentração e na centralização de capitais, com um número significativo de acordos entre grandes empresas de capital multinacional ou regional para a repartição dos mercados. Dado o elevado grau de oligopolização das estruturas produtivas das duas maiores economias do MERCOSUL, os ganhos de produtividade não necessariamente reverterão em preços menores para os consumidores. Novas oportunidades poderão surgir para pequenas e médias empresas que possuam vantagens organizacionais ou locacionais que permitam aproveitar as vantagens do mercado ampliado. No entanto muitas outras empresas não conseguirão acompanhar esse desempenho e estão fadadas à reconversão ou à extinção.

A reestruturação poderá ter efeitos negativos sobre os mercados de trabalho. A reestruturação conservadora deverá aumentar o desemprego global, e a eventual reativação de alguns setores dificilmente poderá compensar a incorporação de tecnologias poupadoras de mão-de-obra. O novo nível de competitividade, o processo de reconversão e o aumento do desemprego deverão pressionar para uma maior flexibilização das relações trabalhistas, como já está acontecendo naqueles países do Cone Sul onde a adoção de políticas neoliberais começou mais cedo.

Na agricultura, os efeitos perversos poderão ser ainda maiores. A concentração nos setores de insumos e agroalimentares tenderão a acentuar-se, enquanto a regressão e a dispersão de pequenos produtores, mais despreparados para enfrentar a concorrência, tenderão a agravar os problemas sociais das migrações e da crise da pequena produção.

As negociações em relação a uma política de reconversão para o MERCOSUL têm levado as autoridades a se posicionarem a favor de uma solução que transfere a responsabilidade da reconversão para os Estados nacionais. Foi argumentado que as disparidades regionais, setoriais e intra-setoriais impossibilitariam uma política conjunta e que as medidas cabíveis deveriam ser aplicadas por cada país. Isso confirma, mais uma vez, que se está longe de uma abordagem comunitária para atender aos problemas que surgem em função do MERCOSUL. A única voz destoante foi a da Comissão Parlamentar Conjunta, que se manifestou favorável à criação de um fundo de reconversão comum, mas, em se tratando de um órgão deliberativo, sem poderes decisórios; essa recomendação, até hoje, não foi atendida.

A questão da política agrícola para o MERCOSUL não é um problema menor. Devido às peculiaridades da agricultura, a mesma não se ajusta facilmente a esquemas automáticos de liberalização. Assim o demonstra o tratamento diferenciado concedido pela Comunidade Econômica Européia a esse setor desde a assinatura do Tratado de Roma, onde se optou pela criação de uma conferência especial, com o objetivo de estabelecer as bases de uma política agrícola comum. Como afirma Villalobos:

"(...) um processo de integração que abruptamente gerasse especialização agrícola entre os países-membros provocaria, quase certamente, fortes desequilíbrios: queda da produção agrícola e aumento do desemprego rural, crises nos segmentos de pequenos produtores no país menos

eficiente, aumento das migrações rural-urbanas, desequilíbrios comerciais significativos, etc.(...) As experiências históricas mostram que a dinâmica de ajuste das atividades agrárias é mais lenta e difícil que em outros setores econômicos e que mudanças na estrutura agrária provocam impactos relevantes sobre todo o corpo social" (VILLALOBOS, 1990, p.124-125).

Os impactos da integração nos setores industrial e agrícola ainda podem contribuir para agravar as desigualdades regionais e aprofundar as tendências internas de fragmentação nos Estados nacionais, resultado do desmantelamento do modelo de substituição de importações e da ausência de projetos nacionais para a superação da crise. Conforme Alimonda,

"Mais do que entre países, a integração, sob condições de livre mercado, tenderá a assumir a forma de uma integração entre regiões privilegiadas, desarticulando esquemas já estabelecidos de divisão regional do trabalho. As regiões capazes de enfrentar as novas condições de competitividade e de se aproveitar da dinâmica do mercado unificado serão, também, as mais favorecidas pelos novos fluxos de investimento. Dessa forma, aumentarão os desníveis regionais e, com eles, poderão ser até redefinidas as formulações clássicas da unidade nacional" (ALIMONDA, 1992, p.152).

