

Nº 51

**INTEGRAÇÃO
DO CONE SUL:
ALGUMAS
REFLEXÕES**

Lia Valls Pereira

Maio de 1991

TEXTO PARA DISCUSSÃO

INTEGRAÇÃO DO CONE SUL: ALGUMAS REFLEXÕES

Lia Valls Pereira

Maio de 1991.

INTEGRAÇÃO DO CONE SUL: ALGUMAS REFLEXÕES

Lia Valls Pereira^(*)

(*) Consultora da FUNCEX e Chefe do Departamento de Análise Econômica da Universidade Estadual do Rio de Janeiro

Í N D I C E

	Pág.
I - Introdução	01
II - Os Processos de Regionalização	04
III - O Projeto de Integração Argentina/Brasil	10
IV - Considerações Finais	14

I - INTRODUÇÃO

Este artigo visa a ordenar algumas questões que permeiam o debate sobre o projeto de integração dos países latino-americanos do Cone Sul. Este projeto inicia com a assinatura de doze protocolos entre os Governos argentino e brasileiro, em 1986, cujas metas privilegiavam o comércio e desenvolvimento da indústria de bens de capital, assim como a complementariedade no abastecimento alimentar. Em novembro de 1988, foi assinado o Tratado de Integração Brasil e Argentina, que ratifica os protocolos assinados anteriormente e estabelece como objetivo a criação de uma união aduaneira entre os dois países, pressupondo que estes irão procurar harmonizar suas políticas fiscal, monetária e cambial. Ademais, é esperado que a integração dos países seja acompanhada de um relativo equilíbrio no intercâmbio comercial. Finalmente, em março de 1991, os presidentes da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai assinam um acordo visando à criação de um mercado comum integrado por seus respectivos países.

O que distingue o processo de integração dos países do Cone Sul, mesmo reduzindo-o à dimensão argentina e brasileira, dos outros processos em curso no cenário mundial — em especial, o Acordo Estados Unidos-Canadá com inclusão do México e o Projeto Europa 92 — é a fragilidade de interesses solidários empresariais e dos fluxos de comércio, como já foi analisado por diversos autores (Araújo Jr., 1990).

Conseqüentemente, entende-se que, da mesma forma que

a assinatura dos Protocolos em 1986, a proposta de criação do mercado comum dos países do Cone Sul - MERCOSUL - é fruto de dois fatores. Segundo Hirst (1990), a assinatura dos Protocolos teve como principal motivação a dimensão política — o processo de transição democrática na Argentina e no Brasil, nos anos oitenta. Paralelamente, concorreu para a efetivação deste acordo, a percepção dos quadros burocráticos, em especial o do Ministério das Relações Exteriores de ambos os países, dos impactos dos processos de regionalização em curso no mercado mundial, sobre as economias latino-americanas. A percepção de que a integração das economias argentina e brasileira conferiria possibilidade de maior poder de barganha nas negociações internacionais, além dos possíveis ganhos econômicos - economia de escala, especialização das estruturas produtivas entre outras.

A proposta de criação do MERCOSUL não difere em termos de motivação; a vontade política dos executivos dos países integrantes continua sendo o principal fator impulsionador deste processo. Ademais, o MERCOSUL poderia ser entendido como uma das soluções para a questão da inserção competitiva destes países no mercado mundial, crescentemente caracterizado pelo aprofundamento dos processos de regionalização.

Não obstante, assim como em 1986, continuam ausentes, em grande medida, motivações econômicas ou políticas de segmentos das sociedades brasileira e argentina que sustentem projeto de integração. O fortalecimento de qualquer projeto de integração pressupõe que a realização dos objetivos particulares, quer sejam argentinos ou brasileiros, serão mais facilmente alcançados ou

dos ou só serão factíveis através da integração das duas nações.

A segunda seção examina as questões relacionadas ao significado dos processos de regionalização. A terceira seção analisa alguns aspectos suscitados pelas mudanças de orientação no formato do projeto de integração, em especial o programa Brasil/Argentina. Finalmente, na quarta seção são apresentadas as principais conclusões.

II - OS PROCESSOS DE REGIONALIZAÇÃO

Os processos de regionalização tem suscitado as seguintes questões.

