

# TEXTO PARA DISCUSSÃO

**N° 120**

**Mercosul-SADC:  
perspectivas  
para uma  
cooperação  
Sul-Sul**

**Ricardo A.  
Markwald**

**Setembro de  
1996**

# **Mercosul-SADC: perspectivas para uma cooperação Sul-Sul<sup>♦</sup>**

**Ricardo Andrés Markwald**

**Setembro de 1996**

---

<sup>♦</sup> Esse *paper* foi preparado para o Seminário Brasil-África do Sul, realizado pelo IPRI - Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, Rio de Janeiro, nos dias 24 e 25 de setembro de 1996.

---

**SUMÁRIO**

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>3</b>
<b>2. A INTEGRAÇÃO NO CONE SUL</b>	<b>4</b>
2.1. Breve revisão histórica	4
2.2. Avaliação da experiência de integração	6
2.3. MERCOSUL: inserção na economia mundial	7
<b>3. A INTEGRAÇÃO NO SUDESTE DA ÁFRICA</b>	<b>13</b>
3.1. Breve revisão histórica	13
3.2. Avaliação das experiências de integração	16
3.3. SADC: Inserção na economia mundial	18
<b>4. AS RELAÇÕES SADC-MERCOSUL: SITUAÇÃO ATUAL E PERSPECTIVAS</b>	<b>24</b>
4.1. Os fluxos de comércio bilaterais SADC-MERCOSUL	24
4.2. MERCOSUL-SADC: perspectivas para uma cooperação Sul-Sul	26
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>29</b>

**ANEXO**

## 1. INTRODUÇÃO

Até bem pouco tempo atrás, qualquer menção às perspectivas de um eventual estreitamento das relações do Brasil com a África era subentendida como uma referência fundamentalmente restrita à África lusófona. Portugal, Brasil e os países da África de língua portuguesa constituíam, inclusive, o tripé natural para o desenvolvimento das estratégias empresariais brasileiras no continente africano na década de 80. Portugal desempenhava uma intermediação considerada necessária, além de funcional<sup>1</sup>.

Os fatos, porém, têm desmentido essas expectativas e os fluxos comerciais dos últimos anos entre Brasil e a África destacam a participação de outros países que não os da África lusófona. É o caso, por exemplo, da África do Sul, que alterna com a Nigéria a posição de primeiro mercado de exportação brasileiro no continente africano, constituindo-se ainda em principal fornecedor, desconsiderados os países africanos exportadores de petróleo<sup>2</sup>.

O papel da África do Sul no cenário internacional deverá crescer significativamente nos próximos anos em decorrência do fim do regime de *apartheid*, sacramentado pelas eleições de 1994. A liderança de Nelson Mandela constitui um fator adicional a contribuir para essa mudança. A recente incorporação da África do Sul à SADC (*Southern African Development Community*), esquema de integração criado no início da década de 80 com o objetivo de reduzir a dependência dos países membros em relação à economia sul-africana e contribuir para a desestabilização do regime de Pretória, exemplifica - ainda que de maneira paradoxal - a importância dessas mudanças.

A perspectiva de um vínculo mais estreito entre a SADC e os países do MERCOSUL deverá constituir, sem dúvida, um item de destaque na atual agenda das relações entre Brasil e a África do Sul. O trabalho a seguir explora essa possibilidade. As duas seções que se seguem descrevem, sinteticamente, a evolução recente de ambas as propostas de integração, destacando o padrão de comércio que caracteriza a inserção desses esquemas na economia mundial. A terceira e última seção mostra o estágio atual dos vínculos comerciais entre os blocos regionais e aponta algumas perspectivas de cooperação para o futuro próximo.

---

<sup>1</sup> A referência, a seguir, exprime essa visão: "No sucesso das joint-ventures luso-brasileiras reside o pré-requisito básico para a convergência empresarial nos sete países lusófonos...Só quando for vencida a etapa de maior convivência e confiança entre si, os sócios luso-brasileiros se sentirão aptos a incorporar a dimensão africana na sua composição, investindo conjuntamente, sobretudo na África Austral" (Souza, 1989, pág.6)

<sup>2</sup> O ranking muda eventualmente conforme a definição de "países de Oriente Médio". O FMI (*Directions of Trade Statistics*) inclui o Egito e a Líbia nessa categoria, enquanto as estatísticas brasileiras consideram ambos esses países como pertencentes à África.

## 2. A INTEGRAÇÃO NO CONE SUL

### 2.1. Breve revisão histórica

Razões históricas e fatores políticos, muito mais do que a ausência de complementaridades ou de reais oportunidades comerciais, explicam a fragilidade dos vínculos entre as economias do Cone Sul, até muito recentemente. Trata-se, a rigor, de um longo desencontro, iniciado há cinco séculos, nos primórdios da colonização, em decorrência de conflitos cujo *leit motiv* eram as disputas territoriais - nunca resolvidas, a despeito da assinatura, em 1494, do Tratado de Tordesilhas - entre os reinos de Espanha e Portugal. Continuou com as disputas entre as potências ibéricas pela hegemonia na Bacia do Prata durante os séculos XVI a XVIII. Prolongou-se, no século passado, mesmo após a independência da Banda Oriental, a ruptura dos laços coloniais entre Argentina e Espanha e a constituição do Império do Brasil. Vigorou, ainda, durante a maior parte do século XX, período em que ambas as economias transitaram do modelo primário exportador para a industrialização substitutiva de importações, vivendo de costas uma para a outra (Ferrer, 1996).

O início do degelo das relações diplomáticas argentino-brasileiras ocorreu com a assinatura do Acordo Tripartite Argentina-Brasil-Paraguai, em fins de 1979, encerrando um contencioso baseado na disputa dos recursos hídricos fronteiriços que tinha ameaçado gravemente as relações bilaterais ao longo da década de 70. A redemocratização dos regimes políticos em ambos os países acelerou o processo de aproximação que culminou com a assinatura do PICE-Programa de Integração e Cooperação Econômica em meados de 1986 (Kume e Markwald, 1994).

A estratégia do PICE privilegiava o enfoque setorial, apontando para uma integração intra-industrial em setores chave como bens de capital, energia, biotecnologia, siderurgia, transporte e finanças (Ferrer, 1996). Em 1988, ambos os países assinaram, ainda, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (PICAB), cujo objetivo final era a constituição de um mercado comum num prazo de dez anos.

Dois fatos contribuíram, porém, para mudar decisivamente os rumos e a velocidade do processo de integração, a partir do início da década de 90: (i) a incorporação de Uruguai e Paraguai ao projeto da integração, tornando a proposta mais abrangente e, sobretudo, mais ambiciosa; e, (ii) o abandono do enfoque setorial e a opção por um esquema de desgravação linear e automática das tarifas aduaneiras, baseado em reduções semestrais dos tributos incidentes sobre os fluxos intra-regionais. O Tratado de Assunção, assinado pelos quatro países em março de 1991, sancionou essas mudanças e fixou a data de 31 de dezembro de 1994 para o início do funcionamento da união aduaneira.

O automatismo introduzido pelo cronograma de reduções tarifárias foi fundamental para o êxito do processo, principalmente para dobrar as resistências e pressões dos setores industriais mais protecionistas. De outro lado, o pragmatismo desenvolvido pelos negociadores, somado à notável vontade política evidenciada pelos presidentes dos quatro países contribuiu para a adequada solução dos conflitos suscitados durante o período de transição. O resultado final foi a constituição, a partir de janeiro de 1995, de uma união aduaneira que os analistas denominam de “imperfeita” ou “flexível”.

Trata-se, a rigor, de uma área que combina características de uma zona de livre comércio incompleta com uma tarifa externa comum para uma fração do universo de mercadorias (Machado, 1995). O caráter incompleto da zona de livre comércio decorre da vigência temporária de barreiras tarifárias afetando os fluxos intra-zona de alguns bens para os quais, na avaliação de cada país, o período de transição resultou insuficiente para enfrentar a concorrência dos sócios comerciais. De outro lado, o caráter imperfeito ou flexível da união aduaneira resulta da adoção, também transitória, por parte de cada país, de tarifas diferenciadas afetando as importações extra-zona de dois grupos de produtos: (i) bens de capital e produtos de informática e telecomunicações, mercadorias cujas tarifas nacionais apresentavam assimetrias muito pronunciadas; e (ii) produtos específicos definidos por cada país em virtude de razões diversas associadas, de modo geral, à política de proteção e/ou de reestruturação industrial. Em todos os casos foram definidos cronogramas e prazos, seja para a redução e posterior extinção das tarifas intra-zona, seja para a convergência das tarifas nacionais à tarifa externa comum. Os prazos variam entre o ano 2000 e o ano 2006.

Destaque-se, ainda, a existência, nas duas principais economias do Mercosul, de regime específico e diferenciado para a indústria automotriz. A partir de 1999, no entanto, deverá vigorar um regime único válido para todos os países da região.

A tarifa externa comum, que deverá vigorar plenamente ao final do processo de convergência, tem uma média de 12%, uma amplitude de 0 a 20% e apresenta alíquotas crescentes de acordo com o grau de elaboração ao longo da cadeia produtiva. De fato, as alíquotas dos insumos variam entre 0 e 12%, as de bens de capital entre 12 e 16% e as de bens de consumo entre 18 e 20% (Kume, 1995).

No que tange à institucionalidade do Mercosul, os parceiros optaram pela continuidade, após a constituição da união aduaneira, das mesmas formas de organização que vigoraram durante o período de transição, ou seja, por estruturas e órgãos inter-governamentais de nível decisório diferenciado que se reúnem periodicamente para debater e fixar os rumos do processo de integração. Existe ainda uma secretaria permanente, baseada numa estrutura burocrática mínima, com sede em Montevidéu, Uruguai.

A agenda do Mercosul, no primeiro ano e meio de vigência da união aduaneira, esteve voltada, quase exclusivamente, para a negociação de um acordo de livre comércio com o Chile. As negociações foram concluídas em meados de 1996 e o acordo, que deverá contemplar importantes exceções para produtos sensíveis, começará a vigorar a partir do 1º de outubro de 1996. As negociações com a Bolívia, e também com a Venezuela, encontram-se em estágio bastante avançado.

## 2.2. Avaliação da experiência de integração

A despeito de algumas previsões iniciais muito pouco entusiastas<sup>3</sup>, o Mercosul é considerado atualmente uma experiência de integração razoavelmente bem sucedida. O principal indicador a exprimir esse sucesso é o explosivo aumento da participação das exportações intra-zona nas exportações totais do bloco, que passa de 5,5% em 1985, para 8,5% em 1990 e alcança 22% em 1995<sup>4</sup>.

O Mercosul foi, sem dúvida, extraordinariamente eficaz no objetivo de remover barreiras ao comércio, revelar oportunidades e transformar hábitos mentais. Tanto é assim, que hoje o fato verdadeiramente surpreendente e difícil de explicar é menos a velocidade com que se intensificaram as relações comerciais entre os quatro parceiros, notadamente Brasil e Argentina, e muito mais o baixo grau de interdependência desenvolvido por economias que, mesmo antes da constituição do mercado regional, tinham todos os atributos para se transformarem em sócios naturais. A rápida emergência desse bloco “natural” exprime, portanto, a supremacia das “razões da geografia”, prevalecendo, finalmente, sobre as “razões da história” (Markwald e Machado, 1996).

O exame de outros indicadores confirma a avaliação positiva do processo de integração regional no Cone Sul. Assim, por exemplo, a evolução da relação importação do resto do mundo/PIB mostra-se crescente ao longo da primeira metade da década de 90 para todos os países, exceto Argentina, sugerindo que o aumento das importações do Mercosul ocorreu sem que houvesse desvio significativo de comércio (Kume, 1995). Menos entusiasta é a avaliação que resulta da evolução do coeficiente de comércio intra-industrial nos fluxos argentino-brasileiros: o coeficiente permanece estável entre 1990 e 1994, indicando que não houve um avanço qualitativo verdadeiramente relevante em decorrência da integração subregional (Lucángeli, 1995). Adicionalmente, o aumento dos fluxos intra-zona é muito mais significativo para Argentina e Brasil do que para Uruguai e Paraguai. Note-se, contudo, que as duas economias de menor tamanho relativo apresentavam, no início do processo, níveis de participação no comércio intra-regional muito mais elevados do que os registrados por Argentina ou Brasil.