4 - Considerações finais

É inegável que a identificação, por parte da sociedade, dos custos e benefícios do projeto MERCOSUL está produzindo uma certa politização do debate entre setores estatais, empresariais, trabalhistas e intelectuais em cada país-membro. Apesar do acúmulo de contradições, existem algumas dinâmicas expansivas sustentadas por grupos de interesses que se vêem beneficiados pelas vantagens oportunizadas com a integração. Como já foi apontado anteriormente, as empresas transnacionais estariam entre as maiores beneficiárias do processo e foram as primeiras a se organizar em função dele.

As tensões estruturais nas estratégias de inserção internacional têm como pano de fundo os projetos domésticos de ajustamento e liberalização unilateral. Existem diferenças de velocidade e de grau de aplicação do receituário liberal, fundadas nas tradições dominantes em cada país. Somente a identificação de interesses comuns num sistema internacional em permanente transformação poderia dar um novo impulso à vontade política argentina, que ficou enfraquecida diante da persistente instabilidade econômica do Brasil e que sofre a atração da "via chilena".

Sem dúvida, a recessão interna brasileira tem dificultado ao País cumprir o papel que lhe cabe na integração regional por ser a economia de maior porte, qual seja, o de estimular as outras economias do bloco através de sua demanda de importações, ou, no mínimo, o de compensar a acumulação de saldos comerciais superavitários via fluxo de investimentos nos países vizinhos (ARAÚJO JÚNIOR, 1993).

Em síntese, o processo vem perdendo funcionalidade devido à ênfase exagerada nos aspectos comerciais da integração e ao perfil liberal do projeto. É preciso mudar os rumos da integração em direção a um projeto de "desenvolvimento integrado", para

dar uma funcionalidade autêntica à integração num contexto econômico internacional caracterizado pela globalização e pela regionalização.

O desenvolvimento integrado requer políticas públicas ativas e a institucionalização do MERCOSUL. A implantação de instituições supranacionais e a transferência gradual da soberania para tais órgãos, passando da soberania nacional para a soberania "compartida" (ARAÚJO JÚNIOR, 1991), dariam legitimidade ao processo e contribuiriam para a elaboração de políticas comunitárias nas áreas industrial, agrícola, tecnológica e de comércio exterior.

Os efeitos negativos do MERCOSUL devem ser enfrentados com políticas compensatórias de reconversão de empresas, de apoio aos pequenos produtores e de requalificação da mão-de-obra. A presença reguladora do Estado torna-se imprescindível num processo de reestruturação produtiva com abertura econômica. É óbvio que os critérios de eficiência e produtividade não podem ficar ausentes em qualquer projeto atual de desenvolvimento econômico; o que se questiona é a forma como estes são impostos à sociedade. O compromisso estatal deve estar vinculado não apenas ao apoio creditício, mas também à recuperação dos níveis de emprego, à difusão de tecnologias adequadas, ao fomento à formação de cooperativas de pequenos produtores rurais, etc.

A prioridade concedida pelos países-membros do MERCOSUL à orientação estratégica em termos internacionais privilegia a reforma comercial liberalizante e a exposição à concorrência internacional como meio para induzir mudanças estruturais na economia. É indiscutível a necessidade de uma maior abertura às importações; contudo cabe questionar a eficácia dessa medida como instrumento indutor de mudanças capazes de redinamizar a indústria e de torná-la competitiva tanto no mercado interno quanto no mercado internacional.

A política de comércio exterior não pode se tornar o eixo da inserção internacional. Sem uma política industrial ativa, estabelecendo diretrizes e objetivos em torno de uma estratégia que persiga a competitividade sistêmica e a criação ou a manutenção de vantagens comparativas em setores ou indústrias predeterminados, a maior abertura pode ter efeitos regressivos sobre a estrutura da indústria, principalmente diante de políticas macroeconômicas recessivas.

O processo do MERCOSUL é praticamente irreversível e tem adquirido vida própria, como atestam o "descolamento" entre a condução política e técnica do processo e a projeção do mesmo no âmbito do setor privado. O que se questiona — dada a sua funcionalidade para a concentração e a centralização de capitais a nível regional, ao ampliar o mercado em extensão e não em profundidade — é se o projeto não representa uma fuga para a frente, no sentido de postergar mais uma vez a dívida social que os países-membros vêm acumulando em relação à sua população.

Bibliografia

- ALIMONDA, Héctor (1992). O MERCOSUL: perspectivas para a sociedade e para a política. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.20, n.1, p.140-157, maio.
- ARAÚJO JÚNIOR, José Tavares de (1988). Os fundamentos econômicos do programa de integração Argentina-Brasil. **Revista de Economia Política**, v.8, n.3, jul./set.

