

GLOBALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO: NOTAS SOBRE O MERCOSUL

*Mário Ferreira Presser**

Introdução

Vários estudos recentes concluíram que os processos de globalização e regionalização em curso na economia internacional tendem a se reforçar mutuamente. Na primeira metade dos anos 90, quatro países do Cone Sul — Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai — iniciaram um processo de integração regional como parte dos seus esforços para alcançarem maior peso nas negociações sobre a nova ordem internacional e uma melhor inserção produtiva internacional. Estas notas pretendem proporcionar um quadro geral, onde possa ser avaliado o papel do Mercosul na consecução desses objetivos.

As notas estão divididas em quatro seções. Na primeira, são descritas as forças que originam os processos de globalização e regionalização na economia internacional. Na segunda, recorda-se que o Mercosul tem uma dimensão que extrapola as questões puramente econômicas, constituindo-se na mais importante iniciativa de política externa brasileira nesta década. Na terceira, efetua-se uma breve avaliação do processo integracionista, do ponto de vista brasileiro, frente ao seu principal objetivo econômico: melhorar a inserção internacional dos Estados-membros. Na quarta, são lançadas as principais conclusões.

* Professor do Instituto de Economia da UNICAMP-SP.

1 - Globalização e regionalização

A partir do final dos anos 70 tomou-se evidente que estavam em curso importantes processos de mudança na economia internacional. Transformações profundas estavam ocorrendo nos planos do desenvolvimento tecnológico e das formas de organização da produção capitalista. Essas transformações mudavam a extensão e a natureza das conexões internacionais entre os países. **Globalização** tornou-se a palavra utilizada para descrever essa aceleração da interdependência no bojo da nova revolução tecnológica.

A nova revolução tecnológica está baseada na microeletrônica e nas tecnologias de informação de base microeletrônica. Essas tecnologias têm a capacidade de alterar os métodos de concepção, produção, distribuição e comercialização de indústrias tradicionais e de permitir reorganizar o quadro da concorrência internacional. A telemática, particularmente, permitiu intensificar exponencialmente o conteúdo de informação desses novos métodos e a criação de *networks* onde circulam essas informações, aumentando a possibilidade de geração de pequenas inovações cumulativas.

O *network* passa a ser a inovação mais importante e de alcance mais geral da nova revolução tecnológica. Constitui-se num novo mecanismo de coordenação das transações econômicas e baseia-se em relações de cooperação e reciprocidade intra e interempresas.

As novas tecnologias jogam um duplo papel: facilitam a globalização e exercem pressão para ampliá-la. A força motriz da globalização passa a ser o amadurecimento e a difusão internacional desse novo sistema de produção, denominado "flexível", "enxuto" ou "toyotismo".

Globalização corresponde à ampliação e à crescente complexidade das operações das empresas para produzir e vender bens e/ou serviços em um número maior de mercados, com base no novo sistema da produção. Um número substancialmente maior de empresas de vários países passa a operar em mercados estrangeiros. Essas operações são mais complexas do que aquelas derivadas do comércio internacional e dos investimentos diretos estrangeiros (IDE) tradicionais: envolvem um maior número de funções, de empresas associadas (como fornecedores, prestadores de serviços, etc.) e um número crescente de locais de origem e/ou de destino para essas operações. A expansão do comércio intrafirma e do *network* internacional de empresas associadas acompanha essas operações. Esse processo avançou rapida-

mente graças à liberalização comercial-financeira entre os países envolvidos e aos menores custos de comunicação e transportes.

A intensidade da concorrência internacional aumentou durante a globalização por várias razões: a crescente diferenciação dos produtos; a importância das economias de escala em certos setores; os abalos sofridos pelas antigas estruturas de mercado, sujeitas a descontinuidades tecnológicas; o menor peso relativo dos custos de mão-de-obra e das matérias-primas; e o maior peso relativo dos custos de P&D.