---

<sup>3</sup> O sumário de uma conferência patrocinada pelo Banco Mundial em 1992, cujo objetivo era efetuar um balanço do processo de integração regional em diferentes partes do mundo, inclui uma seção intitulada “South-South integration in Africa and Latin America: a mistake not worth repeating” que, após referência ao Mercosul, conclui: “*It is difficult to imagine that these schemes, if implemented, will by themselves produce big positive gains for the participating countries. One can only derive comfort in the fact that most Latin American countries are more industrialized than Sub-Saharan African countries and that they have more liberal trade regimes. Because Latin American countries depend on tariffs for revenue much less than African countries do, and because the intellectual climate there was far more sympathetic to liberalization, they were able to go much further toward liberal trade regimes - and with greater credibility - than were their African counterparts. This means that the discriminatory impact of regional integration in this region will be less than in Africa, and that the risk of turning integration schemes into vehicles for import-substituting industrialization is lower. But this is not enough to make a case for more South -South regional integration*” (Melo e Panagariya, 1992, pág. 21).

Na mesma conferência, Max Corden fez o seguinte comentário: “*The plain fact is that such free trade areas (or preferential areas) would not make a great deal of difference and have not in the past...It is far better for Argentina to go for the world market -i.e, to liberalize unilaterally and in a nondiscriminatory fashion, as she has been doing - than just to go for the Brazilian market. Brazil has the largest economy in the Third World, and yet it is smaller than Canada’s (as measured by dollar value of GDP). And this applies even more to Brazil*” (Melo e Panagariya, 1992, pág.24).

<sup>4</sup> Deve-se notar, porém, que em 1985 o comércio intra-zona atingiu um nível excepcionalmente baixo. A média da década de 80 é mais próxima do valor registrado em 1990.

Em síntese, a avaliação da integração do Cone Sul é francamente positiva, especialmente no que diz respeito à maior densidade dos fluxos bilaterais de comércio entre Brasil e Argentina e à crescente interdependência das quatro economias. De outro lado, o efeito-demonstração promovido pelo êxito do Mercosul parece ter contribuído para acelerar o processo de liberalização comercial, bem como para revigorar outros esquemas de integração no resto do continente.

### 2.3. MERCOSUL: inserção na economia mundial

Os quatro parceiros do Mercosul detêm, conjuntamente, uma população de 200 milhões de habitantes e um PIB de cerca de US\$ 700 bilhões, ocupando uma área superior a 11,8 milhões de Km<sup>2</sup>. A distinção que se impõe, nesse bloco, é entre parceiros maiores e menores. Argentina e Brasil são, nesse sentido, as economias de maior tamanho relativo, respondendo, em conjunto, por 97% do PIB e por 96% da população.

A UNCTAD inclui as quatro economias do Mercosul na categoria de “países em desenvolvimento de renda média”. Note-se, contudo que as assimetrias são significativas e que a relação entre a maior (Argentina) e a menor (Paraguai) renda per capita é de 4:1 (**Quadro 2.1**).

**Quadro 2.1**  
**MERCOSUL, Chile, Bolívia e Venezuela: Indicadores Seleccionados**

DISCRIMINAÇÃO	PIB (US\$ 10 <sup>9</sup> )	PIB per cap. (US\$)	Área (10 <sup>3</sup> Km <sup>2</sup> )	População (10 <sup>6</sup> hab.)	Tx. de Urb. (%)	IDH Índice Rank.	Analfabetismo (%)
<b>MERCOSUL</b>	<b>692,6</b>	<b>3.889</b>	<b>11.863</b>	<b>200,9</b>	...	-	...
Brasil	468,2	3.340	8.512	159,0	81,1	0,796 (58°)	20
Argentina	206,0	6.768	2.767	33,9	88,5	0,885 (30°)	6
Uruguai	11,5	4.050	177	3,2	87,7	0,883 (32°)	5
Paraguai	6,9	1.615	407	4,8	48,7	0,704 (85°)	13
<b>Demais</b>	<b>108,5</b>	<b>2.565</b>	<b>2.768</b>	<b>42,3</b>	...	-	...
Chile	40,2	3.196	757	14,0	85,1	0,882 (33°)	6
Bolívia	6,8	1.040	1.099	7,2	61,6	0,584 (111°)	20
Venezuela	61,5	3.255	912	21,1	91,1	0,858 (44°)	10

Fontes: FMI (IFS, 1995), BID (Progreso socio-económico en A.Latina,1995), UNDP (1996), e UNCTAD (1995).

Obs.: Os dados de PIB, PIB per capita e população total referem-se ao ano de 1994, enquanto a taxa de urbanização corresponde a 1993. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) refere-se ao ano de 1993. Os dados de analfabetismo correspondem a diversos anos.

Chile, Bolívia e Venezuela, países com os quais o Mercosul negociou (Chile) ou está em vias de negociar acordos de livre comércio (Bolívia e Venezuela), detêm, por sua vez, conjuntamente, um PIB pouco superior a US\$ 100 bilhões e uma população da ordem de 40 milhões de habitantes. Os três são também países em desenvolvimento de renda média. Note-se, ainda, que o grupo formado pelos sete países admite uma classificação, baseada no tamanho relativo dessas economias, em três subconjuntos: (i) Argentina e Brasil, na condição de sócios maiores; (ii) Chile e Venezuela, como economias intermédias; e (iii) Uruguai, Paraguai e Bolívia, como sócios menores.

O volume do comércio do Mercosul atinge atualmente US\$ 150 bilhões, sendo que a inclusão da corrente de comércio de Chile, Bolívia e Venezuela elevaria essa cifra para cerca de US\$ 200 bilhões. A

despeito de muito significativo, esse último valor representa apenas 11% do comércio do NAFTA, 5% do comércio da UE e 2% do comércio mundial em 1995 (OMC, 1996).

Note-se, ainda, que uma tipologia baseada no volume de comércio discriminaria as 7 economias em três grupos: o primeiro, constituído pelo Brasil, cujo comércio se aproxima dos US\$ 100 bilhões; o segundo, integrado por Argentina, Chile e Venezuela, que apresentam volume de comércio na faixa de US\$ 25 a US\$ 45 bilhões; e o terceiro, constituído por Uruguai, Paraguai e Bolívia, países cujo comércio não ultrapassa os US\$ 5 bilhões. O *up-grading* de Chile e Venezuela nesta classificação, relativamente àquela baseada no produto, mostra que o grau de abertura dessas economias é significativamente mais elevado que o da Argentina e, mesmo, do Brasil.

Em 1995, as exportações do Mercosul atingiram pouco mais de US\$ 70 bilhões, enquanto outros US\$ 35 bilhões foram exportados por Chile, Bolívia e Venezuela (**Quadro 2.2**). A taxa média de crescimento das exportações do Mercosul alcançou 8,6% no período 1990/95. No último biênio, contudo, as exportações desse bloco se aceleraram notavelmente, assinalando uma expansão de 13,9% ao ano. O crescimento, nesse último período, foi liderado pelas exportações argentinas que cresceram ao ritmo de 26,4% ao ano.

As exportações de Chile, Bolívia e Venezuela somaram pouco mais de US\$ 35 bilhões em 1995, a metade da exportação do Mercosul. Os fluxos de exportação do Chile apresentam bom ritmo de expansão, principalmente nos últimos dois anos, enquanto as exportações da Venezuela ainda não recuperaram o nível atingido em 1990.<sup>5</sup>

No que tange às importações, os fluxos com destino aos países do Mercosul atingiram perto de US\$ 80 bilhões em 1995, em valores CIF (**Quadro 2.3**). As importações de Chile, Bolívia e Venezuela representaram, nesse mesmo ano, apenas 35% desse valor.

A expansão das importações no período 1990/95 é verdadeiramente impressionante: os fluxos quintuplicam no caso da Argentina, mais do que duplicam no caso de Brasil, Paraguai, Uruguai e Chile, dobram no caso da Bolívia, e aumentam pouco menos de 80% no caso da Venezuela. A taxa média de crescimento das importações, nesse mesmo período, atinge pouco mais de 22% no caso do Mercosul e cerca de 15% no caso dos restantes três países.

Essas taxas dão uma medida bastante precisa da velocidade e profundidade do processo de abertura experimentado por boa parte das economias da América Latina na primeira metade da década de 90.

---

<sup>5</sup> É preciso destacar, porém, que as informações correspondentes a 1995 foram obtidas a partir do *International Financial Statistics*, enquanto os dados anteriores foram reproduzidos do *Direction of Trade Statistics*. Ambas publicações são do FMI, mas a segunda fonte corrige os dados informados pelos países membros com base nas estatísticas de terceiros países. Os comentários referentes às exportações de 1995 podem, portanto, estar viesados.

**Quadro 2.2**  
**MERCOSUL, Chile, Bolívia e Venezuela : Evolução das Exportações (1990/95)**

Em US\$ 10<sup>6</sup> FOB

DISCRIMINAÇÃO	ANO						PARTICIPAÇÃO (Média 92-94)
	90	91	92	93	94	95	
<b>MERCOSUL</b>	<b>46.544</b>	<b>45.959</b>	<b>51.594</b>	<b>54.321</b>	<b>62.371</b>	<b>70.466</b>	<b>100,0 %</b>
Brasil	31.414	31.620	37.046	38.783	44.530	46.506	71,5 %
Argentina	12.353	11.975	12.234	13.118	15.108	20.967	24,0 %
Uruguai	1.730	1.588	1.620	1.657	1.913	2.117	3,1 %
Paraguai	1.047	776	694	763	820	876 <sup>(e)</sup>	1,4 %
<b>Demais</b>	<b>29.589</b>	<b>27.957</b>	<b>26.783</b>	<b>26.589</b>	<b>29.129</b>	<b>35.464</b>	-
Chile	8.651	9.056	10.155	9.505	11.658	16.039	-
Bolívia	923	652	798	804	1.123	1.101	-
Venezuela	20.015	18.249	15.830	16.280	16.348	18.324	-

Fonte: DOTS (Directions of Trade Statistics), IMF, 1995. Os dados para 1995 são do IFS (FMI), julho, 1996. Obs.: (e) Estimado.

**Quadro 2.3**  
**MERCOSUL, Chile, Bolívia e Venezuela : Evolução das Importações (1990/95)**

Em US\$ 10<sup>6</sup> CIF

DISCRIMINAÇÃO	ANO						PARTICIPAÇÃO (Média 92-94)
	90	91	92	93	94	95	
<b>MERCOSUL</b>	<b>29.318</b>	<b>34.381</b>	<b>38.692</b>	<b>48.775</b>	<b>63.729</b>	<b>79.623</b>	<b>100,0 %</b>
Brasil	22.707	23.210	20.554	28.168	36.741	53.783	56,5 %
Argentina	4.078	8.304	14.862	16.773	21.199	20.123	35,0 %
Uruguai	1.317	1.552	2.010	2.332	2.773	2.867	4,7 %
Paraguai <sup>(*)</sup>	1.216	1.315	1.266	1.502	3.016	2.850 <sup>(e)</sup>	3,8 %
<b>Demais</b>	<b>14.112</b>	<b>18.795</b>	<b>23.306</b>	<b>23.331</b>	<b>21.876</b>	<b>28.129</b>	-
Chile	7.301	7.707	9.769	10.806	11.319	15.914	-
Bolívia	700	994	1.137	1.205	1.207	1.424	-
Venezuela <sup>(*)</sup>	6.111	10.094	12.400	11.320	9.350	10.791	-

Fonte: DOTS (Directions of Trade Statistics), IMF, 1995. Os dados para 1995 são do IFS (FMI), julho, 1996.

Obs.: (\*) Dados FOB. (e) Estimado.

O padrão de comércio do Mercosul, bem como do grupo constituído por Chile, Bolívia e Venezuela é apresentado nos **Quadros 2.4 e 2.5** abaixo.

Em 1994, as exportações intra-regionais responderam por 18,2% das exportações totais do Mercosul. A inclusão de Chile, Bolívia e Venezuela não eleva essa percentagem. Pelo contrário, ela declina marginalmente para 18,1%. A eventual exclusão da Venezuela, país que apresenta menor relação de interdependência com as economias do Mercosul, Chile e Bolívia, elevaria a participação das exportações intra-área para 20,2%.

A distribuição dos fluxos de exportação do Mercosul entre os diferentes blocos/países destaca a importância da UE (27,9%) para as economias do Cone Sul, seguida pelo NAFTA (18,1%) e pelos países asiáticos (10,0%).