Na concepção da escola neo-clássica, a unidade relevante de análise são os agentes individuais, enquanto produtores ou consumidores. No cálculo maximizador dos lucros ou da satisfação dos consumidores ou do bem-estar social não existe uma dimensão espacial geograficamente pré-estabelecida. As livres forças do mercado garantem a obtenção dos cálculos maximizadores, não possuindo o Estado nenhum papel na promoção do crescimento econômico. Logo, segundo Hobsbawn (1990), livre-comércio e livre-mercado são conceitos que ignoram o Estado-Nação. Sob esta ótica, a formação de zonas de livre-comércio, uniões aduaneiras ou mercados comuns, desde que não acompanhados por erguimento de novas barreiras comerciais em relação ao resto do mundo, aumentariam a eficiência econômica da alocação de recursos dos países integrantes.

Viner (1950), entretanto, demonstra que não necessariamente criação de zonas de livre-comércio aumentam a eficiência internacional ou mesmo a dos países que a constituem. A resposta irá depender se os efeitos de criação do comércio dominam ou não os efeitos de desvios do comércio. (*)

(*) Segundo Viner, há criação de comércio se o país A passa a comprar do país B bens que antes produzia a um custo maior. Há desvio de comércio se o país A passa a comprar do país B bens que antes importava, sendo produzidos a custos menores do que no país B.

Este resultado, porém, além de difícil mensuração fora de um contexto de equilíbrio estático, representaria uma simplificação da questão. Mesmo que os efeitos de desvio do comércio predominem existem ganhos em algumas condições (Wonnacott e Lutz, 1989). Economias de escala podem ser geradas o que elimina o efeito de desvio do comércio inicial ou podem surgir possibilidades de acesso a bens finais e intermediários a preços menores, mesmo que o resto do mundo produza estes mesmos bens a custos menores.

Em contraposição, diversas vertentes do pensamento econômico propõem que o mecanismo de mercado não é o melhor alocador de recursos e nem garante o crescimento econômico. Mesmo que a distinção entre criação e desvio de comércio deva ser apreciada, o ponto fundamental é que formulação de políticas econômicas que sinalizem e orientem as decisões dos agentes individuais são imprescindíveis para alcance de metas de crescimento ou eficiência econômica. Embora o debate sobre a eficiência econômica ou não do mecanismo de mercado seja analiticamente separado da questão de formação dos Estados nacionais, observa-se que propostas de políticas econômicas de interferência no mecanismo de mercado identificam-se com objetivos de fortalecimento do espaço geográfico definido pela nação. A percepção que o livre jogo das forças de mercado não garante maximização de todos os interesses individuais obriga necessariamente à reflexão sobre relações entre agregados, sejam estas classes, grupos, empresas ou Estados. Neste sentido, políticas de substituição de importações foram implementadas na América Latina tendo como justifica

tiva que o papel reservado para esta região pela dinâmica das vantagens comparativas dos fatores de produção não era suficiente para assegurar crescimento de renda. Era necessário promover um processo de industrialização que não nasceria espontaneamente através dos mecanismos de mercado. Era necessário fortalecer um determinado espaço, ou seja, um Estado-Nação.

Sob esta perspectiva, os processos de integração, em curso na economia mundial, podem ser entendidos como um caminho para solução de problemas domésticos dos Estados, assim como o melhor meio de assegurar posições competitivas no mercado internacional. Logo, diferente da concepção anteriormente analisada, a motivação destes processos não reside num melhor aproveitamento do livre jogo das forças de mercado, mas sim numa estratégia propiciadora de maiores benefícios advindos de esforços conjuntos de investimentos em pesquisa e desenvolvimento; obtenção de economias de escala; e repete-se o argumento de assegurar posições competitivas no mercado internacional.

Uma segunda ordem de questões entende os processos de regionalização a partir das transformações de correlação de forças no mercado mundial. O declínio da hegemonia norte-americana, o avanço econômico do Japão, a percepção dos Estados europeus de que um desempenho econômico e político fortalecido no cenário internacional só é viável através do projeto Europa-92, são os fatos usualmente citados. Sob esta perspectiva, a lógica de integração reside na procura de posições que fortaleçam nações, que individualmente não podem aspirar às posições econômicas e políticas dominantes no mercado mundial.