- ARAÚJO JÚNIOR, José Tavares de (1991). A opção por soberanias compartilhadas na América Latina: o papel da economia brasileira. In: VEIGA, P. Motta, org., **Cone Sul: a economia política da integração**. Rio de Janeiro, FUNCEX.
- ARAÚJO JÚNIOR, José Tavares de (1993). Reestruturação industrial e integração econômica: as perspectivas do Mercosul. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v.47, n.1, jan./mar.
- BALANÇA COMERCIAL E OUTROS INDICADORES CONJUNTURAIS (1993). Rio de Janeiro: FUNCEX, n.122, abr.
- BALASSA, Bela (1979). El comercio intraindustrial y la integración de los países en desarrollo dentro de la economía mundial. **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires: INTAL, v.4, n.37, p.3-16, jul.
- BAUMOL, W. J. (1982). Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure. **American Economic Review**, v.72, n.1, mar.
- CEPAL (1989). **Integración regional: desafíos y opciones**. Santiago do Chile. 89p. (n.LC/G.1568).
- CEPAL (1990). **Transformación productiva con equidad**. Santiago do Chile. 185p. (n.LC/G.1601; SES.23/4).
- CORREA, Paulo G. et al. (1992). A agenda de Las Leñas e a integração no Mercosul. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro: FUNCEX, n.33, p.37-44, out./dez.
- FUENTES HERNANDEZ, Alfredo (1989). Integración y desarrollo de América Latina en el decenio de 1990. **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires: INTAL, v.14, n.148, p.42-59, ago.
- FUENTES HERNANDEZ, Alfredo, VILLANUEVA, Javier (1989). **Economía mundial e integración de América Latina**. Buenos Aires: Tesis, 277p.
- GRUBEL, H. G., LLOYD, P. J. (1975). **Intra-industry trade: the theory and measurement of international trade in differentiated products**. Bristol: MacMillan.
- HELPMAN, E., KRUGMAN, P. R. (1986). **Market structure and foreign trade: increasing returns, imperfect competition, and the international economy**. Cambridge: The MIT, 271p.
- HIRST, Monica (1993). Brasil en el MERCOSUR: costos y beneficios. **Integración Latinoamericana**. Buenos Aires, INTAL, v.18, n.186, p.3-11, ene./feb.
- KRUGMAN, Paul (1981). Intraindustry specialization and the gains from trade. **Journal of Political Economy**. Chicago: University of Chicago, v.89, n.5, p.959-973, oct.
- KRUGMAN, Paul (1988). La nueva teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados. **El Trimestre Económico**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, v.55, n.1, p.41-66, ene./mar.
- MACADAR, Bely Moron de (1992). **A integração latino-americana: da ALALC ao MERCOSUL**. Porto Alegre: UFRGS. (Dissertação de mestrado)
- MASSAD, Carlos (1989). Una nueva estrategia para la integración. **Revista de la CEPAL**, Santiago do Chile, n.37, p.109-113, abr.

- MICHALET, Charles-Albert (1984). **O capitalismo mundial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 260p.
- QUIJANO, José Manuel (1991). Uruguay en el mercado común. Qué hacer? **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires: INTAL, v.16, n.167, p.46-56, may.
- SCHWIDROWSKI, Armin (1991). Coordinación de políticas macroeconómicas e integración. **Revista de la CEPAL**, n.45, p.89-105, dic.
- SOURROUILLE, Juan V., LUCANGELI, Jorge (1992). **El intercambio comercial argentino-brasileño: un examen del comercio intraindustrial**. Buenos Aires, (Informe preparado para INTAL).
- VEIGA, Pedro Motta (1992). Abertura externa e integração do Mercosul: cenários para período de transição. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro: FUNCEX, n.32, p.15-31, jul./set.
- VILLALOBOS, Ruy (1990). El papel del sector agropecuario en el proceso de integración Argentina-Brasil-Uruguay: límites estructurales y potencialidades de las políticas agrícolas. In: **SEMINÁRIO A INTEGRAÇÃO ARGENTINA-BRASIL-URUGUAI: opções e desafios para os seus sistemas agroindustriais e alimentares**. Itagui: Universidade Rural. (mimeo).