As empresas transnacionais estão no centro desse processo: graças ao processo anterior de internacionalização, dispõem de uma estrutura organizacional internacional, operam em estruturas de oferta concentradas em escala mundial e são capazes de explorar as vantagens da globalização financeira.

Pari passu ao processo de globalização da produção, desenvolve-se a globalização financeira, graças à desregulamentação dos mercados financeiros nacionais e à crescente integração desses mercados.

O avanço setorial do processo de globalização na produção é desigual: as indústrias que mais avançaram na globalização foram a química, a automobilística e a eletrônica. O grande tamanho da empresa torna-se um pré-requisito da globalização nesses setores: as 10 maiores empresas industriais dos EUA têm um faturamento superior ao PIB do Mercosul.

As tendências atuais na economia internacional apontam tanto a globalização quanto a regionalização: na produção, assiste-se ao retorno da geografia, em oposição ao fim da geografia característica da globalização financeira. As estratégias de internacionalização das empresas transnacionais refletem essa duplicidade. As estratégias globais são aquelas que utilizam subsídios cruzados na batalha por participações maiores no mercado mundial, procurando obter daí vantagens competitivas em produção, distribuição e *marketing*. Há a centralização das atividades de elevado valor adicionado no país de origem e um controle altamente centralizado das operações das subsidiárias, que necessitam ser estreitamente coordenadas para atingirem os objetivos globais. As empresas japonesas utilizam intensamente esse tipo de estratégia na internacionalização de suas atividades. As empresas norte-americanas e européias, que se internacionalizaram antes, têm dificuldades em implementar estratégias globais, pela maior autonomia das subsidiárias, pela maior diferenciação regional dos produtos, etc. Essas empresas têm respondido, com relativo sucesso, ao desafio japonês através de estratégias regionais de produção, distribuição e *marketing*.

No processo anterior de internacionalização, era notória a locação de atividades intensivas em mão-de-obra e/ou em matérias-primas em países onde esses fatores de produção eram mais baratos. No atual processo, surgem duas novas tendências: (a) a crescente importância das indústrias intensivas em informação (*knowledge intensive*) e dos métodos manufatureiros avançados, dependentes de mão-de-obra altamente qualificada e de infra-estruturas tecnológica e comercial avançadas; e (b) a crescente importância dos sinais fornecidos pelos mercados e da proximidade dos mercados finais, resultando numa maior distribuição das atividades das empresas entre países e numa concentração regional de aglomerações industriais especializadas.

A especialização regional depende dos determinantes locais da competitividade: tanto dos determinantes específicos, associados a um setor ou a um fator de produção, quanto dos gerais, associados às economias externas (infra-estrutura, qualificação da mão-de-obra, fornecedores de insumos, etc.).

Encerrando esse brevíssimo sumário das tendências de globalização e regionalização presentes na economia internacional, é importante destacar que, para os países em desenvolvimento, uma melhor inserção internacional, que normalmente exige a diversificação da oferta (principalmente o *upgrading* dessa oferta), não é apoiada naturalmente pelo processo de globalização. Pelo contrário, para esses países, está presente a ameaça de exclusão desse processo. É a qualidade da combinação das políticas locais e/ou regionais nesses países com as forças da globalização que pode levar à melhoria da sua inserção internacional. Infelizmente, os componentes dessas políticas e a sua hierarquização são fonte de intensa discórdia entre economistas.

2 - Política externa brasileira e Mercosul

No Pós-Guerra Fria, as questões econômicas e comerciais ocupam um lugar cada vez mais determinante na política externa dos principais países, notadamente dos Estados Unidos, que enfrentam um paradoxo: tornam-se a única superpotência militar e política quando as bases econômicas de sua hegemonia estão enfraquecidas.