Esta abordagem pressupõe que os processos de regionalização constituem respostas a um período de transição caracterizado pela indefinição de uma nação política e economicamente hegemônica no cenário internacional. Simultaneamente estes processos refletem a percepção de que nenhuma nação individualmente é capaz de ocupar o papel que os Estados Unidos exerceram nas décadas de cinquenta e sessenta, principalmente.

Observa-se que esta segunda ordem de questões suscita problemas similares aos citados em relação à justificativa econômica para a integração como promotora de crescimento. Não obstante, comparando-se os processos de integração, ora em curso na economia mundial, esta distinção é presente. Assim, a "Iniciativa das Américas" não se justifica, num primeiro momento, como um projeto comum de reestruturação econômica de seus possíveis integrantes. Resposta ao desafio Europa-92; procura de soluções aos impasses da Rodada Uruguai; garantia de mercados preferenciais são os argumentos usualmente citados, que justificam a proposta. Já o projeto da Comunidade Européia refletiu, em grande medida, através da definição de políticas comuns setoriais, como agrícola e siderúrgica, utilização da integração como veículo de promoção explícita de ordenamento das atividades produtivas.

Uma terceira ordem de questões prende-se aos efeitos da formação de processos de integração sobre os princípios multilaterais do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Pelo artigo XXIV do GATT, acordos preferenciais devem abranger todos os produtos transacionados entre os países integrantes destes

acordos e, em adição, não devem ser erguidas novas barreiras mais restritivas em relação ao resto do mundo. Aumento de práticas protecionistas não são derivações necessárias de propostas de acordos de livre-comércio, uniões aduaneiras ou mercados comuns. Estas práticas podem ou não proliferar em função de como os governos: respondam à pressões dos setores domésticos negativamente afetados pela concorrência internacional; entendam a relação entre proteção e crescimento industrial; e avaliam o tema de reciprocidade nas relações comerciais, entre outros fatores.

Uma quarta abordagem privilegia a distinção dos processos de regionalização em curso na economia mundial: a criação de um mercado comum na Europa; um acordo de livre-comércio entre os Estados Unidos-Canadá e a intensificação nos fluxos comerciais e financeiros entre os países asiáticos, cada um destes como desdobramento de uma longa história de formação de interesses econômicos e políticos entre os países. Logo, apesar dos impactos que estes possam deslançar na economia mundial, estas não são as questões fundamentais. As questões fundamentais prendem-se aos processos de internacionalização dos fluxos de capitais e globalização da produção, cuja lógica transcende os Estados-Nações e os processos de regionalização. Adicionalmente, ainda não estaria terminado o processo de reestruturação das economias industrializadas, não sendo clara a perda definitiva da hegemonia norte-americana ou qual será a nova divisão internacional do trabalho (Tavares, 1990).

Finalmente, quais são os fatores que garantem o su-

cesso dos projetos de integração é um tema amplamente discutido na literatura pertinente (Schott, 1989). Além dos fatores econômicos como: existência de fluxos comerciais complementares; exploração do comércio inter e intra-industrial; condições macroeconômicas compatíveis, entre outros, destaca-se a dimensão política. Não existe projeto de integração na ausência de variáveis econômicas que sustentem a sua viabilidade. Entretanto, a percepção política que este processo é a melhor forma de atender aos objetivos de parcelas significativas das sociedades dos países membros é uma questão crucial.

III - O PROJETO DE INTEGRAÇÃO ARGENTINA/BRASIL

A concepção de realizar o projeto de integração entre as economias brasileira e argentina implícita nos Protocolos assinados, em 1986, era respaldada na formação de laços de complementariedade intra-industriais. A integração seria realizada por indústrias, como a de bens de capital, que foi privilegiada.