Note-se que a inclusão do Japão (5,5%) no bloco asiático aproxima a participação desse “agregado” à participação do NAFTA<sup>6</sup>. A participação da África (2,1%) é, de outro lado, pouco expressiva.

No grupo do Chile, Bolívia e Venezuela, o NAFTA (37,5%) lidera com folga as exportações extra-regionais, seguido pelos “demais” países da América (20,2%) e a UE (15,7%). Note-se que as diferenças entre esse grupo e o Mercosul são inteiramente explicadas pelo padrão de comércio da Venezuela, pois as exportações extra-regionais chilenas apresentam padrão muito semelhante ao dos demais países do Cone Sul. Venezuela, no entanto, destina mais de 50% de suas exportações totais ao NAFTA e cerca de 30% aos “demais” países da América, com destaque para a Colômbia<sup>7</sup>. Note-se, ainda, que a participação conjunta do Japão e demais países da Ásia (14,9%) é semelhante à observada no Mercosul. O peso dessa relação recai, no entanto, quase exclusivamente na economia chilena, que destina mais de 30% de suas exportações para aquela região.

No que tange às importações, os fluxos intra-Mercosul representaram, em 1994, 16,7% das importações totais do bloco. Neste caso, porém, a eventual inclusão do Chile, Bolívia e Venezuela eleva essa participação para cerca de 19%. A exclusão da Venezuela eleva essa percentagem ainda mais: os fluxos intra-regionais atingem, nesse caso, 19,4%.

#### Quadro 2.4

##### MERCOSUL, Chile, Bolívia e Venezuela : Estrutura das Exportações segundo blocos de destino - 1994

Em US\$ 10<sup>6</sup> FOB

BLOCO / PAÍS	DESTINO									
	MERCOSUL	CHILE+BOLÍVIA+VENEZUELA	DEMAIS AMÉRICA	NAFTA (1)	UE (2)	JAPÃO	ASIA	ÁFRICA	DEMAIS	TOTAL
<b>MERCOSUL</b>	<b>11.342</b> (18,2%)	<b>2.809</b> (4,5%)	<b>3.732</b> (6,0%)	<b>11.280</b> (18,1%)	<b>17.427</b> (27,9%)	<b>3.414</b> (5,5%)	<b>6.203</b> (10,0%)	<b>1.329</b> (2,1%)	<b>4.835</b> (7,7%)	<b>62.371</b> (100,0%)
Brasil	5.914	1.488	2.707	9.161	12.813	2.969	4.992	966	3.520	44.530
Argentina	4.209	1.224	921	1.894	4.043	397	1.021	355	1.044	15.108
Uruguai	898	45	97	147	398	21	176	4	127	1.913
Paraguai	321	52	7	78	173	27	14	4	144	820
<b>Demais</b>	<b>1.973</b> (6,8%)	<b>404</b> (1,4%)	<b>5.878</b> (20,2%)	<b>10.920</b> (37,5%)	<b>4.568</b> (15,7%)	<b>2.293</b> (7,9%)	<b>2.039</b> (7,0%)	<b>135</b> (0,4%)	<b>919</b> (3,1%)	<b>29.129</b> (100,0%)
Chile	1.353	245	845	2.082	2.831	1.976	1.810	96	420	11.658
Bolívia	185	20	208	305	291	2	7	-	105	1.123
Venezuela	435	139	4.825	8.533	1.446	315	222	39	394	16.348

Fonte: DOTS (Directions of Trade Statistics), IMF, 1995. Obs. : (1) EUA+Canadá. (2) Conforme constituída a partir de 01/01/95 (15 países).

<sup>6</sup> As percentagens indicam, em todos os casos, participação nas exportações totais.

<sup>7</sup> O maior destaque, contudo, deve ser dado às exportações para os “demais” países de América Latina sem especificação do país de destino. Esses fluxos representaram mais de US\$ 1,3 bilhão em 1994, superando à Colômbia que absorveu pouco mais de US\$ 900 milhões.

**Quadro 2.5**  
**MERCOSUL, Chile, Bolívia e Venezuela :**  
**Estrutura das Importações segundo blocos ou países de origem - 1994**

Em US\$ 10<sup>6</sup> CIF

BLOCO / PAÍS	ORIGEM									
	MERCOSUL	CHILE+ BOLÍVIA+ VENEZUELA	DEMAIS AMÉRICA	NAFTA (1)	UE (2)	JAPÃO	ÁSIA	ÁFRICA	DEMAIS	TOTAL
<b>MERCOSUL</b>	<b>10.656</b> (16,7%)	<b>2.137</b> (3,3%)	<b>1.738</b> (2,7%)	<b>15.855</b> (24,9%)	<b>17.288</b> (27,1%)	<b>3.060</b> (4,8%)	<b>6.412</b> (10,1%)	<b>1.449</b> (2,3%)	<b>5.135</b> (8,1%)	<b>63.729</b> (100,0%)
Brasil	4.059	1.117	1.065	9.696	9.823	2.069	3.600	1.253	4.059	36.741
Argentina	4.572	902	525	5.066	6.599	740	2.065	129	601	21.199
Uruguai	1.372	55	75	283	563	79	200	11	135	2.773
Paraguai	653	63	73	810	303	172	547	56	340	3.016
<b>Demais</b>	<b>3.016</b> (13,8%)	<b>344</b> (1,6%)	<b>1.956</b> (8,9%)	<b>7.538</b> (34,5%)	<b>4.576</b> (20,9%)	<b>1.598</b> (7,3%)	<b>1.494</b> (6,8%)	<b>349</b> (1,6%)	<b>1.005</b> (4,6%)	<b>21.876</b> (100,0%)
Chile	2.055	165	723	2.903	2.325	1.007	1.089	315	737	11.319
Bolívia	299	105	127	251	181	174	44	1	25	1.207
Venezuela (*)	662	74	1.106	4.384	2.070	417	361	33	243	9.350

Fonte: DOTS (Directions of Trade Statistics), IMF, 1995.

Obs. : (1) EUA+Canadá. (2) Conforme constituída a partir de 01/01/95 (15 países). (\*) Dados FOB.

No caso do Mercosul, os fluxos de importação extra-regionais destacam o amplo predomínio da UE (27,1%) e do NAFTA (24,9%) como principais fornecedores do bloco. Os países da Ásia (10,1%) e o Japão (4,8%) seguem em importância.

Para o Chile, a Bolívia e a Venezuela o padrão não é muito diferente: os dois principais fornecedores desse grupo são, também, o NAFTA (34,5 %) e a UE (20,9%). Seguem em importância os “demais” países da América (8,9%), o Japão (7,3%) e os demais países da Ásia (6,8%), os três com participações muito semelhantes. Note-se, ainda, que as importações conjuntas do Chile e Venezuela provenientes dos “demais” países de América supera as efetuadas, conjuntamente, por Argentina e Brasil. No caso do Chile, as importações oriundas de México, Equador, Colômbia e Perú explicam a importância dos “demais” países da América Latina na condição de abastecedores desse país; no caso da Venezuela, os fornecedores latino-americanos extra-Mercosul-Chile-Bolívia são a Colômbia e, com menor destaque, o México.

As estruturas das exportações e das importações, discriminadas segundo grandes categorias de produtos, bem como os principais produtos de exportação de cada país, são apresentadas nos **Quadros 2.6, 2.7 e 2.8** abaixo, respectivamente.

A base de recursos naturais ocupa papel de destaque nas exportações de todos os países, exceto o Brasil. No caso de Argentina, Paraguai e Uruguai, essa base é predominantemente agropecuária, de tal maneira que os alimentos e as matérias-primas agrícolas respondem por 57%, 83% e 57% das

exportações desses países, respectivamente<sup>8</sup>. As exportações argentinas de combustíveis (9,5%) são também razoavelmente expressivas. Quanto ao Chile e à Bolívia, a atividade extrativa mineral ocupa lugar de destaque nas exportações – mais de 40% em ambos os casos –, mas a base agropecuária também é importante, respondendo por cerca de 40% das exportações chilenas e mais de 25% das exportações bolivianas. A Bolívia exporta ainda combustíveis (14%), notadamente gás natural, enquanto as exportações de petróleo bruto e derivados de petróleo respondem por quase 80% das exportações da Venezuela. Os produtos manufaturados (59%) predominam nas exportações do Brasil.

Finalmente, no que diz respeito à estrutura das importações, ela é razoavelmente semelhante em todos os países. As importações de produtos manufaturados representam, em todos os casos, entre 66% (Brasil) e 88% (Argentina) das importações totais.

**Quadro 2.6**  
**MERCOSUL, Chile, Bolívia e Venezuela:**  
**Estrutura das Exportações segundo principais categorias de produtos (\*) – (1993)**

Em %

DISCRIMINAÇÃO	Alimentos (incl. fumo)	M.Primas Agrícolas	Combust.	Minérios e Metais	Manufaturados:			Prod. Não Especif.	TOTAL
					P.Químicos	Máq. e Mat.	Outros de Transp. Manuf.		
Brasil	25,3	3,1	1,7	10,6	6,2	20,8	31,9	0,4	100,0
Argentina	55,3	2,1	9,5	1,2	5,3	11,0	15,6	-	100,0
Paraguai	54,9	28,0	0,2	0,2	2,0	0,6	14,1	-	100,0
Uruguai	40,7	16,2	-	0,4	5,4	8,1	28,8	0,4	100,0
Chile	28,0	10,3	0,2	43,1	4,0	2,7	9,8	1,9	100,0
Bolívia	16,5	8,8	14,0	41,9	0,8	2,2	15,7	0,1	100,0
Venezuela	2,8	0,2	79,4	4,1	3,2	2,8	7,5	-	100,0

Fonte: Handbook of International Trade and Development Statistics-1994, UNCTAD, 1995. Obs.: (\*) SITC a 2 dígitos

**Quadro 2.7**  
**MERCOSUL, Chile, Bolívia e Venezuela:**  
**Estrutura das Importações segundo principais categorias de produtos (\*) – (1993)**

Em %

DISCRIMINAÇÃO	Alimentos (incl. fumo)	M.Primas Agrícolas	Combust.	Minérios e Metais	Manufaturados:			Prod. Não Especif.	TOTAL
					P.Químicos	Máq. e Mat.	Outros de Transp. Manuf.		
Brasil	9,6	4,2	16,4	3,2	20,1	33,2	13,1	0,2	100,0
Argentina	5,4	1,9	2,4	2,0	14,1	49,5	24,5	0,2	100,0
Paraguai	11,4	0,1	12,2	1,0	10,8	40,1	24,3	0,1	100,0
Uruguai	8,2	2,3	8,7	1,2	13,7	40,4	25,5	0,1	100,0
Chile	6,0	1,8	10,0	1,3	11,2	43,1	24,9	1,7	100,0
Bolívia	9,4	1,6	4,9	2,2	11,0	47,6	23,0	0,3	100,0
Venezuela	11,4	2,4	1,0	2,8	12,3	50,3	19,8	-	100,0

Fonte: Handbook of International Trade and Development Statistics-1994, UNCTAD, 1995. Obs.: (\*) SITC a 2 dígitos

<sup>8</sup> Os produtos derivados da pesca cresceram rapidamente nos últimos anos na Argentina. Essas exportações estão incluídas na categoria "alimentos".

**Quadro 2.8**  
**MERCOSUL, Chile, Bolívia e Venezuela :**  
**Participação dos Principais Produtos de Exportação (Média de 1991/92)**

BRASIL	ARGENTINA	PARAGUAI	URUGUAI	CHILE	BOLÍVIA	VENEZUELA
Min. de ferro 7%	Rações 11%	Algodão 37%	Carne 11%	Cobre 31%	Metais básicos 24%	Petróleo bruto 50%
Ferro e aço 5%	Óleos veg. 9%	Sem. oleag. 21%	Lã 10%	Metais básicos 11%	Gás natural 22%	Deriv. petrol. 29%
Rações 5%	Sem. oleag. 8%	Carne 7%	Fibras têxt. 7%	Frutas, nozes 8%	Estanho 10%	Alumínio 5%
Café e suc. 4%	Trigo 5%	Rações 7%	Arroz 7%	Rações 6%	Min. preciosos 7%	Min. de ferro 2%
Calçados 4%	Deriv. petrol. 5%	Madeira 5%	Couro 7%	Peixe 5%	Madeira 5%	Ferro e aço 1%
Alumínio 3%	Milho 4%	Couro 5%	Peixe 6%	Celulose 4%	Açúcar e mel 3%	P.Quím. org. 1%

Fonte: Handbook of International Trade and Development Statistics-1994, UNCTAD, 1995.