Nessa transição, coloca-se o problema da reconstrução da ordem internacional com o surgimento de uma economia mundial multipolar (a Tríade) e o desaparecimento do inimigo comum. Abre-se um período de incertezas sobre o

futuro dessa (des)ordem, e populariza-se, nas análises das relações internacionais, o uso da expressão **geoeconomia**: o termo ultrapassa o enfoque geopolítico, com o reconhecimento do papel fundamental da economia na reconfiguração do Mundo e na defesa do interesse nacional das grandes potências.

Com a crise das economias desenvolvidas e o maior dinamismo das economias em desenvolvimento na primeira metade dos anos 90, abre-se a luta pelo acesso aos seus mercados, principalmente para a política externa norte-americana¹. Para os Estados Unidos, os resultados obtidos com a conclusão da Rodada Uruguai, no tocante ao acesso a esses mercados e às suas concessões nos novos temas, foram considerados insuficientes.

Para a América Latina, as duas grandes iniciativas dos Estados Unidos nesse período de transição são o apoio às recomendações do **Consenso de Washington** e a decisão de incorporar o México numa área de livre comércio. Para os demais países do Hemisfério, surge inicialmente a **Iniciativa para as Américas** do Presidente Bush (1990), evoluindo para a **Declaração de Miami** com o Presidente Clinton (1994), ambas acenando com a constituição de uma área de livre comércio hemisférica, desde que satisfeitas certas condicionais impostas pela agenda norte-americana.

À luz dessas características do Mundo Pós-Guerra Fria, é que se deve apreciar o notável dinamismo dos esforços de integração regional na América Latina, que se têm multiplicado recentemente.

O Tratado de Assunção, que criou o Mercosul em 1991, foi tanto o herdeiro do processo de integração sub-regional, iniciado em 1985, quanto o corolário das políticas internas de liberalização comercial e financeira adotadas pela Argentina e pelo Brasil nos Governos Menem e Collor respectivamente. A grande inovação do Tratado foi a adoção do princípio de desgravação linear, automática e universal entre os países-membros. Especificamente, os estados-parte decidiram constituir, até 31 de dezembro de 1994, um Mercado Comum, denominado Mercosul, cujos principais objetivos eram **a constituição de uma área econômica aberta e o favorecimento da complementação econômica e da inserção competitiva da região nos fluxos de comércio e de investimentos internacionais.**

¹ A política externa norte-americana visa especialmente aos *big emerging markets*: África do Sul, Argentina, Brasil, China, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, México e Turquia.

Para a diplomacia brasileira, o Mercosul, além de ser fator de superação de desconfianças entre vizinhos, tem outra justificativa prática mais de ordem política do que econômica:

"(...) realizar um aprendizado de geoeconomia antes de passar a exercer os dotes adquiridos na inevitável geoestratégia em que parece ter se convertido a nova ordem econômica mundial: o Mercosul dá ao Brasil uma conveniente margem de liberdade política e de disciplina econômica de que necessita, **conjuntamente**, para adaptar-se com sucesso às novas exigências da economia mundial" (ALMEIDA, 1993, p.15-23).²

Uma das características mais notáveis do processo de integração no âmbito do Mercosul é o crescente dissenso nas políticas externas argentina e brasileira em relação a uma série de temas nos anos 90, notadamente quanto às políticas de defesa e à postura frente ao NAFTA. Pode acrescentar-se ao dissenso a falta de apoio argentino às aspirações do Brasil de candidatar-se à direção da OMC e a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. No entanto a **coordenação de posições em foros econômico-comerciais internacionais**, um dos objetivos precípuos da constituição do Mercosul, foi até agora precariamente mantida: o Mercosul, no segundo semestre de 1994, decidiu apoiar a proposta brasileira de criar a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA)³ e defendeu, em Miami, a posição de que a integração hemisférica deve ter, como ponto de partida das negociações, a convergência dos processos de integração já em curso⁴ (o processo de *building blocks* contra o *hub and spin*, preferido pelos Estados Unidos).

² Pode-se encontrar justificativa semelhante para o Mercosul em Fonseca Junior (1994).