Várias críticas foram apresentadas em relação a esta opção, na medida em que se mesclaram duas questões diferentes. Uma se refere à possibilidade de se implementar uma estratégia conjunta para o desenvolvimento de indústria de bens de capital argentino e brasileira. Neste sentido, apesar da menção à criação de fundos de investimentos e formação de empresas binacionais, houve quase nenhum avanço nesta área. Outra questão refere-se ao incremento do comércio derivado da formação de zonas de livre-comércio, que pode estabelecer como meta desejável um relativo equilíbrio das trocas comerciais. Entretanto, o alcance ou não deste equilíbrio deverá ser o resultado deste processo e não uma premissa definida setorialmente, como o Protocolo nº 1 estabelecia.

Sob este aspecto, a atual ênfase na formação de uma zona de livre-comércio e, mesmo, na criação de um mercado unificado para os países do Cone Sul estaria correta. O que tem sido discutido são os limites para a sustentação deste processo, na ausência de soluções para questões relativas à instabilidade cambial, no caso de zona de livre-comércio (Araújo Jr., 1991).

Ademais, ao se propor a formação de um mercado comum, a harmonização das políticas fiscais, monetárias e de regulação dos movimentos dos fatores de produção são pressupostas. Estes são temas cruciais que deverão constituir parte integrante das agendas governamentais da Argentina e do Brasil, o que dependerá, por sua vez, da possibilidade efetiva de ambos os países assegurarem a solução de seus graves desequilíbrios macroeconômicos.

Argumenta-se igualmente que a ênfase na criação da zona de livre-comércio reforça as diretrizes das políticas de liberalização em vigência nas economias brasileira e argentina.

Mesmo considerando que a opção pela integração via liberalização comercial é o caminho mais factível para a formação de relações intersetoriais entre ambos os países, não deve ser totalmente abandonada a concepção de integração como possível vínculo de incentivo ao desenvolvimento e modernização do parque industrial. E isto pressupõe um esforço maior por ambos os Governos na definição de estratégias comuns quanto à definição de prioridades e formas de implementação de incentivos. Não se trata aqui de repetir em escala ampliada os antigos esquemas associados ao modelo de substituição de importações. Não obstante, a proposta de formação de uma união aduaneira supõe uma política tarifária comum e, logo, concordância quanto ao nível e à estrutura do esquema de proteção ao mercado doméstico. Isto significa pelo menos, uma concordância entre os membros integrantes da união aduaneira do formato de suas políticas de incentivo industrial e agrícola. (*)

(*) No caso do Acordo Estados Unidos-Canadá, este último pode preservar suas políticas internas de incentivo industrial, pois trata-se apenas de criação de uma zona de livre-comércio.

Esta questão talvez seja mais relevante para a economia brasileira, uma vez que esta ainda passa por um processo de liberalização, cujos efeitos não são até o momento muito visíveis.

Em certo sentido, parece que, na ausência de resultados substanciais do processo de integração, os governantes dos países do Cone Sul reforçam o compromisso com o projeto, através da ampliação de seus objetivos. Quando nem se visualiza claramente quais seriam os efeitos, em 1994, do total desmantelamento das barreiras tarifárias e não-tarifárias entre o Brasil e a Argentina, anuncia-se a criação de um mercado comum. O que pode ser uma estratégia que, ao invés de reforçar a idéia de integração, suscita novas questões quanto à sua factibilidade. A substituição da ALALC pela ALADI-Associação Latino-Americana de Integração, em 1980, deveu-se ao reconhecimento, em parte, da impossibilidade do cumprimento das metas e prazos de liberalização supostas, em 1960, assim como da pouca operacionalidade do princípio da cláusula da nação mais favorecida na condução deste processo.

As questões básicas que atrasam o crescimento econômico e a possibilidade de inserção competitiva de países, como o Brasil e a Argentina, não são resolvidas pelo processo de integração. Estas associam-se à superação dos fatores de instabilidade macroeconômica, reorganização das estruturas de financiamento, modernização dos parques industriais e, mais premente no caso brasileiro, a retomada do crescimento econômico juntamente com a solução de graves problemas sociais e de distribuição de

renda. Da mesma forma, a criação do bloco de países do Cone Sul não resolverá automaticamente os possíveis obstáculos advindos de um mundo onde se privilegiam os princípios do bilateralismo comercial.