Obs.: (\*) SITC a 3 dígitos.

### 3. A INTEGRAÇÃO NO SUDESTE DA ÁFRICA

#### 3.1. Breve revisão histórica

Existem atualmente quatro projetos de integração envolvendo os países do sudeste da África. Dois têm antecedentes que remontam ao período colonial, enquanto os dois restantes surgiram no início da década de 80, quando o processo de descolonização estava chegando ao fim. A participação nos diversos esquemas de integração não é excludente e muitos países têm aderido a duas, a três, ou mesmo às quatro iniciativas, simultaneamente. Seus objetivos são variados, cobrindo um amplo espectro que se estende desde a cooperação regional para o desenvolvimento até a união monetária.

A África do Sul desempenha um papel central em duas dessas iniciativas, precisamente naquelas que datam do período colonial. Aderiu recentemente a mais uma, cuja liderança não poderá deixar de exercer.

A participação da África do Sul e dos países vizinhos nesses esquemas de integração regional constitui, sem dúvida, uma das principais condicionantes de sua inserção na economia internacional. A seguir, é apresentada uma breve resenha histórica das propostas de integração em vigor, visando uma avaliação das possibilidades de cooperação entre o Mercosul e os países do sudeste da África.

**PTA (Preferential Trade Area for Eastern and Southern Africa).** A PTA foi criada em 1981, sob o estímulo da Comissão Econômica para a África, visando promover a integração comercial de seus membros através da completa eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias num prazo de dez anos<sup>9</sup> O objetivo último da PTA era a constituição de um mercado ampliado para viabilizar a industrialização substitutiva de importações. A área preferencial constituía, portanto, o primeiro passo em direção ao objetivo da integração regional.

<sup>9</sup> A PTA foi instituída com a participação de 18 países: Angola, Burundi, Camarões, Djibuti, Etiópia, Kenya, Lesotho, Malawi, Maurício, Moçambique, Ruanda, Swazilândia, Somália, Sudão, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

Inicialmente, os membros da PTA definiram uma lista com mais de 200 produtos para tratamento tarifário preferencial. A idéia era estender essa lista à totalidade dos bens produzidos e comercializados na área. Os produtos incluídos na lista deviam cumprir um cronograma de desgravação tarifária baseado na redução das alíquotas ao ritmo de 25% ao ano. A completa eliminação das tarifas devia ocorrer em 1992. Problemas com a definição das listas, as regras de origem e os mecanismos de compensação das perdas fiscais entravaram o processo. O objetivo da efetiva liberalização foi, então, adiado para o ano 2000.

Em fins de 1994 a PTA transformou-se em **COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa)**, cujo objetivo continua a ser a constituição de um mercado comum a partir do ano 2000. O COMESA é constituído atualmente por 23 países do sudeste da África, inclusive todos os membros da SADC, exceto Botswana e África do Sul<sup>10</sup>.

**SACU (South African Customs Union)**. Seus antecedentes remontam a 1889, ainda no período colonial, e sua criação coincide com a constituição da África do Sul como república independente, em 1910. Até 1990, a união aduaneira era integrada por **Botswana, Lesotho e Swazilândia**, além da África do Sul. A partir desse ano, incorporou-se a **Namibia**, logo após a sua independência. Sua principal característica é o absoluto predomínio da África do Sul que detém 94% do produto e responde por cerca de 88% da população total da união aduaneira.

No âmbito da SACU prevalece a total integração no mercado de bens, ou seja, a ausência de tarifas e/ou de restrições quantitativas afetando os fluxos de comércio intra-área. Vigora, portanto, uma tarifa externa comum e os recursos arrecadados alimentam um fundo (*Consolidated Revenue Funds*) administrado pelo Banco da Reserva da África do Sul. Os recursos do fundo são distribuídos anualmente entre os membros da união aduaneira. O rateio desses recursos é proporcional à participação dos países membros nos fluxos de importação, bem como na produção e consumo de bens sujeitos a impostos específicos (*excise taxes*). As quatro economias pequenas - os países BLNS - beneficiam-se, ainda, de um esquema de compensação que majora suas parcelas em 42%, além de um mecanismo estabilizador destinado a evitar flutuações indesejadas no montante dos recursos que lhes é atribuído.

A vigência de um esquema de compensação em benefício das economias pequenas justifica-se pelo fato dos países BLNS delegarem à África do Sul o exercício da política fiscal e tributária, notadamente a definição da tarifa externa comum, das restrições quantitativas à importação e das alíquotas dos impostos específicos. De fato, embora existam disposições destinadas a proteger a economia dos países BLNS das importações competitivas com a produção doméstica, a definição da tarifa externa comum responde, prioritariamente, aos interesses da economia e da indústria sul-africanas. Conseqüentemente, além da perda de autonomia fiscal, os países BLNS pagam os custos da proteção brindada à indústria sul-africana e são prejudicados, ainda, pela inevitável tendência à concentração e polarização dos investimentos nas áreas industriais da África do Sul.

---

<sup>10</sup> Integram o COMESA os 18 países antes mencionados e mais Eritreia, Madagascar, Namibia, Ilhas Seychelles e Zaire.

Os recursos oriundos do fundo comum são de vital importância para os países BLNS. Para Lesotho, eles representam mais de 50% dos recursos fiscais totais, enquanto que para Botswana, Namíbia e Swazilândia essa participação oscila entre 20 e 40% (Africa Institute of South Africa, 1994). Não surpreende, portanto, que a fórmula de rateio seja objeto de freqüentes controvérsias.

Atualmente, discutem-se as bases para um novo acordo entre os membros da união aduaneira. As negociações, iniciadas em 1994, ainda prosseguem, e a agenda de discussão contempla tanto a redefinição da tarifa externa comum como a fórmula para o rateio dos recursos. A nova tarifa deverá refletir mais adequadamente as necessidades dos países BLNS. No que tange ao esquema de compensação, há desacordo, pois a África do Sul alega estar subsidiando em excesso seus parceiros, enquanto os países BLNS consideram que estão pagando um alto preço para proteger a indústria sul-africana. Não se descarta, inclusive, a hipótese de Namíbia e Botswana abandonarem a união aduaneira (EIU, 1996).

**CMA (Common Monetary Area).** A antiga área do rand - moeda corrente sul-africana - é constituída pelos mesmos países que integram a SACU, com a exceção de Botswana, que abandonou a CMA em 1976. Seus antecedentes também remontam ao período colonial. A área monetária é regida atualmente por um acordo assinado em 1992 (*Multilateral Monetary Agreement*), logo após a incorporação da Namíbia. O acordo estabelece o livre fluxo de capitais e a existência de um mercado de capitais comum. Cada país emite sua própria moeda e a taxa de paridade com o rand sul-africano é mantida fixa.

Os países LNS podem, em princípio, determinar unilateralmente suas taxas de câmbio. Existem, contudo, algumas vantagens decorrentes da manutenção da paridade com o rand, notadamente o respaldo fornecido pelo Banco da Reserva da África do Sul e a maior aceitação de suas moedas no sistema financeiro internacional. Todavia, os custos não são desprezíveis, pois os países LNS estão, na prática, subordinados à política monetária e cambial da África do Sul e são afetados pela taxa de inflação desse país. De fato, as oscilações da taxa de câmbio rand/dólar condicionam o potencial de suas exportações, afetam o custo das importações extra-área e incidem, também, no custo das obrigações financeiras externas desses países. Adicionalmente, a eventual adoção de uma política de juros altos na África do Sul tende a desestimular a formação de capital nos países LNS e restringir seu crescimento (Africa Institute of South Africa, 1994).

O rand sul-africano perdeu a condição de instrumento legal nas economias de Lesotho e Swazilândia, mas continua a circular livremente em ambos os países. Em Namíbia, o rand ainda constitui moeda de curso legal, mesmo após a instituição e emissão da nova moeda nacional a partir de 1993. A circulação da moeda sul-africana deverá cessar, contudo, no prazo de dois a três anos (EIU, 1996).

**SADC (Southern African Development Community).** Criada em 1980, em Lusaka (Zâmbia), a antiga SADCC (*Southern African Development Coordination Conference*) contou, inicialmente, com a participação de nove países: Angola, Botswana, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia, Zimbábue, Lesotho, Malawi e Swazilândia. Em 1990, após a independência, incorporou-se a Namíbia. A SADCC rejeitou a priori qualquer tentativa de constituição de uma área de livre comércio ou de união aduaneira, fixando seu foco na cooperação regional para o desenvolvimento. O objetivo prioritário era reduzir a

dependência dos países membros em relação à economia da África do Sul e tentar desestabilizar o regime de Pretória. Adotou um desenho institucional leve, baseado em uma secretaria de coordenação e em comitês setoriais presididos pelos diferentes países membros.

A SADCC teve o mérito de gerar coesão entre seus membros e angariar ajuda internacional para o desenvolvimento de importantes projetos de infra-estrutura, principalmente na área de transportes e comunicações. Até 1988 tinham sido arrecadados recursos em montante superior a US\$ 3 bilhões, destinados ao financiamento de projetos cuja contrapartida local nunca ultrapassou 10% dos custos envolvidos. O corredor Beira, que une a costa de Moçambique com o interior de Zimbábue, numa extensão de 300 Km, foi financiado com base nesses recursos. O projeto contribuiu para reduzir a dependência da economia de Zimbábue em relação aos portos sul-africanos.

Em 1992, a SADCC transformou-se em SADC, após a assinatura de um novo tratado em Windhoek, capital da Namíbia. Pouco depois, em janeiro de 1993, a SADC recusou uma proposta de fusão com o COMESA e optou por definir uma estratégia de integração comercial própria, apontando para a constituição de um mercado comum sub-regional. Ampliou, portanto, seus objetivos iniciais, que visavam à cooperação para a integração e o desenvolvimento, a partir de um enfoque setorial. Em agosto de 1994, a SADC propôs a divisão do COMESA em dois blocos, um deles constituído pelos países membros da SADC e o restante reunindo os países da África Oriental. A iniciativa não foi aceita e a relação entre ambas as associações deteriorou, gerando rivalidade<sup>11</sup> (EIU, 1996).

Após o fim do regime de *apartheid*, a África do Sul fez a opção de integrar-se à SADC, recusando o convite formulado pelo COMESA. A escolha da África do Sul parece ter sido determinada por duas condicionantes: (i) o maior peso relativo da economia sul-africana numa associação com menor número de países; e (ii) a maior flexibilidade de objetivos e instrumentos apresentada pela SADC.

Finalmente, em agosto de 1995, as Ilhas Maurício solicitaram sua incorporação à SADC, elevando a doze o número de países que integram atualmente essa comunidade.

### 3.2. Avaliação das experiências de integração

A avaliação das experiências integracionistas no sudeste da África é diferenciada, mas o balanço geral não é positivo. A **PTA/COMESA**, por exemplo, é considerada um claro exemplo de fracasso. A medida desse fracasso é dada pela baixa participação das exportações intra-área relativamente às exportações totais dos países membros. No caso da PTA/COMESA, esse indicador não é apenas baixo, mas cadente. De fato, em 1975, antes da constituição da PTA, essa participação era de 9,3%; em 1980, pouco antes da criação da área preferencial, as exportações intra-regionais tinham caído para 7,6%; dez anos depois, em 1990, o indicador apontava uma participação de 5,9% (Foroutan, 1992). Estimativas apresentadas por outros autores diferem desses valores, mas a tendência é a mesma: a participação

---

<sup>11</sup> Os países da SADC ainda não ratificaram formalmente o tratado que criou o COMESA (Schweickert, 1996).

das exportações intra-área declina entre 1980 e 1990, ficando sempre abaixo dos dois dígitos (Melo e Panagariya, 1992).