³ A ALCSA foi proposta pelo Governo brasileiro, em 1993, como resposta ao grande número de acordos de livre comércio realizados pelo México com países sul-americanos, o que poderia acarretar desvio em seu favor nas correntes de comércio regionais, extremamente dinâmicas nos anos 90. Em 1995, o Mercosul iniciou negociações para a formação de áreas de livre comércio com o Chile e os países do Grupo Andino.

⁴ Confirmando a fragilidade da coordenação do Mercosul em foros internacionais, na recente reunião, em Denver, para discutir o cronograma das negociações para a constituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a Argentina votou com os Estados Unidos, contra o Brasil, para adiantar para o ano 2000 o fim das negociações (estabelecido para 2005 em Miami).

Sem dúvida, a manutenção dessa precária coordenação foi muito influenciada pela oferta da União Européia (UE) em 1994, como resposta à proposta norte-americana de negociar um acordo de livre comércio interblocos com o Mercosul (a UE é o principal destino das exportações do Mercosul e detém a maior parte do estoque de investimento direto estrangeiro da Triade no Mercosul). Espera-se que a oferta da UE aumente o poder de negociação do Mercosul frente aos Estados Unidos.

3 - Uma avaliação do Mercosul

3.1 - Políticas industriais

Sendo um dos principais objetivos do Mercosul "a constituição de uma área econômica aberta e o favorecimento da complementação econômica e da inserção competitiva da região nos fluxos de comércio e investimentos internacionais", deve-se indagar qual a contribuição do período de transição (1991-94) e das regras acordadas em Ouro Preto para esses fins.

A teoria tradicional do comércio internacional destaca principalmente os efeitos estáticos da integração econômica: os conhecidos efeitos de **criação** e **desvio** de comércio. As hipóteses pouco realistas que sustentam esse modelo levaram à sua crescente irrelevância. Nas teorias contemporâneas, são destacadas as economias de escala, a diferenciação de produtos e a tecnologia, enfatizando-se os efeitos dinâmicos da integração econômica. Trata-se de **construir** vantagens comparativas para aumentar a competitividade e melhorar a inserção internacional. Nesse sentido, **políticas comerciais estratégicas** ou **políticas industriais** são os principais instrumentos utilizados e podem ser fonte de conflitos entre os Estados-membros num processo de integração.

O Mercosul não avançou na constituição desses instrumentos entre os Estados-membros no período de transição. Argentina e Brasil desmontaram, nos anos 90, os sistemas de proteção e incentivos à indústria construídos ao longo das décadas anteriores. As reformas dos regimes de comércio exterior, onde se destacam a eliminação quase completa das barreiras não tarifárias e a redução significativa das variâncias e das médias tarifárias, deslocam o eixo das políticas industriais para a questão da competitividade internacional. Essa

política de abertura comercial foi mais **gradual e realista** no Brasil, onde obteve resultados superiores.⁵ No entanto os **avanços observados** na implementação das "políticas industriais" foram modestos, **mesmo no Brasil**. Agravando esse quadro, há uma clara divergência entre as posições **argentina e brasileira** sobre os objetivos e os meios da reestruturação produtiva em curso. Como resultado, a institucionalização da integração (o ambicioso programa de harmonização de políticas microeconômicas previsto no Tratado de Assunção) ateu-se aos aspectos mais diretamente comerciais.

Com a redução das barreiras comerciais, tarifárias e não tarifárias, e o aumento gradual das preferências tarifárias, houve significativa elevação nas transações entre os países do Mercosul no período de transição: para o Brasil, a corrente de comércio (exportações mais importações) cresceu de US\$ 3,6 bilhões em 1990 para US\$ 10,5 bilhões em 1994. Na ausência de coordenação macroeconômica (ver item a seguir), os superávits brasileiros tornaram-se crônicos até o último trimestre de 1994.