Isto não significa que o processo de integração dos mercados não seja desejável. Sua consolidação é um dos instrumentos que podem atenuar a instabilidade do crescimento econômico da região. Uma questão relevante é, por exemplo, até que ponto a integração pode funcionar como elemento disciplinador das políticas de estabilização nesses países. Em adição, pode ser um veículo que motive os diferentes segmentos da sociedade destes países a pensarem formas de superação dos desafios internos e externos para o desenvolvimento da região. Esta dimensão política do projeto que poderá se traduzir em implementação de políticas comuns de desenvolvimento, parece, até o momento, restrito ao desejo dos executivos em criar o MERCOSUL.

IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vários itens para exame na agenda do processo de integração dos países do Cone Sul, em especial Brasil e Argentina, são relativamente consensuais. Destacam-se problemas de superação da instabilidade cambial; maior visibilidade dos efeitos deste processo sobre os setores industriais e agrícolas de ambas as economias; possíveis efeitos nas estratégias de organização da produção, em especial das empresas multinacionais; perspectivas de melhoria nas posições negociadoras, para questões da dívida externa ou de contenciosos comerciais com os países industrializados, entre outros. Estas notas procuram enfatizar alguns aspectos desta questão.

A justificativa para o projeto de integração dos países do Cone Sul não pode ser respaldada em função dos movimentos das economias industrializadas. Não é certamente muito claro até que ponto se eleva o poder de barganha do Brasil, por exemplo, num mercado mundial hipoteticamente caracterizado pela proliferação de acordos preferenciais comerciais, através de sua participação no MERCOSUL. Diferentemente também de países que se aglutinam ao redor de economias com peso e/ou econômico no cenário internacional, o que sugere a motivação para a formação de um novo bloco, não é esta a justificativa para a integração dos países do Cone Sul.

Sob esta perspectiva, o fundamento para o projeto de integração dos países latino-americanos continua sendo o mesmo que inspirou a criação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre-Comércio), em 1960, apesar do total insucesso na forma de

implementação deste projeto.

O fundamento é que este projeto de integração pode viabilizar um nível de crescimento econômico mais estável para a região, revertendo futuramente no fortalecimento de sua posição política e econômica no cenário internacional. As tendências de regionalização no cenário mundial reforçam a implementação desta estratégia. Não obstante, serão os fatores endógenos que movimentam a lógica da integração dos países do Cone Sul que terão peso decisivo no êxito deste projeto.

Segundo, nunca é demais frisar a relevância da possibilidade de harmonização na condução das políticas macroeconômicas no contexto de criação de um mercado comum unificado, conforme diversos artigos neste volume apontam. Em adição, o artigo de Roberto Lavagna ressalta que a direção da política argentina na questão tarifária, por exemplo, tem aprofundado o hiato desta harmonização. Desta forma, seria importante que ambos os governos, brasileiro e argentino, analisassem com cuidado o grau de liberdade de política econômica, que estão dispostos a abdicar e o que é factível neste campo, em função de seus objetivos particulares de estabilização e crescimento econômico. Este fator econômico impõe-se como limite restritivo à vontade política de qualquer projeto de integração.

Terceiro, na ausência de fatores econômicos endógenos que apontem a inevitabilidade de integração, a vontade política como propulsora deste projeto deve se traduzir em medidas que propiciem surgimento de interesses solidários. Neste senti

do, a liberalização de barreiras não deve ser o único móvel para o processo de integração. Oportunidades de estabelecer políticas comuns que colaborem para a reestruturação produtiva de setores nas economias brasileira e argentina devem ser exploradas.

BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO JR. - J.T., 1990 - "Integração econômica e harmonização de políticas na América do Norte e no Cone Sul". Textopa ra discussão interna nº 32 - Funcex, Rio de Janeiro.
- ARAÚJO JR. - J.T., 1991 - "A política brasileira diante da Iniciativa Bush" em J.P.R. Velloso, organizador. O BRASIL E O PLANO BUSH, Ed. Nobel.
- HIRST, M., 1990 - "El Programa de Integración Argentina-Brasil: Balance y Perspectivas". Série de Documentos Informaciones de Integración nº 94. Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Buenos Aires.
- HOBBSBAWN, E.J., 1990 - Nações e nacionalismo desde 1780. Ed. Paz e Terra.
- TAVARES, M.C., 1990 - "Ajuste e Reestruturação nos Países Centrais - A Modernização Conservadora - Texto para discussão nº 246. Instituto de Economia Industrial Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- VINER, J. (1950) - The customs union issue. Ney York: Carnegie Endowment for International Peace.
- WANNACOTT, P. e LUTZ, M., (1989) - "Is there a case for free trade areas", em J. Schott ed. FREE TRADE AREAS AND U.S. TRADE POLICY. Institute for International Economics Washington D.C.



Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

- 163 O acesso da China à OMC: implicações para os interesses brasileiros.
Lia Valls Pereira e Galeno Tinoco Ferraz Filho. Set/2005.
- 162 Subsídios (ao milho e derivados) e barreiras comerciais: mecanismos e artifícios que anulam a vantagem comparativa do Brasil nos mercados norte-americano e europeu em açúcar, etanol, manitol e sorbitol.
Alúcio G. de Lima Campos. Fev/2004.
- 161 Relações econômicas bilaterais Brasil-Rússia: perspectivas de ampliação.
João Bosco Machado e Carlos Serapião Júnior. Jul/2003.
- 160 Focando a política de promoção de exportações.
Ricardo A. Markwald e Fernando Puga. Set/2002.
- 159 Diversificação regional das exportações brasileiras: um estudo prospectivo.
Renato da Fonseca. Set/2002.
- 158 Um levantamento de atividades relacionadas à atividade exportadora das empresas brasileiras: resultados de pesquisa de campo junto a 460 empresas exportadoras.
Galeno Tinoco Ferraz Filho e Fernando José Ribeiro. Set/2002.
- 157 O viés anti-exportador: mais além da política comercial.
Pedro da Motta Veiga. Set/2002.
- 156 A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior.
Pedro da Motta Veiga e Roberto Magno Iglesias. Set/2002.
- 155 Política comercial brasileira: limites e oportunidades.
Marcelo de Paiva Abreu. Set/2002.
- 154 Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro.
Roberto Magno Iglesias e Pedro da Motta Veiga. Set/2002.
- 153 O comércio exterior brasileiro de bens de capital: desempenho e indicadores por grupos de produtos.
Fernando J. Ribeiro e Henry Pourchet. Jul/2000.
- 152 O comércio exterior brasileiro de calçados e têxteis: desempenho e indicadores por grupos de produtos.
Fernando J. Ribeiro e Henry Pourchet. Jul/2000.
- 151 Diretrizes de promoção comercial para as exportações do Rio Grande do Sul.
Pedro da Motta Veiga, Mário C. de Carvalho Júnior, Leda Hahn e Galeno Tinoco Ferraz Filho. Jun/2000.
- 150 Desempenho exportador do Rio Grande do Sul.
Pedro da Motta Veiga e Mário C. de Carvalho Júnior. Jun/2000.
- 149 Impacto del proceso de integracion del Mercosur sobre el sector calzado.
Marta Bekerman, Paulo Guilherme Corrêa e Laens S. Nov/99.
- 148 Impacto del proceso de integracion del Mercosur sobre el sector farmaceutico.
Marta Bekerman, Paulo Guilherme Corrêa e Laens S. Nov/99.
- 147 Barreiras às importações nos Estados Unidos da América, Japão e União Européia: estimativas do impacto sobre as exportações brasileiras. Honório Kume e Guida Piani. Out/99.
- 146 Barreiras externas às exportações brasileiras: 1999.
Renato Fonseca, Mário C. de Carvalho Jr., Galeno T. Ferraz Filho, Henry Pourchet, Ricardo Markwald e Fernando C. da Silva. Out/99.
- 145 Uma estratégia para a promoção comercial das exportações nordestinas.
Ricardo Andrés Markwald e Pedro da Motta Veiga. Out/99.
- 144 Indústrias de plásticos: desenvolvimento do potencial exportador das empresas de 3ª geração.
João Bosco M. Machado e Galeno Tinoco Ferraz Filho. Jul/99.
- 143 Subsídios ao milho e aos derivados do milho nos mercados dos Estados Unidos e da União Européia.
Alúcio G. de Lima Campos. Jul/99.