As razões que explicam esse fracasso são simples: países de renda baixa, cuja estrutura econômica é caracterizada pela produção de um número restrito de produtos derivados da exploração da base de recursos naturais, apresentam, de fato, potencial muito limitado para o comércio inter ou intra-industrial (Foroutan 1992). É o caso dos países que integram a PTA, com a exceção da Namíbia e Botswana e das Ilhas Maurício, consideradas economias de renda média-baixa, mas cujo peso econômico no grupo é muito reduzido. Testes econométricos desenvolvidos com base em modelos gravitacionais mostram, inclusive, que as exportações intra-regionais potenciais - ou seja, aquelas previstas pelos modelos -, não diferem significativamente dos fluxos efetivos [Trabalho de Foroutan e Pritchett (1991) citado em Foroutan (1992)]. Em outras palavras, os países que integram a PTA não constituem um "bloco natural".

A despeito dessas considerações, era lícito esperar que a experiência integracionista, caso bem implementada, promovesse algum incremento no comércio intra-regional. Não foi o que aconteceu, sugerindo que o fracasso deva ser explicado também a partir da inadequação da estratégia e/ou dos instrumentos mobilizados no processo de integração. As explicações, sob este prisma, são diversas: (i) os países nunca abdicaram da pretensão de desenvolver estratégias substitutivas de importações de caráter "nacional", optando por promover e proteger o mesmo tipo de indústrias, o que levou ao não cumprimento do cronograma de reduções tarifárias; (ii) as instituições regionais nunca tiveram poder suficiente para impor a redução das barreiras não-tarifárias, nem para garantir a efetiva ampliação das margens de preferências; (iii) a escassez de divisas, resultado, muitas vezes, de políticas de sobrevalorização cambial, contribuiu para restringir efetivamente o comércio intra-regional em virtude de seu racionamento e utilização na aquisição de bens "essenciais", quase sempre provenientes dos países da OECD; (iv) a concessão de preferências tarifárias esbarrou, também, na restrição fiscal, uma vez, que para a maioria desses países, a taxa das importações contribui decisivamente para a provisão de recursos orçamentários; (v) a assimetria no grau de desenvolvimento entre os parceiros tendeu a favorecer desproporcionalmente os países relativamente mais industrializados e cuja participação nas exportações intra-regionais era mais elevada, fenômeno que, para ser contrabalançado, teria requerido a vigência de complexos esquemas ou mecanismos compensatórios, nunca efetivamente implementados<sup>12</sup> (Foroutan, 1992; Schweickert, 1996).

A avaliação da **SACU** é menos desfavorável. Neste caso, o comércio intra-regional é, sem dúvida, muito elevado. Davies (1996) reporta-se a dados do Departamento de Indústria e Comércio da África do Sul

---

<sup>12</sup> Os desequilíbrios eram significativos. Foroutan (1992) apresenta um índice que mede o desequilíbrio - ou a assimetria - entre as exportações e as importações intra-regionais de cada um dos países membros da PTA, bem como uma média ponderada para a área como um todo. O índice varia entre zero (desequilíbrio mínimo) e 100 (máximo desequilíbrio). Kenya e Zimbabwe registram índice de desequilíbrio elevado, pois respondem conjuntamente por 60% das exportações intra-PTA e absorvem apenas 22% das importações intra-regionais. Para a PTA como um todo o índice é 47, valor que se compara desfavoravelmente com o apresentado por outros blocos regionais como ALADI (I=17) , NAFTA (I=5) e CEE (I=8). (Dados para 1990). No que tange à renda *per-capita*, o diferencial intra-PTA também é muito acentuado: a renda *per-capita* dos países membros varia entre um mínimo de US\$ 80 e um máximo de US\$ 1.950 (Dados de 1989).

indicando que as exportações sul-africanas com destino aos países BLNS são da ordem de US\$ 4,5 bilhões, muito superiores às vendas desse país para a Ásia ou os EUA.

O principal problema reside, no entanto, nas assimetrias de tamanho, bem como no grau diferenciado de desenvolvimento que caracteriza as economias que integram a união aduaneira. A desproporção, conforme já apontado, é gritante, conflitando frontalmente com a condição, estabelecida por Johnson (1965), de que é necessária uma certa uniformidade no estágio de desenvolvimento dos sócios para que a integração seja benéfica e duradoura. Não surpreende, portanto, que a África do Sul tenda a concentrar os investimentos e a transformar-se em polo de acumulação, enquanto os países vizinhos desempenham “*papéis subsidiários como reserva de mão-de-obra, mercado para os produtos sul-africanos, fornecedores de determinados serviços (transporte, por exemplo) ou provedores de recursos (como água, energia elétrica e determinadas matérias-primas) a preços convenientes*” (Davies, 1996).

O longo processo de renegociação da tarifa externa comum e dos mecanismos de compensação - que já dura dois anos -, bem como a indicação de que Namíbia e Botswana estariam dispostos a abandonar a união aduaneira, constituem evidências da insatisfação dos sócios menores.

O balanço no caso da **SADC** é, para alguns autores, razoavelmente positivo. O relativo sucesso deste esquema de integração não reside na intensidade dos fluxos intra-regionais de comércio, nem na redução das assimetrias<sup>13</sup>. A rigor, seus objetivos, até muito recentemente, não apontavam para a integração comercial, mas para a cooperação regional. É nesse sentido que a experiência pode ser considerada bem sucedida. A SADC teve, de fato, êxito na tentativa de atrair ajuda internacional para o financiamento de projetos de infra-estrutura e gerou, conforme antes mencionado, um desejável grau de coesão entre seus membros. É um resultado modesto para uma experiência de três lustros, mas, ainda assim, positivo.

### 3.3. SADC: inserção na economia mundial

A SADC é constituída atualmente por doze países membros, cinco dos quais pertencem também à SACU. A distinção entre ambos os subconjuntos não é meramente formal: os países da SACU apresentam índices de renda *per capita* e de desenvolvimento humano razoavelmente superiores aos demais (**Quadro 3.1**).

Há exceções em cada subconjunto: de um lado, Lesotho, cuja renda *per capita* é muito inferior àquela apresentada pelos demais membros da SACU, e do outro, Maurício, cujos indicadores (renda per capita e IDH) são comparáveis ou superiores aos da África do Sul. O reduzido tamanho geográfico de ambas as economias, no entanto, contribui para confirmar a regra.

---

<sup>13</sup> Em 1990, as exportações intra-regionais representavam menos de 5% das exportações totais da comunidade; o índice de desequilíbrio comercial era superior ao registrado pela PTA, enquanto os diferenciais de renda *per-capita* eram aproximadamente os mesmos (Foroutan, 1992).

**Quadro 3.1**  
**SADC: Indicadores Selecionados**

DISCRIMINAÇÃO	PIB (US\$ 10 <sup>9</sup> )	PIB per cap. (US\$)	Área (10 <sup>3</sup> Km <sup>2</sup> )	População (10 <sup>6</sup> hab.)	Tx. de Urb. (%)	IDH Índice Rank.	Analfabetismo (%)
<b>SACU</b>	<b>125,2</b>	<b>2.770</b>	<b>2.674</b>	<b>45,2</b>	...	-	...
África do Sul	117,2	2.956	1.221	39,6	60,8	0,649 (100º)	24
Botswana	3,8	2.722	582	1,4	29,4	0,741 (71º)	...
Lesotho	0,7	380	30	1,9	22,5	0,464 (130º)	...
Namibia	2,5	1.716	824	1,5	32,3	0,573 (116º)	...
Swazilândia	1,0	1.285	17	0,8	39,7	0,586 (110º)	33
<b>Demais</b>	<b>23,0</b>	<b>272</b>	<b>4.258</b>	<b>84,6</b>	...	-	...
Angola	4,8	468	1.247	10,3	33,1	0,283 (165º)	59
Malawi	2,0	192	118	10,5	14,9	0,321 (157º)	52
Maurício	3,1	2.853	2	1,1	47,3	0,825 (54º)	20
Moçambique	1,4	93	802	15,1	34,4	0,261 (167º)	73
Tanzânia	2,4	85	945	28,0	36,8	0,364 (144º)	54
Zambia	3,7	412	753	8,9	59,5	0,411 (136º)	47
Zimbabwe	5,6	518	391	10,7	33,6	0,534 (124º)	22
<b>SADC</b>	<b>148,2</b>	<b>1.142</b>	<b>6.932</b>	<b>129,8</b>	...	-	...

Fonte: Handbook of International Trade and Development Statistics-1994, UNCTAD, 1995 e UNDP (1996).

Obs.: Os dados de PIB, PIB *per capita*, população e taxa de urbanização correspondem ao ano de 1993. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) refere-se, também, ao ano de 1993. Os dados de analfabetismo correspondem a diversos anos.

A maior assimetria, contudo, resulta da comparação do tamanho relativo das economias que compõem a SADC, medido em termos de seu produto interno bruto. O predomínio da África do Sul é, neste caso, absoluto: a economia sul-africana responde por cerca de 80% do PIB da comunidade e seu produto é mais de 20 vezes superior ao do Zimbabwe, a segunda economia no *ranking* dos países que integram a SADC. À luz dessa comparação, é compreensível que os membros da SADC confirmem à África do Sul o papel de “motor de crescimento” para o conjunto da região e, ao mesmo tempo, manifestem o receio de uma excessiva dependência em relação ao parceiro maior ou tenham a inevitável tendência à concentração dos investimentos na economia sul-africana.

Destaque-se, ainda, a título de comparação, que o PIB da SADC representa 1/5 do PIB do Mercosul, a renda *per capita* é inferior a 1/3, e a população atinge quase 70% do total do Cone Sul. Já o volume de comércio da SADC é da ordem de US\$ 65 bilhões, equivalente a pouco mais de 40% da corrente de comércio do Mercosul. Essa relação é o dobro da que vigora no caso do produto, mostrando que as economias da SADC são razoavelmente mais abertas que as dos países do Cone Sul.

Os países da SACU respondem, em média, por mais de 75% das exportações e por perto de 70% das importações da SADC. Além da África do Sul, Angola, Zimbabwe e Maurício registram fluxos comerciais de expressão (**Quadros 3.2 e 3.3**).

O exame dos fluxos de comércio no período 1990/94 revela que as exportações da SADC permaneceram praticamente estagnadas ao longo do quinquênio – crescimento de apenas 1% -, enquanto as importações aumentaram 15%. A análise desagregada das exportações, discriminando entre países da SACU e países não-SACU, aponta algumas diferenças: as exportações do primeiro grupo se expandem 3%, enquanto as do segundo se contraem na mesma proporção. Note-se, porém, que esse declínio deve ser inteiramente atribuído à forte redução das exportações de Angola e, em menor medida, de Moçambique. Os demais países registram evolução positiva.

No caso das importações, seu crescimento é explicado pelo aumento das compras externas dos países da SACU ao final do período. É uma tendência que deve continuar, pois reflete não apenas o fim das sanções e restrições impostas à economia sul-africana durante a vigência do regime de *apartheid*, mas também uma atitude mais liberalizante das novas autoridades. A expectativa é que o volume de comércio da África do Sul aumente rapidamente - principalmente as importações - e que os saldos comerciais superavitários tendam a desaparecer (EIU, 1996).

No que tange às importações dos países não-SACU, elas permaneceram estagnadas, ou mesmo cadentes, ao longo do quinquênio. Essa evolução decorreu da acentuada contração das importações de Zâmbia e Angola.

A análise da distribuição geográfica dos fluxos comerciais de exportação fica parcialmente prejudicada pela significativa presença de fluxos com destino não especificado. Essa distorção é devida às estatísticas da África do Sul. De fato, as exportações não declaradas de armamentos e as restrições e sanções que, de modo geral, afetavam o comércio exterior sul-africano até muito recentemente explicam sua pouca transparência.

**Quadro 3.2**  
**SADC: Evolução das Exportações (1990/94)**

Em US\$ 10<sup>6</sup> FOB

DISCRIMINAÇÃO	ANO					PARTICIPAÇÃO (Média 92-94)
	90	91	92	93	94	
<b>SADC</b>	<b>32.778</b>	<b>35.628</b>	<b>38.145</b>	<b>32.271</b>	<b>33.120</b>	<b>100,0 %</b>
SACU (*)	24.685	27.744	30.169	24.748	25.411	76,7 %
Demais	8.093	7.884	7.976	7.523	7.709	23,3 %
Angola	3.744	3.097	3.511	2.978	2.864	8,6 %
Malawi	317	448	447	353	386	1,2 %
Maurício	1.202	1.195	1.301	1.303	1.254	3,8 %
Moçambique	383	395	266	199	224	0,7 %
Tanzânia	412	385	442	459	494	1,5 %
Zâmbia	544	1.076	752	904	758	2,3 %
Zimbabwe	1.491	1.288	1.257	1.327	1.729	5,2 %

Fonte: DOTS (Directions of Trade Statistics), IMF, 1995

Obs. : (\*) Corresponde às exportações da SACU (Southern African Customs Union). Os dados englobam, portanto, as exportações de África do Sul, Botswana, Lesotho, Namíbia e Swazilândia.