3.2 - Regimes macroeconômicos

Nos processos de integração, o papel dos regimes macroeconômicos adquire importância fundamental (GUERRIERI, PADOAN, 1989). Por regimes macroeconômicos entende-se o conjunto de políticas que determinam o nível da demanda efetiva e a sua composição. O regime macroeconômico proporciona a ligação entre os diferentes aspectos (industrial, comercial e financeiro) do processo de integração.

Na economia internacional, um sistema oligopolístico e hierárquico desenvolveu-se no processo de tomada de decisões macroeconômicas, influenciando decisivamente a escolha possível para as políticas macroeconômicas dos países em desenvolvimento. As instituições internacionais também participam desse sistema, gerando, no caso da política macroeconômica recente para os países em desenvolvimento da América Latina, o **Consenso de Washington**. O poder neste sistema de decisões é estritamente vinculado às

⁵ Para uma avaliação da política industrial do Brasil, ver Guimarães (1995). Para o aprofundamento da experiência argentina, ver: Katz (1995, p.71-91).

preferências na composição das carteiras de títulos dos investidores institucionais (integração financeira), sendo menor o papel conferido às posições dominantes no comércio internacional. Todas as moedas passam a sofrer dupla determinação, ao estabelecerem as suas taxas de câmbio (que influenciam decisivamente a competitividade internacional em preços): comercial e financeira, com o crescente predomínio desta última.

O reconhecimento de que o processo de integração econômica permite construir vantagens comparativas para aumentar a competitividade internacional e de que as políticas públicas podem influenciar a especialização dos Estados-membros e os elevados custos do ajustamento às novas condições de competitividade internacional apontam conflitos potenciais sobre a distribuição dos ganhos do processo entre eles. Esses conflitos podem comprometer o processo de integração, caso não haja um relativo acordo sobre o tipo de políticas públicas válidas para aumentar os ganhos nacionais e/ou a coordenação das políticas macroeconômicas, especialmente das políticas cambiais nesse processo.

Os regimes macroeconômicos adotados podem, então, facilitar ou dificultar a resolução desses conflitos. Uma primeira hipótese é que uma taxa de crescimento elevada e estável nos Estados-membros facilita a sua resolução, ao aumentar o comércio intra-regional. Os ganhos no comércio intra-regional reforçam os processos de especialização e diminuem os custos do ajustamento. Processos deflacionários, acentuando as perdas, tendem a aumentar a influência de grupos de pressão domésticos sobre as políticas públicas, e os governos perdem a capacidade de formular e implementar políticas econômicas consistentes. Além disso, os efeitos microeconômicos favoráveis pelo lado da oferta (maior especialização, flexibilização e concorrência) podem também se tornar negativos. Em 1991-92, houve uma considerável assincronia nos ciclos econômicos da Argentina e do Brasil, que resultou em consideráveis tensões no processo integracionista (PRESSER, 1993).

No caso do Mercosul, a expansão da demanda efetiva regional depende mais do sucesso dos programas de estabilização na Argentina e no Brasil do que de uma maior coordenação macroeconômica, dado o baixo grau inicial de interdependência das duas economias. No entanto os programas de estabilização afetaram significativamente os regimes das taxas de câmbio dos Estados-membros, alterando os ganhos percebidos no processo de integração. Durante o período de transição (1991-94), a valorização da moeda argentina, somada à assincronia dos ciclos econômicos, resultou na formação

de consideráveis superávits comerciais bilaterais favoráveis ao Brasil (pouco mais de US\$ 2,5 bilhões nesse período). Com o Plano Real, a forte valorização da moeda brasileira, associada à recessão argentina, desencadeada pela resposta à crise mexicana, inverteu o saldo bilateral, que favorece à Argentina desde outubro de 1994.

A subordinação das decisões de política macroeconômica aos planos de estabilização ocasiona, nos momentos de maior divergência dos ciclos econômicos e/ou das políticas cambiais, uma proliferação de medidas comerciais *ad hoc* (como as adotadas pela Argentina em 1992-93 e pelo Brasil no primeiro semestre de 1995) que instabilizam as expectativas empresariais, levando à adoção de estratégias empresariais cautelosas no processo de integração.

3.3 - Estratégias empresariais

O processo de industrialização nos anos 80, tanto na Argentina quanto no Brasil, deixou de convergir para o padrão industrial dos países avançados.⁶ A indústria perdeu dinamismo, e sua especialização internacional encontra-se, nos dois países, em bens intermediários intensivos em energia e recursos naturais, as *commodities* industriais.

As aberturas comerciais radicais em ambos os países geraram estratégias empresariais predominantemente "defensivas" no caso brasileiro (COUTINHO, FERRAZ, 1994); no caso argentino, algumas dessas estratégias foram julgadas "ofensivas" (KOSACOFF, 1993a): além da modernização dos processos de produção e gestão, as privatizações e o acesso diferenciado ao crédito internacional desencadearam operações de engenharia financeira — fusão de firmas, concentração de mercados, acordos de associação, desenvolvimento de franquias, vendas de participação acionária, negociação permanente com empresas externas, etc. Os grupos econômicos que surgem desse processo tomam-se os atores centrais do processo de reestruturação industrial argentino. O fluxo de investimento direto

⁶ Uma análise do processo de industrialização recente da Argentina encontra-se em Kosacoff (1993).

estrangeiro aumentou substancialmente, indicando que as empresas transnacionais voltam a se interessar por investir (via aquisição) na Argentina.

Nas estratégias empresariais argentinas e brasileiras de reestruturação industrial,⁷ o Mercosul não tem desempenhado um papel importante, exceto para a automobilística, para setores da indústria de alimentos, para tratores e máquinas agrícolas. Nesses setores, as empresas transnacionais presentes em ambos os países têm promovido acordos de complementação e especialização, com conseqüente aumento do comércio intra-industrial e intrafirma.

O caso da indústria automobilística é particularmente importante, devido ao seu potencial como geradora de empregos e conexões intra-industriais, constituindo-se numa das forças motoras dos dinamismos regionais mais disputadas no processo de globalização. No caso do mercado latino-americano, o México avançava rapidamente em sua estratégia de se tornar o maior fornecedor de veículos para a América Latina nos anos 90. Como todos os prognósticos apontam uma demanda latino-americana muito dinâmica nos anos 90, a complementação produtiva, a especialização e as maiores trocas intrabloco desencadeadas pelo Mercosul podem, juntamente com um acordo satisfatório sobre o regime automotriz, tomá-lo o principal fornecedor regional.

Outro caso relevante é a agroindústria, não somente pelas estratégias de complementação e especialização desenvolvidas pelas TNCs presentes no Mercosul, mas devido ao peso e à composição das importações agroindustriais brasileiras do mesmo: mais de 50% das importações brasileiras do Mercosul são de produtos agroindustriais, predominantemente concorrenciais (e não complementares) à produção nacional. Apesar do impacto negativo dessa maior concorrência sobre certas regiões e produtos brasileiros, o efeito positivo que merece ser destacado é a moderação imposta nos aumentos dos preços internos desses produtos, um dos fatores do sucesso do Plano Real (é importante lembrar que os preços dos alimentos têm sido apontados, tradicionalmente, como uma fonte de pressão inflacionária no Brasil).

Nos demais setores, as iniciativas puramente comerciais predominam nas estratégias empresariais para o Mercosul: alimentos e bebidas, plásticos, materiais de construção e eletrodomésticos são os setores com maior número

⁷ Para saber mais sobre as estratégias empresariais argentinas e brasileiras, consultar os estudos desenvolvidos na FUNCEX sob a direção de Pedro da Motta Veiga.

dessas iniciativas. Em três setores — siderurgia, têxteis e papel-papelão —, o comércio entre os países do Mercosul é fortemente administrado.