**Quadro 3.3**  
**SADC: Evolução das Importações (1990/94)**

Em US\$ 106 CIF

DISCRIMINAÇÃO	ANO					PARTICIPAÇÃO (Média 92-94)
	90	91	92	93	94	
<b>SADC</b>	<b>26.276</b>	<b>26.220</b>	<b>28.689</b>	<b>26.343</b>	<b>30.251</b>	<b>100,0 %</b>
SACU (*) (**)	17.417	17.571	18.776	18.026	21.838	68,8 %
Demais	8.859	8.649	9.913	8.317	8.413	31,2 %
Angola	1.723	1.846	2.488	1.427	1.299	6,1 %
Malawi	541	565	615	453	467	1,8 %
Maurício	1.620	1.558	1.624	1.718	1.908	6,2 %
Moçambique	926	856	926	1.053	1.132	3,6 %
Tanzânia	1.150	1.156	1.420	1.315	1.330	4,8 %
Zambia (**)	1.218	811	837	702	455	2,3 %
Zimbabwe (**)	1.681	1.857	2.003	1.649	1.822	6,4 %

Fonte: DOTS (Directions of Trade Statistics), IMF, 1995

Obs. : (\*) Corresponde às importações da SACU (Southern African Customs Union), constituída por África do Sul, Botswana, Lesotho, Namíbia e Swazilândia. (\*\*) Os dados são FOB.

Destaque-se, mesmo assim, a reduzida participação das exportações intra-área, inferior a 8%<sup>14</sup>, sendo que mais de 90% das exportações intra-área provêm da SACU - ou seja, da África do Sul - e do Zimbabwe (**Quadro 3.4**). Quanto às exportações extra-regionais, o padrão de comércio da SADC revela as seguintes características: (i) o predomínio da UE, que constitui mercado de destino para 37% das exportações dos países não-SACU e cuja participação nas vendas externas da SACU - contabilizada a parcela que lhe cabe nos fluxos com destino "não especificado" - deve ser, provavelmente, muito semelhante<sup>15</sup>; (ii) a importância das exportações angolanas de petróleo para o NAFTA, responsáveis por mais de 50% das exportações da SADC para esse bloco; (iii) a expressiva participação dos países asiáticos - Japão, China e os "tigres" asiáticos -, igualmente importante para os países da SACU e os demais membros da SADC; e (iv) a escassa relevância dos fluxos destinados aos demais países africanos, cuja participação nas exportações da SADC é análoga (2%) à da América (países do Hemisfério Ocidental exclusive NAFTA). O exame dos fluxos de importação intra-área - excluídos os fluxos intra-SACU -, contribui para destacar dois aspectos: (i) o reduzido significado dos demais países da SADC no atendimento às importações da SACU, contrastando com a maior importância desses países enquanto mercados para as exportações da união aduaneira<sup>16</sup>; e (ii) a elevada participação do Zimbabwe no comércio intra-regional, seja como exportador ou como importador (**Quadro 2.5**).

<sup>14</sup> Essa participação não considera os fluxos intra-SACU, que são muito significativos. África do Sul, por exemplo, coloca perto de 20% de suas exportações nos mercados de seus parceiros na união aduaneira. Note-se, ainda, que o cômputo dos fluxos intra-SACU elevaria significativamente o volume de comércio (exportações e importações) da SADC.

<sup>15</sup> A rigor, a participação da UE deve ser ainda maior. A Suíça, incluída entre os "demais" países, responde por 7% das exportações sul-africanas, constituídas, em boa medida, por diamantes adquiridos pela firma De Beer que os re-exporta para Londres (EIU, 1996).

<sup>16</sup> A relação exportação/importação é favorável à SACU na proporção de 5:1. Esse desequilíbrio destaca o papel dos países vizinhos como demandantes de produtos manufaturados da África do Sul, bem como a reduzida capacidade da economia sul-africana para gerar demanda de importação em benefício desses mesmos países. Essa constatação levanta dúvidas em relação à real possibilidade da economia da África do Sul desempenhar o papel de "motor de crescimento" da SADC, conforme sugerido anteriormente.

**Quadro 3.4**  
**SADC: Estrutura das Exportações segundo blocos de destino - 1994**

Em US\$ 10<sup>6</sup> FOB

BLOCO / PAÍS	DESTINO								
ORIGEM	SADC	ÁFRICA	NAFTA <sup>(1)</sup>	UE <sup>(2)</sup>	JAPÃO	ASIA	AMÉRICA	DEMAIS	TOTAL
<b>SADC</b>	<b>2.632</b> (7,9%)	<b>717</b> (2,2%)	<b>3.835</b> (11,6%)	<b>8.336</b> (25,2%)	<b>1.539</b> (4,6%)	<b>3.105</b> (9,4%)	<b>687</b> (2,1%)	<b>12.269</b> (37,0%)	<b>33.120</b> (100,0%)
<b>SACU <sup>(3)</sup></b>	<b>1.882<sup>(*)</sup></b> (7,4%)	<b>523</b> (2,1%)	<b>1.381</b> (5,4%)	<b>5.485</b> (21,6%)	<b>1.171</b> (4,6%)	<b>2.478</b> (9,7%)	<b>552</b> (2,2%)	<b>11.939<sup>(**)</sup></b> (47,0%)	<b>25.411</b> (100,0%)
<b>Demais</b>	<b>750</b> (9,7%)	<b>194</b> (2,5%)	<b>2.454</b> (31,8%)	<b>2.851</b> (37,0%)	<b>368</b> (4,8%)	<b>627</b> (8,1%)	<b>135</b> (1,8%)	<b>330</b> (4,3%)	<b>7.709</b> (100,0%)
Angola	2	7	2.013	668	9	55	100	10	2.864
Malawi	85	8	59	156	45	5	...	28	386
Maurício	12	44	220	912	5	23	5	33	1.254
Moçambique	31	6	15	90	24	37	5	16	224
Tanzânia	7	55	16	219	45	126	3	23	494
Zâmbia	54	38	5	180	105	285	-	91	758
Zimbabwe	559	36	126	626	135	96	22	129	1.729

Fonte: DOTS (Directions of Trade Statistics), IMF, 1995.

Obs. : (1) EUA+Canadá. (2) 15 países. (3) Corresponde às exportações da SACU (Southern African Customs Union)

(\*) Não considera os fluxos intra-SACU. (\*\*) Inclui US\$ 8.663 milhões de exportações com destino não especificado.

**Quadro 3.5**  
**SADC: Estrutura das Importações segundo blocos de origem - 1994**

Em US\$ 10<sup>6</sup> CIF

BLOCO / PAÍS	ORIGEM								
DESTINO	SADC	ÁFRICA	NAFTA <sup>(1)</sup>	UE <sup>(2)</sup>	JAPÃO	ASIA	AMÉRICA	DEMAIS	TOTAL
<b>SADC</b>	<b>2.565</b> (8,5%)	<b>421</b> (1,4%)	<b>4.340</b> (14,4%)	<b>12.838</b> (42,4%)	<b>2.605</b> (8,6%)	<b>3.372</b> (11,2%)	<b>648</b> (2,1%)	<b>3.462</b> (11,4%)	<b>30.251</b> (100,0%)
<b>SACU <sup>(3)</sup> (*)</b>	<b>406<sup>(**)</sup></b> (1,9%)	<b>200</b> (0,9%)	<b>3.835</b> (17,5%)	<b>9.862</b> (45,1%)	<b>2.223</b> (10,2%)	<b>2.221</b> (10,2%)	<b>498</b> (2,3%)	<b>2.593<sup>(***)</sup></b> (11,9%)	<b>21.838</b> (100,0%)
<b>Demais</b>	<b>2.159</b> (25,7%)	<b>221</b> (2,6%)	<b>505</b> (6,0%)	<b>2.976</b> (35,4%)	<b>382</b> (4,5%)	<b>1.151</b> (13,7%)	<b>150</b> (1,8%)	<b>869</b> (10,3%)	<b>8.413</b> (100,0%)
Angola	101	26	226	717	18	41	62	108	1.299
Malawi	261	3	21	103	32	42	1	4	467
Maurício	180	30	28	864	79	556	21	150	1.908
Moçambique	530	31	56	252	41	91	14	117	1.132
Tanzânia	74	124	59	451	90	307	7	218	1.330
Zâmbia <sup>(*)</sup>	224	3	17	139	28	30	2	12	455
Zimbabwe <sup>(*)</sup>	789	4	98	450	94	84	43	260	1.822

Fonte: DOTS (Directions of Trade Statistics), IMF, 1995.

Obs. : (1) EUA+Canadá. (2) 15 países. (3) Corresponde às importações da SACU (Southern African Customs Union).

(\*) Os dados são FOB. (\*\*) Não considera os fluxos intra-SACU. (\*\*\*) Inclui US\$ 1.303 milhões de importações de origem não especificada.

Observa-se, nos fluxos de importação extra-regionais mais uma vez, a inexpressiva participação dos demais países da África, bem como a importância da UE, além do NAFTA, do Japão e dos demais

países asiáticos na condição de fornecedores da SADC, enquanto a participação da América é pouco expressiva (2,1%).

A estrutura das exportações e das importações segundo principais categorias de produtos, bem como a composição da pauta de exportações dos principais países da SADC é apresentada nos **Quadros 3.6, 3.7 e 3.8**, respectivamente.

No caso das exportações, é nítida a correspondência entre a composição das vendas externas e a base de recursos naturais dos diferentes países. De fato, a extrativa mineral domina as exportações de África do Sul (ouro), Zâmbia (cobre) e Angola (petróleo), enquanto a agricultura e a agro-indústria prevalecem nas exportações de Malawi (fumo), Tanzânia (café, algodão e frutas) e Zimbabwe (fumo). As exportações de manufaturados, por sua vez, revelam alguma significação em apenas três países: África do Sul (diamantes, produtos siderúrgicos, ferro-gusa e material de transporte), Zimbabwe (ferro gusa, têxteis e vestuário) e Maurício (vestuário)<sup>17</sup>.

Por último, no que diz respeito à estrutura das importações, os dados mostram que para a África do Sul, Zimbabwe e Maurício, países que respondem por aproximadamente 80% das compras externas da SADC, elas se concentram em bens de capital, material de transporte e insumos manufaturados. Essas importações respondem por 67 a 80% das compras externas desses países.

**Quadro 3.6**  
**SADC (Países Selecionados):**  
**Estrutura das Exportações segundo principais categorias de produtos <sup>(1)</sup> - 1993**

Em %

DISCRIMINAÇÃO	Alimentos (incl. fumo)	M.Primas Agrícolas	Combust.	Minérios e Metais	Manufaturados:			Prod. Não Especif.	TOTAL
					P.Químicos	Máq. e Mat.	Outros de Transp. Manuf.		
África do Sul	7,5	3,2	7,9	8,0	5,3	8,0	14,8	45,3 *	100,0
Angola **	0,3	-	94,7	5,0	-	-	-	-	100,0
Malawi **	87,8	4,0	-	-	-	0,3	6,1	1,8	100,0
Maurício	29,1	0,6	-	0,1	1,0	1,2	67,8	0,2	100,0
Tanzânia	46,5	27,7	0,5	7,8	-	3,6	14,0	-	100,0
Zâmbia **	3,6	0,9	-	86,5	-	0,3	8,7	-	100,0
Zimbabwe	42,4	6,2	0,6	12,4	2,9	3,0	32,0	0,5	100,0

Fonte: Handbook of International Trade and Development Statistics-1994, UNCTAD, 1995.  
Obs. :<sup>(1)</sup> SITC a 2 dígitos. \* Inclui ouro. \*\* Dados correspondentes a 1992.

<sup>17</sup> Maurício é considerado um exemplo de economia “criada” pela política comercial restritiva dos países desenvolvidos: de fato, suas exportações de açúcar e de vestuário se expandiram ao “abrigo” de barreiras não tarifárias (quotas) concedidas pela CEE e que investidores estrangeiros soberam aproveitar (Page, 1994).