Destaque-se que o Mercosul é o mais importante mercado de destino dos pequenos exportadores brasileiros (BAUMANN, 1994, p.135-186), mostrando que exerce um destacado papel no processo de *learning* em operações internacionais para essas empresas.

Finalmente, os Acordos de Ouro Preto conformaram uma União Aduaneira imperfeita entre os Estados-membros a partir de 1º de janeiro de 1995: 15% das posições tarifárias não gozam de Tarifa Externa Comum (TEC). Particularmente, o processo de desindustrialização argentino resultou no abandono da produção local de bens de capital e da telemática. Nas negociações para a formação da TEC, a Argentina e os dois outros Estados-membros insistiram em tarifas externas baixas nesses setores, para modernizar rapidamente as suas economias. A solução encontrada, a convergência das tarifas nacionais vigentes somente em 2001 para bens de capital e em 2006 para os bens da telemática, na prática resultou na ausência de preferências comerciais significativas para a produção brasileira nesses setores.

A Argentina pretendia conservar essas posições tarifárias zeradas por um certo período. Ironicamente, dada a necessidade de melhorar rapidamente a posição comercial do país depois da crise mexicana, para readquirir a confiança dos investidores externos, elevou as tarifas nacionais dos bens de capital para 10% (até 31.12.99). Os produtos da telemática (informática e telecomunicações) com TEC inferior a 10% em 2006, foram ajustados para os níveis da TEC imediatamente; os demais passaram para tarifas nacionais de 10% e permanecerão nessa tarifa até 2003. As decisões argentinas, vinculadas unicamente à lógica da estabilização, concederam preferências tarifárias à produção brasileira nesses setores que não haviam sido obtidas nas negociações anteriores.

Na negociação das Listas de Exceção e das Listas de Adequação⁸, também prevaleceram a retirada de preferências tarifárias e o protecionismo

⁸ Nas Listas de Exceções, estão produtos de terceiros países que seguirão pagando por algum tempo tarifas externas nacionais, convergindo nos prazos acordados para a TEC. Nas Listas de Adequação, estão produtos do Mercosul que continuam pagando tarifas externas nacionais, vale dizer, não gozam das preferências tarifárias plenas da área de livre comércio em vigor desde 1º de janeiro de 1995.

temporário à produção brasileira, refletindo a existência de fortes assimetrias estruturais entre a indústria brasileira e a dos parceiros regionais. Deve-se lembrar que as negociações finais do período de transição ocorreram no segundo semestre de 1994, um período marcado pelo "aberturismo" irresponsável da equipe econômica brasileira,⁹ cujas seqüelas ainda perduram.

4 - Conclusão

O Mercosul, sendo uma resposta regional aos desafios da globalização, deve ser avaliado tanto como uma iniciativa geoeconômica quanto econômica propriamente dita.

Como uma iniciativa geoeconômica, tornou-se fator determinante na superação de desconfiança secular entre vizinhos. A contribuição do Mercosul para a manutenção da paz e para a desnuclearização na América do Sul não deve ser menosprezada e é a sua principal conquista. Além disso, proporciona uma oportunidade ímpar à diplomacia brasileira de se capacitar para negociações internacionais, onde as questões econômicas e comerciais ocupam um lugar cada vez mais determinante na política externa dos principais países.

A capacidade política de influenciar a ordem internacional nesse período de transição está determinada pelo peso econômico e diplomático de cada país. O Mercosul propõe-se a elevar ambos os fatores para os Estados-membros através de: (a) coordenação de posições em foros econômico-comerciais internacionais; e (b) constituição de uma área econômica aberta e o favorecimento da complementação econômica e da inserção competitiva da região nos fluxos de comércio e investimentos internacionais.