**Quadro 3.7**  
**SADC (Países Selecionados):**  
**Estrutura das Importações segundo principais categorias de produtos <sup>(1)</sup> - 1993**

DISCRIMINAÇÃO	Alimentos (incl. fumo)	M.Primas Agrícolas	Combus.	Minérios e Metais	Manufaturados:			Prod. Não Especif.	TOTAL
					P.Químicos	Máq. e Mat.	Outros de Transp. Manuf.		
África do Sul	6,2	2,3	0,5	1,4	13,0	44,1	23,5	9,0	100,0
Maurício	13,9	2,9	7,0	0,8	7,2	22,2	45,9	0,1	100,0
Zimbabwe	11,2	2,1	14,7	3,2	13,8	35,1	18,3	1,6	100,0

Fonte: Handbook of International Trade and Development Statistics-1994, UNCTAD, 1995. Obs.: <sup>(1)</sup> SITC a 2 dígitos.

**Quadro 3.8**  
**SADC (Países selecionados) :**  
**Participação dos Principais Produtos <sup>(\*)</sup> de Exportação (Média de 1991/92)**

ÁFRICA DO SUL	ANGOLA	MALAWI	MAURÍCIO	TANZÂNIA	ZAMBIA	ZIMBABWE
Tr. Especiais 39%	Petróleo bruto 92%	Fumo n/manuf. 74%	Açúcar e mel 28%	Café 20%	Cobre 81%	Fumo n/manuf. 34%
Pedras semip. 9%	Abrasivos 2%	Chá e mate 8%	Roupa inter. 22%	Algodão 18%	Met. n/ferrosos 10%	Ferro-gusa 9%
Carvão 6%	Petróleo refin. 2%	Açúcar e mel 6%	Roupa d/malha 16%	Cobre 8%	Pedras semip. 1%	Níquel 6%
Metais básicos 3%	Gas nat/manuf. 1%	Café 2%	Roupa masc. 7%	Frutas e nozes 7%	Fumo 1%	Outr. minérios 5%
Frutas e nozes 2%		Tec. d/algodão 2%	Roupa femin. 4%	Chá e mate 6%	Zinco 1%	Algodão 3%
Ferro-gusa 2%		Algodão 2%	Ouro, prata, 2%	Tr. Especiais 5%		Ferro, e aço 3%

Fonte: Handbook of International Trade and Development Statistics-1994, UNCTAD, 1995. Obs.: <sup>(\*)</sup> SITC a 3 dígitos.

## 4. AS RELAÇÕES SADC-MERCOSUL: SITUAÇÃO ATUAL E PERSPECTIVAS

### 4.1. Os fluxos de comércio bilaterais SADC-MERCOSUL

O volume de comércio entre os países da SADC e o Mercosul alcançou US\$ 600 milhões em 1990, aumentou marginalmente para US\$ 650 milhões em 1993 e pulou para pouco menos de US\$ 1.250 milhões em 1995.

O comércio entre os dois blocos ocorre entre um número restrito de países. Do lado do Mercosul, apenas Brasil e Argentina mantém vínculos comerciais com os países da SADC, enquanto o comércio de Uruguai e Paraguai com os países do sudeste africano é praticamente inexistente<sup>18</sup>.

Do lado da SADC apenas África do Sul, Angola e, mais recentemente, Maurício, podem ser considerados parceiros comerciais do Brasil e da Argentina. Moçambique e Zimbabwe constituem, esporadicamente, mercados de destino para as exportações das duas maiores economias do Mercosul.

<sup>18</sup> O mesmo acontece com Venezuela e Bolívia. Chile, no entanto, apresenta fluxos de exportação com destino a África do Sul, relativamente estáveis, da ordem de US\$ 60 a US\$ 80 milhões, e registra fluxos de importação provenientes de Angola e da África do Sul, oscilando em torno de US\$ 80 a US\$ 100 milhões.

A rigor, conforme mostram os **Quadros 4.1 e 4.2**, a África do Sul foi responsável, em 1995, por cerca de 85% do volume de comércio realizado com a Argentina e o Brasil, o que equivale a fluxos um pouco superiores a US\$ 1,05 bilhão. Sua composição é apresentada nas **Tabelas A.1, A.2, A.3 e A.4** inseridas no **Anexo**.

No caso das exportações brasileiras com destino à África do Sul, é muito destacada a participação dos produtos manufaturados, ao ponto que os cinco principais capítulos em ordem decrescente de importância correspondem todos a essa categoria. Cabe observar, ainda, que a pauta brasileira de exportações é razoavelmente pulverizada: apenas 28 produtos detêm participação superior a 1%. Esses 28 produtos respondem por 50,2% da pauta de exportações e apenas 5 entre eles, responsáveis por pouco menos de 12% das exportações, podem ser considerados produtos primários.

As importações brasileiras da África do Sul são muito mais concentradas: os 15 produtos com participação superior a 1% respondem por 75% das importações totais. Um único produto, o álcool etílico carburante responde por quase 38% das importações brasileiras provenientes daquele país.

Totalmente diverso é o padrão de comércio entre a Argentina e a África do Sul. As exportações argentinas se concentram em um número muito reduzido de produtos agrícolas, notadamente sementes oleaginosas e seus derivados. As oleaginosas, seus derivados e os cereais (7 produtos) respondem, conjuntamente, por mais de 72% das exportações argentinas.

Por último, as importações argentinas da África do Sul são razoavelmente mais diversificadas que no caso do Brasil, verificando-se, também, uma maior presença de produtos manufaturados (máquinas, material elétrico, produtos siderúrgicos), além dos combustíveis.

**Quadro 4.1**  
**ARGENTINA e BRASIL: Exportações para os países da SADC - 1995**

Em US\$ 10<sup>6</sup> FOB

DESTINO	ORIGEM		
	ARGENTINA	BRASIL	TOTAL
África do Sul	337,7	260,9	598,6 (82,8%)
Botswana	2,1	0,2	2,3 (0,3%)
Lesotho	-	-	--
Namíbia	0,1	0,5	0,6 (0,1%)
Swazilândia	-	0,3	0,3 (0,0%)
Angola	19,8	20,7	40,5 (5,6%)
Malawi	0,0	0,2	0,2 (0,0%)
Maurício	14,2	16,1	30,3 (4,2%)
Moçambique	16,8	4,9	21,7 (3,0%)
Tanzânia	4,5	6,1	10,6 (1,5%)
Zambia	0,1	0,5	0,6 (0,1%)
Zimbábue	4,2	13,2	17,4 (2,4%)
<b>SADC</b>	<b>399,5</b>	<b>323,6</b>	<b>723,1 (100,0%)</b>

Fonte: SECEX (Brasil) e INDEC (Argentina)

**Quadro 4.2**  
**ARGENTINA e BRASIL: Importações oriundas dos países da SADC - 1995**

Em US\$ 106 FOB

ORIGEM	DESTINO		
	ARGENTINA	BRASIL	TOTAL
África do Sul	124,5	333,1	457,6 (87,8%)
Botswana	-	-	--
Lesotho	0,0	-	0,0 (0,0%)
Namíbia	0,1	0,0	0,1 (0,0%)
Swazilândia	-	7,3	7,3 (1,4%)
Angola	5,8	39,2	45,0 (8,6%)
Malawi	1,4	-	1,4 (0,3%)
Maurício	0,3	0,0	0,3 (0,1%)
Moçambique	0,0	-	0,0 (0,0%)
Tanzânia	-	0,1	0,1 (0,0%)
Zambia	0,0	0,0	0,0 (0,0%)
Zimbabwe	2,1	7,3	9,4 (1,8%)
<b>SADC</b>	<b>134,2</b>	<b>387,0</b>	<b>521,2 (100,0%)</b>

Fonte: SECEX (Brasil) e INDEC (Argentina).

#### 4.2. MERCOSUL-SADC: perspectivas para uma cooperação Sul-Sul

No momento, o principal obstáculo ao desenvolvimento das relações econômicas entre a SADC e o Mercosul reside nas indefinições que ainda permeiam a efetiva participação da África do Sul no seu próprio esquema de integração subregional. Essa definição é crucial, pois mais de 80% do comércio entre os blocos ocorre com a participação da África do Sul, o que confere a esse país o *status* de verdadeiro, senão único, interlocutor potencial para os países do Cone Sul.

A inserção da África do Sul na SADC não é apenas recente, mas também frágil. Debate-se ainda, naquele país, qual seria a melhor alternativa para promover a integração econômica com os países vizinhos sem, no entanto, comprometer suas reais possibilidades de interlocução econômica com os demais blocos e/ou países, principalmente do mundo desenvolvido. A opção dos países do Mercosul por fundar suas relações econômicas externas na base de negociações que seguem o formato 4+1 inexistente no caso da África do Sul. No momento, por exemplo, ela está desenvolvendo negociações com a UE visando a constituição de uma área de livre comércio<sup>19</sup>. Essas negociações, no entanto, ocorrem sem a participação direta dos demais países da SADC e podem, inclusive, ferir seus interesses<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> A constituição de uma área de livre comércio foi a contra-proposta da UE à solicitação da África de Sul visando sua admissão como membro pleno da Convenção de Lomé. O pedido foi recusado sob o argumento que a África do Sul é uma economia desenvolvida. As negociações para a constituição de uma área de livre comércio estão em andamento e algumas das dificuldades enfrentadas pela África do Sul permitem antecipar análogos empecilhos na tentativa do Mercosul de estabelecer as bases de uma área de livre comércio com a UE. (*continua na página seguinte*)

De fato: "Researchers using the commission's own figures have pointed out that this proposal would give South Africa about 7% additional duty free access to the UE, while requiring South Africa to liberalise more than 40% of its current imports from UE. *In*

Qualquer especulação em torno de uma eventual cooperação entre o Mercosul e a SADC deverá ser precedida, portanto, de uma definição, de parte da África do Sul, sobre qual será o “*building block*” a partir do qual esse país pretende construir seu esquema de integração subregional. A SADC constitui, nesse sentido, apenas uma entre múltiplas possibilidades<sup>21</sup>. Muitos analistas consideram, por exemplo, que a SACU oferece uma plataforma mais adequada e melhor testada para deslançar o processo de integração no sul do continente africano. Documentos oficiais destacam, inclusive, que a SACU deveria constituir o núcleo de um esquema de integração de “geometria variável” com alcance e velocidade diferenciadas nos acordos com os parceiros. De acordo com esse enfoque, a África do Sul deveria adotar a seguinte estratégia: (i) estabelecer uma união econômica com Lesotho – o país menos desenvolvido da SACU; (ii) criar um mercado comum entre essa união econômica, Swazilândia e Namíbia; (iii) fundar uma área de livre comércio entre a SACU (África do Sul + BLNS) e o Zimbábue – país que, conforme apontado, destaca-se por apresentar elevada participação no comércio intra-zona; e (iv) estabelecer uma área de comércio preferencial entre a área de livre comércio e os demais países vizinhos (Leistner, 1995).

Se a agenda da África do Sul, no tema da integração subregional, parece sobrecarregada, a situação no âmbito do Mercosul não é diferente. As negociações com o Chile consumiram as energias das diplomacias econômicas dos países do Cone Sul ao longo de quase um ano, levando à paralisia a discussão de inúmeros assuntos de singular importância, como a gestão da política aduaneira, a harmonização de normas técnicas, a definição de uma política de concorrência, o planejamento de uma melhor infra-estrutura de transportes, para não mencionar temas tão controversos como a institucionalidade do Mercosul, a extensão do mercado comum à área de serviços ou uma eventual reformulação do mecanismo de solução de controvérsias (Machado, 1996).

A agenda externa do Mercosul também está sobrecarregada. Às negociações em curso com a Bolívia e a Venezuela, visando a constituição de uma área de livre comércio, somam-se as negociações com os demais países da ALADI, as discussões da ALCA para a integração hemisférica, as negociações com a UE no marco do acordo-quadro assinado em fins de 1995, além do diálogo iniciado recentemente com a ANZERTA (*Austrália/New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement*).

Registradas as dificuldades, parece oportuno apontar os aspectos promissores de um eventual aprofundamento das relações econômicas entre o Mercosul e os países do sudeste da África, especialmente a África do Sul.

---

*addition, the UE mandate requires negotiators to press for the exclusion from the FTA of a long list of agricultural products, amounting to 38% of South Africa's current agricultural exports to the UE, including precisely those where South Africa has the great comparative advantage” (Davies, 1996) (grifo nosso).*

<sup>20</sup> A preocupação dos países vizinhos da África do Sul é dupla: de um lado temem que o livre acesso da África do Sul ao mercado da UE venha a erodir as vantagens que eles próprios auferem, na condição de membros da Convenção de Lomé, em produtos que concorrem com as exportações sul-africanas nesse mesmo mercado; de outro lado receiam a concorrência dos produtos europeus no mercado sul-africano em prejuízo de suas próprias exportações à África do Sul.

<sup>21</sup> Um estudo recente mostra que a criação de uma área de livre comércio entre os países da SADC beneficiaria exclusivamente os países da SACU, promovendo um aumento de 1,1% do PIB desses países e um crescimento de 4,6% de suas exportações totais, com destaque para as exportações de manufaturados que cresceriam 8%. Para quatro dos demais países de SADC, no entanto, os resultados seriam negativos, ensejando uma queda do produto em virtude da menor competitividade de suas indústrias face à concorrência das importações de manufaturados provenientes da África do Sul [Estudo da South African Industrial Development Corporation (1995), mencionado em Davies (1996)]. Esses resultados sugerem a necessidade de se estabelecer mecanismos compensatórios, cujo ônus recairia, necessariamente, na África do Sul.

O Mercosul vem demonstrando que, dentro de uma perspectiva de regionalismo aberto, países ao sul do Equador podem se beneficiar efetivamente da constituição de esquemas de integração subregional, principalmente se as economias apresentam um grau razoável de diversificação produtiva. A tese ainda não foi definitivamente comprovada, mas a experiência dos primeiros anos de funcionamento do Mercosul também não a desmente. Muito pelo contrário, existem evidências suficientes para apontar o Mercosul como um caso de razoável sucesso.

Desconsiderado o habitual ceticismo com que são encaradas as iniciativas de cooperação do tipo Sul-Sul, cabe registrar que o comércio entre a África do Sul e as duas principais economias do Mercosul, embora reduzido, apresenta atributos que o candidatam a um padrão de comércio “maduro”, ou seja, a um intercâmbio baseado não apenas em fluxos inter-industriais, mas também em trocas intra-industriais. A recente evolução dos fluxos comerciais entre Brasil e África do Sul aponta para essa possibilidade. A abertura de ambas as regiões aos fluxos de investimento direto externo poderá, ainda, aprofundar esse padrão.

Cabe destacar, também, que a SADC é integrada por dois países, Angola e Moçambique, pertencentes à África de língua portuguesa. As tentativas desenvolvidas pelo Brasil, a partir da segunda metade da década de 70, de desenvolver um relacionamento mais profundo com essas economias se frustraram em virtude de fatores diversos. Os vínculos, contudo, subsistem, constituindo-se em mais um elemento de aproximação entre a SADC e o Mercosul.

Por último, conforme apontado, o Mercosul já iniciou negociações com a ANZERTA, constituída por dois países com os quais também é possível estabelecer um padrão de comércio diversificado. O espaço para uma cooperação Sul-Sul entre economias de tamanho relativo compatível, estruturas produtivas razoavelmente diversificadas e grau de desenvolvimento não excessivamente diferenciado parece constituir, portanto, uma possibilidade bastante concreta.

## BIBLIOGRAFIA

- AFRICA INSTITUTE OF SOUTH AFRICA.** South Africa in subequatorial Africa: Economic Interaction, Pretoria, 1994.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL.** Mercosul. Informações Seleccionadas, Nº17, Jan./Abr.1996, DIREX/DEORI, Brasília, 1996.
- DAVIES, R.** Confronting the Challenges of Globalisation and Regionalism. (Mimeo) Agosto, 1996.
- DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS.** South African Foreign Policy. Discussion Document, Pretoria, 1995 (?).  
----- Occasional Papers Nº 1/96, Pretoria, 1996.
- EIU (The Economist Intelligence Unit).** Country Profile-South Africa (1995/96), London, 1996.
- FERRER, A.** "Mercosul: Trajetória, Situação e Perspectivas", RBCE, nº 46, Jan./Mar.96, FUNCEX, Rio de Janeiro, 1996.
- FOROUTAN, F.** "Regional Integration in Sub-Saharan Africa: Past Experience and Future Prospects", IBRD-CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration, Washington D.C, 1992.
- HIRSCH, A.** "From GATT to WTO: The Global Trade Regime and its Implications for South Africa", in (Mills, G., Begg, A. e Nieuwkerk, A. Eds.) South Africa in the Global Economy, The South African Institute of International Affairs, Johannesburg, 1995.
- IMF (INTERNATIONAL MONETARY FUND).** Direction of Trade Statistics-Yearbook, Washington D.C, 1995.  
----- International Financial Statistics-July/96, Washington D.C, 1996.
- KUME, H.** Mercosul-1995: uma avaliação preliminar. (Mimeo) IPEA, Rio de Janeiro, Dezembro,1995.
- KUME, H. e MARKWALD, R.** "As Perspectivas do Mercosul: Configuração da Estrutura Produtiva e Convergência Macroeconômica" in Perspectivas da Economia Brasileira-1994, IPEA, Rio de Janeiro, 1993.
- LEISTNER, E.** "Prospects of increasing regional cooperation: A South African Perspective", Africa Insight, Vol.25, Nº1, Pretoria, 1995.
- LUCÁNGELI, J.** "A Consolidação de um Padrão de Comércio Maduro", Balança Comercial, nº 132, Out./Dez. 1995, FUNCEX, Rio de Janeiro, 1995.
- MACHADO, J.** "Mercosul: Uma Agenda para a Consolidação da União Aduaneira", Nova Economia, V.5, Nº 1, Ago./95, Belo Horizonte, 1995.  
----- Dilemas da Consolidação de uma União Aduaneira: articulação externa e interna no processo de integração do MERCOSUL. (Mimeo). Rio de Janeiro, Setembro de 1996.
- MACHADO, J. e MARKWALD, R.** "Padrão de Comércio e Estratégia de Integração", RBCE, nº 46, Jan./Mar.96, FUNCEX, Rio de Janeiro, 1996.
- MELO, J. e PANAGARIYA, A.** The New Regionalism in Trade Policy, IBRD-CEPR, Washington D.C, 1992.
- PAGE, S.** How Developing Countries Trade. The Institutional Constraints, Overseas Development Institute, London, 1994.
- SOUZA, C.** Portugal-Brasil-África: Oportunidades de Convergência Empresarial. (Mimeo) Rio de Janeiro, Outubro, 1989.
- SCHWEIKERT, R.** "Regional Integration in Eastern and Southern Africa", Africa Insight, Vol.26, Nº1, Pretoria, 1996.
- UNCTAD (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT).** Handbook of International Trade and Development Statistics-1994, New York, 1995.

## ANEXO

**TABELA A.1**  
**BRASIL: Exportações aos países da SADC - 1995**  
**(Principais capítulos e produtos)**

Destino/Capítulos	Valor (US\$ 10 <sup>6</sup> )	Part. (%)	Principais Produtos
<b>ÁFRICA DO SUL:</b>			
Prod. Químicos Orgânicos	38,2	14,7	Isocianatos, óxidos de propileno, octanol, metacrilato, etc.
Caldeiras, Máq. e Instr.Mecânicos	34,3	13,1	Motocompressores, compressores, anéis para motor, etc.
Veículos Automóveis	30,5	11,7	Chassis, eixos, rodas, anéis, tratores, partes e acessórios.
Plásticos e suas obras	15,8	6,0	Polietileno, hidroxietilcelulose, policarbonatos, etc.
Máquinas, Apar. e Mats. Elétricos	14,0	5,4	Motores de correia trifásicos, ap. eletromecânicos, etc.
<b>ANGOLA</b>			
Açúcares e Prod.de Confeitaria	9,3	44,9	Açúcar cristal, bombons e balas sem cacau.
Veículos Automóveis	2,3	11,1	Caminhões, onibus, camionetes e furgões.
<b>MAURÍCIO</b>			
Embarcações, Estruturas Flutuantes	11,8	73,4	Embarcação de grande calado.
<b>ZIMBABWE</b>			
Plásticos e suas obras	6,0	45,7	PVC, polietileno, polipropileno, diisocianato de tolueno, etc.
Alumínio e suas obras	2,8	20,9	Cordas e cabos de alumínio.

Fonte : SECEX.

**TABELA A.2**  
**BRASIL: Importações provenientes dos países da SADC - 1995**  
**(Principais capítulos e produtos)**

Origem/Capítulos	Valor (US\$ 10 <sup>6</sup> )	Part. (%)	Principais Produtos
<b>ÁFRICA DO SUL:</b>			
Bebidas, Líquidos alcóolicos	149,7	45,0	Álcool etílico desnaturado carburante.
Combustíveis, Óleos minerais	39,6	11,9	Hulha, antracita.
Prod. Químicos Inorgânicos	23,2	7,0	Ácido ortofosfórico.
Ferro fundido, Ferro e Aço	21,1	6,0	Laminado plano, ligas de ferro-manganês.
Papel, Cartão e suas obras	21,0	6,0	Papel de jornal, papel para imprimir, caixas de papel.
<b>ANGOLA</b>			
Combustíveis, Óleos minerais	39,2	100,0	Óleo bruto de petróleo, misturas de propano/butano (GLP).

Fonte: SECEX.

**TABELA A.3**  
**ARGENTINA: Exportações aos países da SADC - 1995**  
**(Principais capítulos e produtos)**

Destino/Capítulos	Valor (US\$ 10 <sup>6</sup> )	Part. (%)	Principais Produtos
<b>ÁFRICA DO SUL:</b>			
Gorduras, Óleos vegetais	185,0	54,8	Óleos brutos de girassol, soja e outros óleos.
Resíduos das Ind. Alimentares	31,0	9,2	Torta de soja, torta de girassol.
Cereais	29,9	8,8	Milho.
Sementes e Frutos oleaginosos	26,3	7,8	Soja em grão, amendoim descascado.
Combustíveis, Óleos minerais	14,4	4,3	Óleos brutos de petróleo, óleos de petróleo.
<b>ANGOLA</b>			
Livros, Jornais, Gravuras	12,0	60,7	Papel-moeda, selos.
Cereais	4,0	20,3	Arroz, milho.
<b>MOÇAMBIQUE</b>			
Cereais	6,6	39,3	Trigo.
Sementes e Frutos oleaginosos	5,7	33,8	Soja em grão.
Resíduos das Ind. Alimentares	3,6	21,4	Torta de soja.
<b>MAURÍCIO</b>			
Gorduras, Óleos vegetais	8,7	61,5	Óleo bruto de soja, óleo bruto de girassol.

Fonte : INDEC.

**TABELA A.4**  
**ARGENTINA: Importações provenientes dos países da SADC - 1995**  
**(Principais capítulos e produtos)**

Origem/Capítulos	Valor (US\$ 10 <sup>6</sup> )	Part. (%)	Principais Produtos
<b>ÁFRICA DO SUL:</b>			
Caldeiras, Máq. e Instr. mecânicos	28,4	22,8	Máq. de elevação e movimentação de cargas, fitas e garras transportadoras, outras máquinas.
Papel, Cartão e suas obras	20,5	16,5	Papel de jornal, papel e cartão tipo "kraftliner".
Combustíveis, Óleos minerais	20,5	16,5	Hulha, óleos de petróleo.
Ferro fundido, Ferro e Aço	11,6	9,3	Laminados planos, ferro-manganês.
Máq. Aparelhos e Mats. Elétricos	7,2	5,8	Máq. e aparelhos para solda, consoles para distrib. Elétrica.
<b>ANGOLA</b>			
Combustíveis, Óleos minerais	5,8	100,0	Óleo de petróleo.

Fonte: INDEC.

**FUNCEX**



**fundação  
centro de estudos  
do comércio  
exterior**

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

[www.funcex.com.br](http://www.funcex.com.br)

**Endereço/Adress**

**Av. Rio Branco, 120, Grupo 707, Centro  
20.040-001 Rio de Janeiro RJ - Brasil**

**Telefones/Calls**

**(55.21) 2509-2662, 2509-4423**

**Fax**

**(55.21) 2221-1656**

**E-mail**

**[funcex@funcex.com.br](mailto:funcex@funcex.com.br)**