A coordenação de posições em foros econômico-comerciais internacionais tem sido precária, sendo as relações com os Estados Unidos a questão mais conflitiva no Mercosul. Na prática, serão os resultados da negociação simultânea com os demais países sul-americanos e com os dois blocos (NAFTA e UE) que irão determinar a qualidade futura dessa coordenação. Os avanços e os retrocessos dos programas de estabilização também influenciam

⁹ A crítica a essa política e às suas seqüelas encontra-se em Presser (1995).

a coordenação possível: com o sucesso dos programas de estabilização, tende a diminuir a necessidade de **âncoras externas** (como o NAFTA) para aumentar a credibilidade das equipes econômicas. As ameaças aos programas de estabilização, por sua vez, tornam mais atrativas as **âncoras externas**.

A constituição de uma área econômica aberta e o favorecimento da complementação econômica e da inserção competitiva da região nos fluxos de comércio e de investimentos internacionais, outro grande objetivo do Mercosul — sujeito a um cronograma extremamente concentrado no tempo comparado a outras experiências internacionais —, não foram capazes de reverter substancialmente o grau de integração relativamente baixo entre os dois principais Estados-membros, Argentina e Brasil.

No entanto devem ser registrados como legados positivos do período de transição o dinamismo do comércio intra-regional, que persiste após a crise mexicana, e os avanços, geralmente modestos, no grau de complementação e na maior especialização em alguns setores industriais. Destaquem-se, porém, a maior concorrência no setor agroindustrial e a reestruturação do setor automotriz. No caso deste último, um setor-chave no processo de globalização, pode-se afirmar que o Mercosul está melhorando substancialmente a inserção competitiva da região nos fluxos de comércio e de investimentos internacionais.

Além das dificuldades impostas ao processo de integração pela lógica dos programas de estabilização e pelas preferências das autoridades econômicas, como é o caso da ausência de políticas industriais, a integração regional encontra-se dificultada pela ausência de projetos conjuntos para construir a infra-estrutura necessária ao Mercosul, notadamente nos setores essenciais no processo de globalização-regionalização — transportes e comunicações —, que aguardam o desfecho das reformas constitucionais brasileiras.

Bibliografia

- ALMEIDA, Paulo Roberto (1993). O Brasil e o MERCOSUL em face do NAFTA. **Boletim de Integração Latino-Americana**, n.13, p.15-23.
- BAUMANN, Renato (1984). A saga da competitividade das exportações industriais brasileiras - 1992. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.24, n.2, p.135-186, ago.

- COUTINHO, Luciano, FERRAZ, João Carlos (1994). **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. Campinas: Papirus/UNICAMP.
- FONSECA JUNIOR, Gelson (1994). Notas sobre os processos de integração e a ordem internacional. In: CONSELHO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. **Mercosul: desafios a vencer**. São Paulo: CBRI.
- GUERRIERI, Paolo, PADOAN, Pier Carlo (1989). Integration, co-operation and adjustment policies, In: _____. eds. **The political economy of european integration**. Savage, MA: Barnes & Noble Books.
- GUIMARÃES, Eduardo (1995). **A experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação**. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI. (Texto para discussão, n.326).
- KATZ, Jorge (1995). Industrial organization international competitiveness and public policy in latin american countries. **Revue d'Economie Industrielle**, n.71, p.91-106.
- KOSACOFF, Bernardo (1993a). La industria Argentina: un proceso de reestructuración desarticulada. In: _____, comp. **El desafío de la competitividad: la industria Argentina en transformación**. Buenos Aires: Alianza.
- KOSACOFF, Bemardo, comp. (1993). **El desafío de la competitividad: la industria Argentina en transformación**. Buenos Aires: Alianza.
- PRESSER, Mário Ferreira (1993). Abertura externa e integração regional: o caso do MERCOSUL. In: MERCOSUL: integração na América Latina e relações com a comunidade Européia. São Paulo: DESEP-CUT/INCA.
- PRESSER, Mario Ferreira (1995). Dilemas da política cambial no Brasil nos anos noventa. In: ENCONTRO DE ECONOMISTAS DE LÍNGUA PORTUGUESA, 2., Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro.