

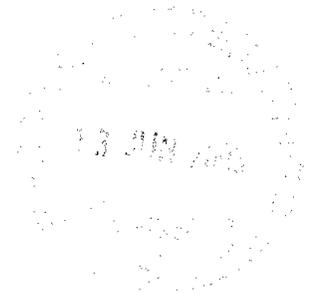


LC/BRS/R.159  
Maio de 2006  
Original: português

---

**CEPAL**  
**COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE**  
Escritório no Brasil

## MERCOSUL: ENTÃO E AGORA



900034136 - BIBLIOTECA CEPAL

---

Documento elaborado por Renato Baumann e Carlos Mussi, do Escritório da Cepal no Brasil. As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a posição da instituição.

## MERCOSUL: ENTÃO E AGORA

Renato Baumann\*  
Carlos Mussi

### I – Introdução

Em março de 2006 a assinatura do Tratado de Assunção pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai completou 15 anos. Nesse período, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) originado nesse Tratado passou por etapas variadas, que provocaram em alguns momentos expectativas altamente favoráveis quanto ao seu futuro e notável pessimismo em outros momentos.

O exercício de integração criado a partir do Tratado de Assunção é único, em diversos sentidos. De imediato, é provável que não exista no planeta outro grupo de países de dimensões tão díspares e com pretensão de constituir uma União Aduaneira. Além disso, nenhum outro exercício no hemisfério ocidental experimentou aumento tão pronunciado de transações intra-regionais (comércio e investimento) como o Mercosul até 1998, do mesmo modo que nenhum outro exercício apresentou retração tão intensa nessas mesmas transações quanto o Mercosul entre 1998 e 2003.

O Tratado de Assunção significou ainda uma mudança expressiva no formato negociador entre os países envolvidos. A aproximação entre os países do Cone Sul entre 1986 e 1990 tinha como objetivo explícito a criação de um espaço comum, buscando desenvolver complementaridades produtivas e com negociações de preferências comerciais cautelosas para cada produto afetado. A opção por intensificar ao mesmo tempo o processo de abertura das economias (como parte da política de estabilização de preços) e a formação de um bloco comercial envolveu alteração radical no formato negociador: desde então as negociações de preferências comerciais são 'lineares', e não por produtos (exceto aqueles com tratamento diferenciado).

Ainda outro aspecto que não pode ser esquecido é que o processo de aproximação dos países do Cone Sul coincidiu com a re-democratização de suas sociedades. No tempo decorrido desde então houve tanto episódios em que a atuação conjunta evitou tentativa de golpe de estado, quanto o episódio de sucessão breve de diversos mandatários. Em retrospecto, se por um lado é possível concluir que houve ganho em termos de estabilidade democrática, ao mesmo tempo as turbulências políticas localizadas foram certamente um

---

\* Os autores são funcionários da CEPAL/ONU. Agradecemos os comentários de Ines Bustillo, Ricardo Bielschowsky e Álvaro Diaz. As opiniões expressas aqui são de inteira responsabilidade pessoal e podem não corresponder às posições dessa instituição.

complicador adicional para a convergência desejável, por exemplo, para as políticas macroeconômicas.

Quinze anos é um período suficientemente longo para justificar uma análise dos resultados obtidos. No entanto, não é trivial isolar os efeitos do Mercosul sobre as economias dos países-membros.

O período desde a assinatura do Tratado de Assunção corresponde a uma aceleração do processo de abertura comercial unilateral em relação a todos os países (em paralelo às concessões entre os parceiros), a momentos de internação de diversas crises no cenário internacional, a desequilíbrios nos preços relativos, a influxos extraordinários de investimento externo direto, à superposição entre as negociações sub-regionais e negociações ao nível hemisférico e multilateral, entre outros tantos determinantes.

Igualmente, nesse período ocorreram grandes transformações na política macroeconômica desses países. Programas de estabilização foram implementados a partir de diferentes estratégias, que reduziram drasticamente a taxa de inflação. Várias reformas econômicas foram implementadas. Essas diferentes estratégias de estabilização resultaram em trajetórias variadas de crescimento, com períodos de rápida expansão, e quedas abruptas no produto interno desses países.

Não é fácil, portanto, atribuir à existência ou ao formato negociador do Mercosul os resultados observados na estrutura produtiva dos países que o compõem: eles são fruto de uma quantidade expressiva de influências, que transcendem o âmbito do acordo regional.

Tampouco é esse o objetivo do presente trabalho. O propósito aqui é apenas comparar as características básicas das quatro economias no momento inicial das negociações e hoje. Se existe a vontade política de seguir com o processo de integração regional, nosso argumento é que as condições econômicas nos quatro países mudaram de forma substantiva, e é necessário levar em conta essas mudanças.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma. Em seguida a esta Introdução, a segunda seção mostra alguns indicadores agregados e comparação com outros blocos regionais. A terceira seção discute as principais alterações no cenário macroeconômico das quatro economias. A quarta seção traz indicadores comparativos da estrutura produtiva dos quatro países em 1990 e hoje, a quinta seção discute os indicadores para o setor externo e a seção seguinte mostra dados do desenvolvimento social. A última seção traz inferências gerais a partir dos indicadores discutidos, com identificação de algumas implicações para o processo negociador de formação do bloco.

## II – Alguns Indicadores Agregados

Os primeiros cinco anos do Mercosul coincidiram com um crescimento do PIB superior tanto ao observado na década de 1980 (considerada a “década perdida” para os países da região, pelo desempenho econômico medíocre) quanto ao registrado nos últimos 10 anos. A única exceção é o Paraguai, com crescimento médio na década de 1990, menor que na década anterior. O Quadro 1 mostra, ainda, que houve diferença de desempenho, nos últimos dez anos, entre os países. Brasil e Argentina com taxas superiores a 2% ao ano, Uruguai e Paraguai com ritmos inferiores: se havia diferenças entre os pares de sócios no momento inicial, elas foram ampliadas por esse diferencial de taxas de crescimento.

Quadro 1 – Crescimento Anual do PIB (preços constantes de 1995)

	<u>1980-90</u>	<u>1991-95</u>	<u>1996-2005</u>	<u>1991-2005</u>
Argentina	-0,7	5,8	2,4	3,6
Brasil	1,6	3,1	2,2	2,4
Paraguai	3,0	2,7	1,2	1,6
Uruguai	0,0	4,1	1,7	2,3

Fonte: CEPAL (2005 a) CEPAL (2005b)

Essa diferença de desempenho entre países está refletida no indicador mais trivial de desenvolvimento econômico, o crescimento da renda per capita (Quadro 2), que foi desde o início dos anos 90 baixo no caso do Brasil, decrescente entre a primeira e a segunda metade da década na Argentina e Uruguai, e medíocre, no caso do Paraguai.

Quadro 2 – Crescimento Médio Anual (%) do PIB per capita

País	<u>1980-1990</u>	<u>1991-1995</u>	<u>1996-2005</u>	<u>1991-2005</u>
Argentina	-2,1	4,4	1,4	2,4
Brasil	-0,4	1,5	0,7	0,9
Paraguai	-0,0	0,0	-1,3	-1,0
Uruguai	-0,6	3,4	1,0	1,6

Fonte: CEPAL (2005a), CEPAL (2005b)

Com esses resultados, não surpreende que a taxa de investimento nos últimos 9 anos tenha deixado bastante a desejar. Baixo crescimento do produto desestimula novos investimentos, ao mesmo tempo em que os investimentos reduzidos limitam a capacidade de crescimento da produção. Apesar de uma recuperação moderada na Argentina, Brasil e Uruguai a partir de 1996, o nível de investimento permanece insuficiente. Se considerarmos que para a região em seu conjunto esse indicador chegou a cerca de 25% em seu ponto de máximo, na década de 70, e que para os países asiáticos são observados níveis superiores aos 30%, é claramente preocupante a defasagem em termos de crescimento potencial que esses indicadores implicam. O Quadro 3 ilustra esse ponto.

Quadro 3 – Formação Bruta de Capital Fixo / PIB (%)

	<u>1990</u>	<u>1995</u>	<u>2005</u>	<u>Média 1996-2005</u>
Argentina	12,1	11,9	17,4	15,6
Brasil	20,6	16,9	18,4	19,3
Paraguai	21,6	20,1	15,4	18,1
Uruguai	10,1	10,0	11,1	12,7

Fonte: CEPAL (2005b)

Esses resultados relativos a dois pontos no tempo revelam dois estados de situação, mas desconsideram, uma dimensão fundamental determinante de todo o processo: as distintas trajetórias percorridas por cada economia.

A próxima seção mostra que - do ponto de vista da política macroeconômica - se no momento inicial do Mercosul os países-membros se defrontavam com o duplo desafio de alta inflação e baixo crescimento do produto, a diferença nas trajetórias adotadas para lidar com esses desafios foi de fato uma dificuldade adicional para a homogeneidade entre as quatro economias.

### III – As Distintas Trajetórias Macroeconômicas

Os quinze anos do Mercosul representaram para os países-membros um período de grandes transformações e volatilidade macroeconômica, com resultados relativamente decepcionantes face à expectativa de retomada do crescimento, subjacente à opção política pelas reformas.

O Mercosul teve início em 1991, quando a maior parte de seus componentes deparava-se com o duplo desafio de combater as altas taxas de inflação e a estagnação econômica que caracterizou a década perdida dos anos 1980.

Nas duas maiores economias, Brasil e Argentina, a experiência com planos heterodoxos trouxe resultados limitados no tempo. Ambos países experimentaram hiperinflação em 1989 e 1990. A exaustão dessas tentativas estimulou ambos países a buscarem propostas de estabilização mais radicais.

A Argentina em 1989 passou por episódio de hiperinflação aberta, com a taxa anual alcançando quase 5000%. No ano seguinte novamente a inflação acumulou mais de 1300% nos preços ao consumidor. No início de 1991 o Ministro da Fazenda, Domingos Cavallo, propôs a aplicação da convertibilidade, dolarizando plenamente a economia Argentina, na paridade de 1 peso=1 dólar. Essa opção transformou a economia argentina, levando a uma rápida convergência da inflação a taxas de um dígito. Em 1993 a Argentina já apresentava inflação anual de 7,4%.

No Brasil, após a inflação alcançar níveis mensais de mais de 70% no início de 1990, o governo Collor reteve a maior parte dos ativos financeiros, buscando

reestruturar a dívida pública e recuperar o controle da política monetária. O impacto desse forte choque financeiro sobre a inflação mostrou-se limitado. A inflação mensal após 4 meses do Plano Collor já se encontrava em um ritmo superior a 10% e no final do ano aproximava-se novamente dos 30% mensais.

Em janeiro de 1991, nova versão de plano heterodoxo foi aplicada, com a reestruturação do mercado financeiro de curto prazo e congelamento de preços, porém o efeito foi reduzido e a inflação mensal voltou a patamares superiores a 20%. Somente em 1994, com um mecanismo de superindexação (ajuste diário da unidade de referência de valor), foi introduzido um plano de estabilização bem sucedido, o Plano Real que possibilitou redução da taxa de inflação mensal para menos de 2%. Já em 1996 o Brasil registrava inflação acumulada anual de um dígito, atingindo 9,1%.

As economias do Paraguai e o Uruguai foram fortemente impactadas pelos resultados da estabilização nos parceiros maiores. O nível de atividade, os fluxos de capitais e as pressões de preços oscilavam segundo o sucesso ou fracasso dos planos nos países vizinhos, refletidos tanto nas variações do poder de compra das exportações, como na evolução da taxa de câmbio bilateral. Em 1990 o Uruguai experimentava uma inflação de três dígitos (129%) e o Paraguai de 44%. Nenhum dos dois países ousou implementar mecanismos heterodoxos, mas ambos optaram em fazer uso de política monetária tradicional e políticas cambiais com diferentes graus de intervenção para orientar os preços nas suas economias.

O Paraguai adota desde o início do Mercosul um regime de câmbio flutuante, mas com ampla intervenção do Banco Central (via movimento de reservas internacionais ou pelo uso da taxa de juros doméstica). O Uruguai optou pelo uso de regime de bandas cambiais para orientar a desvalorização da sua moeda e influenciar a formação de preços internos. Nos dois países houve demora em alcançar inflação de um dígito. No caso paraguaio, a inflação oscilou entre 10-20% de 1990 a 1996, quando alcançou 8,2%. O Uruguai registrou uma diminuição lenta e gradual de sua inflação anual, de 129% em 1990 para 8,7% em 1998.

Essas diferentes opções para estabilizar a economia trouxeram para cada país visões conflitantes sobre como seria a coordenação de políticas macroeconômicas no Mercosul. Esse tema esteve presente nas negociações dos Tratados de Assunção (1991) e Ouro Preto (1994), que definiram as bases do Mercosul.

Foi apenas a partir da crise brasileira de 1999, com a desvalorização do real e seus impactos nos demais países que a coordenação macroeconômica passou a ganhar alguma efetividade. No final de 2000 os presidentes dos quatro países fizeram uma declaração sobre convergência macroeconômica enfatizando a solvência fiscal e a estabilidade monetária. Nela foram estabelecidas metas para inflação anual máxima de 5% para os anos de 2002 a 2005. A partir de 2006, o “núcleo inflacionário” não deveria ser superior a 3% ao ano. Foi dada igualmente ênfase à situação fiscal, fixando-se a necessidade de financiamento do setor

público (variação da dívida líquida) a um máximo de 3% do PIB. A dívida pública não deveria superar 40% do PIB a partir de 2010.

Essa declaração previa, de forma geral, procedimentos e regras de transição ou correção de ativos. O tema cambial era um desafio a essa convergência, em função do regime de paridade argentino embora, segundo o Grupo de Monitoramento do Mercosul (<http://gmm.mecon.gov.ar>) houvesse “firme convicção de que a existência de regimes cambiais diferentes é compatível com o desenvolvimento do projeto (Mercosul)”.

A evolução econômica dos países membros do Mercosul desde 2000 expôs o impacto das alterações nos regimes cambiais sobre as finanças públicas, a taxa de inflação e a produção. Por exemplo, as alterações no regime cambial na Argentina em 2002 resultaram em uma queda do produto de 10,9%, uma taxa de inflação de 41% (-1,5% em 2001) e uma relação dívida pública/PIB de 153% (50,9% em 2001). No caso uruguaio, em 2002, registraram-se uma queda no produto de 11%, uma taxa de inflação de 25,9% (3,6% em 2001), e uma relação dívida pública/PIB de 73,5% (36,9% em 2001).

O Quadro 4 traz algumas informações sobre a evolução de alguns indicadores macroeconômicos no Mercosul.

Após as crises argentina e uruguaia em 2002 a trajetória macroeconômica dos países do Mercosul passou a seguir os bons ventos da economia internacional, facilitando o ajuste em suas contas externas. A taxa de inflação retornou rapidamente aos níveis de um dígito e a expansão da dívida pública vem sendo controlada.

No entanto, a convergência macroeconômica, como outros temas no Mercosul, é uma meta de longo prazo. O período de 1991 a 2005 também foi um período de importantes reformas econômicas em todos os países-membros. O grau de execução dessas reformas é diferenciado em cada país, mas em todos eles houve “reformas”.

A ironia é que se atualmente os principais instrumentos macroeconômicos estão sendo aplicados de forma similar nos países membros - como taxa de câmbio livre, austeridade fiscal buscando controlar o déficit e a evolução da dívida pública, taxas de juros reais positivas para estimular a poupança interna e compromisso com a estabilidade dos preços por intermédio de metas de inflação - a convergência macroeconômica é agora mais dependente de como futuras reformas econômicas venham ser implementadas nos países. O processo de integração pode contribuir de forma ativa para esse processo, seja como guia de padrões comuns ou pelo intercâmbio de experiências no processo de implementação.

Quadro 4 – A Convergência Macroeconômica no Mercosul

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Estabilização (inflação anual inferior a 10%)	Desde 1993	Desde 1996	Desde 1996	Desde 1998
Exceto	2002-2003	2002	2002 e 2005	2002-2003
Sistema Cambial				
Regime flexível	Até 1990	Até 1994		
Paridade/banda	1991-2001	1994-1999		1991-2002
Flutuação livre	desde 2002	desde 1999	desde 1991	desde 2002
Superávit Comercial	2000-2005	2001-2005	(*)	2002-2005
Superávit em Transações Correntes	2002-2005	1992-1993 2003-2005	2002-2004	2002
Dívida Pública/ PIB				
Em 2004	116,3% (dez)	45,5% (dez)	25,5% (dez)	90,4% (jun)
Em 2005	54,2% (set)	42,9% (dez)	20,3% (dez)	

Fonte: CEPAL (1998), CEPAL (2001), CEPAL (2004); <http://gmm/mecon.gov.ar>

(\*) país tradicionalmente deficitário

Considerando de forma comparativa os resultados obtidos no início e no fim do período em análise, pode-se dizer que um resultado notável e comum aos quatro países<sup>1</sup> é o relativo controle dos níveis inflacionários. Apesar de no último ano dois dos quatro países apresentarem inflações de dois dígitos, os números do Quadro 5 falam por si sós quanto à importância dos ganhos obtidos em termos de redução na variação de preços ao consumidor.

Quadro 5 - Índice de Preços ao Consumidor (taxas anuais)

	Média 1980-90	1990	Média 1995-2005	2005
Argentina	584	2314	6	12
Brasil	330	2862	9	6
Paraguai	22	38	9	12
Uruguai	61	12	13	5

Fonte: CEPAL (2004), CEPAL (2005b)

<sup>1</sup> De fato, uma característica da maior parte dos países da América Latina.

O controle sobre os preços tem ocorrido em paralelo à preocupação com as contas fiscais. Essas duas políticas têm sido – juntamente com a redução da vulnerabilidade externa – características comuns à maior parte dos países da América Latina nos últimos anos, e os países do Mercosul não são exceção. Como mostra o Quadro 6 a ordem de grandeza do déficit público era (com a exceção do Uruguai) bem menor em 2003-2005 que em 1996-98.

Quadro 6 - Resultado do Setor Público (em %) do PIB)

	<u>1996-98</u>	<u>2003-05</u>
Argentina <sup>/a</sup>	2,0	1,2
Brasil <sup>/b</sup>	3,5	1,9
Paraguai <sup>/c</sup>	1,3	0,2
Uruguai <sup>/b</sup>	1,5	3,2

Fonte: CEPAL (2005b)

(a) Administração nacional; (b) Governo central; (c) Administração central.

Essa mesma preocupação com as contas fiscais está presente na melhora dos indicadores de solvência de cada país. Esse é mais um dos aprendizados das crises da segunda metade dos anos 90: economias com desequilíbrios nas contas internas e externas são candidatos naturais a alvos especulativos, ao mesmo tempo em que esses desequilíbrios potencializam os choques externos.

Assim, ao compararmos a situação em 1990 e 2005 quanto à relação dívida externa/exportações de bens e serviços (Quadro 7) destacam-se as reduções notáveis dos indicadores da Argentina e Brasil e um pouco menos no caso do Uruguai. A exceção é, mais uma vez, o Paraguai, com aumento dessa relação entre esses dois anos.

Quadro 7 – Dívida Externa / Exportação de Bens e Serviços (%)

	<u>1990</u>	<u>2000</u>	<u>2005</u>
Argentina	496	498	255
Brasil	395	303	143
Paraguai	79	96	86
Uruguai	244	243	237

Fonte: CEPAL (2005b)

Em paralelo a essa preocupação com os ajustes internos a dependência de poupança externa para financiar o investimento tem sido cada vez menor. A exemplo de outros países da América Latina e Caribe (o resultado agregado para a região do saldo em Conta Corrente do Balanço de Pagamentos se reduziu de um déficit de 3% do PIB na segunda metade dos anos 90, para praticamente zero nos primeiros cinco anos da atual década), também os países do Mercosul apresentaram melhora expressiva. Como mostra o Quadro 8, a evolução mais

expressiva foi a da Argentina, que reverteu o sinal do saldo<sup>2</sup>, mas os outros países mostraram igualmente evolução bastante favorável em relação à menor dependência de recursos externos<sup>3</sup>.

Quadro 8 – Saldo em Conta Corrente (% do PIB)

	Média <u>1991-95</u>	Média <u>1996-00</u>	Média <u>2001-05</u>
Argentina	-2,7	-3,8	1,9
Brasil	-0,4	-4,0	-0,3
Paraguai	-10,9	-3,6	-0,4
Uruguai	-1,0	-1,9	-0,4
Total América Latina e Caribe	-2,6	-3,1	-0,2

Fonte: CEPAL (2005b); CEPAL (1998)

Esse resultado foi em parte uma resposta à mudança na política cambial, que se seguiu às crises da segunda metade da década de 90. Como mostra o Quadro 9, a evolução da taxa de câmbio real efetiva – considerada a relação comercial com cada um dos principais parceiros de cada país e o diferencial de índices de preços ao consumidor – foi marcadamente distinta antes e após 1999.

Quadro 9 – Evolução do Câmbio Real Efetivo (\*) – 1996 – 2005  
(Base: 2000 = 100)

	<u>1997</u>	<u>1999</u>	<u>2002</u>	<u>2005</u>
Argentina	113	100	222	215
Brasil	70	108	130	104
Paraguai	93	97	106	118
Uruguai	108	98	117	138
América Latina e Caribe	100	100	107	111

Fonte: CEPAL (2005b)

(\*) Índices deflacionados pelos preços ao consumidor, e estimados segundo a participação no comércio total com cada principal parceiro comercial.

As crises de 1997 (asiática), 1998 (russa) e 1999 (especulação contra o Real) encontraram os países do Mercosul com políticas cambiais que contribuíram para ampliar a magnitude dos choques externos. A Argentina encontrava-se num processo de valorização cambial que passou de um índice de 115 para a taxa de câmbio real efetiva em 1996 a 96 em 2001, quando foi preciso alterar seu regime cambial. Em trajetória semelhante, o peso uruguaio valorizou-se em forma expressiva, passando de um índice de 111 em 1996 a 98 em 1999.

O Real brasileiro encontrava-se, em 1997, também bastante valorizado em relação às moedas dos principais parceiros comerciais. Esse desequilíbrio levou à necessidade de mudança no regime cambial no início de 1999. O guarani

<sup>2</sup> Embora em situação peculiar, com moratória dos pagamentos à maior parte dos credores externos.

<sup>3</sup> No caso do Brasil há saldo positivo em Conta Corrente desde 2003.

paraguaio manteve-se igualmente acima de seu nível de equilíbrio, apresentando índices de câmbio real efetivo de entre 93 e 97<sup>4</sup> até o ano 2000.

A partir de 2001 os países da América Latina em geral – Mercosul inclusive – passaram a adotar políticas cambiais mais ativas, com desvalorização das moedas nacionais. Essa tendência foi parcialmente revertida em alguns dos países nos últimos anos, suscitando alguma preocupação com os níveis de competitividade da produção, como ilustram os indicadores para a Argentina e o Brasil, no Quadro 9.

Em resumo, os países do Mercosul têm apresentado nos últimos anos um padrão macroeconômico ortodoxo semelhante ao do conjunto da América Latina e Caribe: controle fiscal, preocupação em reduzir a dependência de recursos externos, política cambial mais ativa que antes de 1997, baixos níveis de inflação, mas ao mesmo tempo têm obtido crescimento limitado do produto e formação de capital fixo aquém do desejável.

O que se procurou mostrar nesta seção é que as trajetórias adotadas importam para viabilizar processos de convergência e consolidar a integração regional. Da mesma forma, são fundamentais as características dos processos produtivos e as condições sociais em cada um dos países envolvidos. Essas questões são tratadas nas seções a seguir.

## **IV – Desempenho e Evolução da Estrutura Produtiva**

### **IV.1 Geral**

Se a trajetória de crescimento foi instável e insuficiente, cabe investigar até que ponto o período de vigência do Mercosul – visto como ferramenta para o desenvolvimento - correspondeu à alteração das estruturas produtivas.

Comparando-se entre 1991 e 2002 a importância econômica de diversos blocos de países no cenário internacional, fica claro que o baixo dinamismo do Mercosul fez com que seu peso relativo no cenário internacional chegasse a um ponto de máximo de quase 4% do PIB mundial na segunda metade dos anos 90, mas voltasse – já no início da década seguinte – ao mesmo grau de importância dos anos que antecederam o Tratado de Assunção (2,5%), bem abaixo de outros grupos de países.

Em termos de dimensão relativa entre os países-membros do Mercosul o diferencial nos ritmos de crescimento do PIB (Quadro 1) contribuiu para que os sócios menores em pouco ou nada alterassem seu peso relativo no grupo. Em

---

<sup>4</sup> Ano-base=2000

conjunto, Brasil e Argentina correspondem a mais de 90% do produto do Mercosul desde o início dos anos 90, segundo dados da CEPAL.

Há diferenças entre os quatro países também no que se refere à composição setorial do produto. Na medida em que o projeto de integração regional foi pensado para promover a transformação das estruturas produtivas os resultados obtidos no mínimo dão margem para controvérsias.

Comparando-se as estruturas produtivas em 1990-92 e em 2003-2005 destaca-se a redução da participação do setor manufatureiro – com graus de intensidade variados entre países - nos quatro países do Mercosul (Quadro 10).

Com exceção da Argentina, a essa retração da indústria correspondeu aumento na participação de agricultura, caça, silvicultura e pesca.

O conjunto de atividades agrupadas aqui como “serviços e outros” - que compreende um conjunto variado de setores, como indicado no Quadro 10 - corresponde à parcela mais importante do produto nos quatro países. Esse conjunto de atividades ganhou espaço nos quatro países, entre 1990 e 2005: houve um aumento do ‘setor terciário’ do processo produtivo na sub-região, com redução do peso relativo dos setores primário e secundário.

Quadro 10 - Composição do Produto (percentagens a preços constantes)

	<u>1990-92</u>	<u>2003-2005</u>
Agricultura (*)		
Argentina	8.3	5.8
Brasil	7.0	7.9
Paraguai	21.3	26.0
Uruguai	11.2	12.3
Indústria manufatureira		
Argentina	25.7	16.6
Brasil	21.5	20.4
Paraguai	16.2	14.4
Uruguai	24.5	18.2
Serviços e outros (**)		
Argentina	66.0	77.6
Brasil	71.5	71.7
Paraguai	52.7	59.6
Uruguai	64.3	69.5

Fonte: CEPAL (2005 a); tabulações da CEPAL a partir de dados oficiais.

(\*) inclui caça, silvicultura e pesca.

(\*\*) inclui mineração, eletricidade, gás e água, serviços de construção, comércio por atacado, restaurantes e hotéis, transporte, armazenamento, comunicações, estabelecimentos financeiros, serviços comunais, sociais e pessoais e serviços governamentais.

As subseções a seguir tratam de forma mais detida do desempenho dos setores agrícola e manufatureiro nos quatro países.

#### IV.2 Setor Agrícola

O Quadro 11 ilustra o desempenho da produção agrícola na década de 80 e nos anos entre 1990 e 2003. Houve aumento generalizado no ritmo de crescimento médio anual da produção agrícola entre os dois períodos na maior parte dos países, comparado com a década anterior.

Quadro 11 - Variações no Volume da Produção Agrícola (Média 1999-2001=100)

País	<u>Média</u> <u>1990/1992</u> (A)	<u>Média</u> <u>2001/2003</u> (B)	Variação 1980/90 (%)	Variação (A)/(B) (%)
Argentina	73,5	101,3	19	38
Brasil	70,2	111,3	34	59
Paraguai	75,7	107,2	79	42
Uruguai	76,7	95,9	16	25

Fonte: CEPAL (2005a)

Quando medido por habitante o ritmo de aumento da produção de alimentos (Quadro 12) foi igualmente notável na Argentina, Brasil e Uruguai. Apenas no Paraguai a produção de alimentos por habitante cresceu entre 1990-92 e 2001-03 a um ritmo inferior ao registrado na década de 1980.

Quadro 12 – Índices de Volume Físico da Produção de Alimentos por Habitante (Média 1999-2001=100)

País	<u>1990/1992</u> (A)	<u>2001/2003</u> (B)	Variação 1980/90 (%)	Variação (A)/(B) (%)
Argentina	82,7	98,9	2,4	19,6
Brasil	79,7	108,5	10,7	36,1
Paraguai	95,4	102,1	26,0	7,0
Uruguai	81,9	94,4	7,3	15,3

Fonte: CEPAL (2005a)

Esses resultados refletem os avanços obtidos na exploração mais sistemática e produtiva dos setores agrícolas, mas escondem uma dimensão preocupante. Um desempenho tão abaixo do de outros países da região, e a ritmos tão desiguais no aumento da produção de alimentos por habitante, tende a afetar a percepção de ganho por parte dos indivíduos nesses países.

### IV.3 Setor Industrial

A produção da indústria manufatureira no Mercosul apresentou – da mesma forma que a produção agrícola – resultados marcadamente diferenciados entre os países-membros do Mercosul. Medida a preços constantes (Quadro 13) a produção manufatureira na Argentina, no Brasil e no Paraguai aumentou entre 1990-92 e 2001-03. Já no Uruguai houve retração significativa<sup>5</sup>.

Quadro 13 - Produção manufatureira (US\$ bilhões de 1995) entre 1990 e 2003

	<u>Média1990-92</u>	<u>Média2001-03</u>	<u>Variação (%)</u>
Argentina	36,5	38,8	6,3
Brasil	121,9	150,3	23,2
Paraguai	1,1	1,2	8,1
Uruguai	3,8	3,0	-20,2
Total América Latina	294,5	365,5	24,1

Fonte: CEPAL (2005 a)

De todo modo, mesmo as taxas de aumento mais destacadas, as dos dois sócios maiores, ficaram aquém da média de crescimento registrada para o conjunto dos países da América Latina, de 24% no mesmo período.

Em termos da composição setorial da produção manufatureira, uma vez mais ressaltam as diferenças entre os países participantes do Mercosul.

O Quadro 14 mostra os setores manufatureiros com maior peso em cada país, cuja soma das participações supera os 50% do valor adicionado na indústria. De acordo com esse Quadro, em todos os países os principais setores manufatureiros têm forte componente de recursos naturais – alimentos e bebidas, produtos têxteis, combustíveis, produtos minerais e outros. Isso é uma comprovação de que a vantagem comparativa desses países para sua inserção internacional está vinculada à exploração desses recursos.

Ao mesmo tempo, é uma indicação de que a produção nesses países tem participação expressiva de setores em que são relevantes as economias de escala (como produtos químicos e petroquímicos e produtos metálicos básicos), mas presença limitada de setores intensivos em tecnologia. Do ponto de vista da geração de dinamismo produtivo essa estrutura traz à consideração temas como as questões fundiárias, a relação entre as atividades no campo e nos setores urbanos, a associação das atividades produtivas com centros de geração de progresso técnico, entre outros.

<sup>5</sup> Mais que outros setores, a indústria reflete de imediato as condições adversas da conjuntura econômica. Assim, os anos tomados como referência na presente análise podem estar refletindo o impacto de cenários macroeconômicos adversos, e até certo ponto distorcendo a apreciação da estrutura produtiva. Nesse sentido, é importante registrar que o critério de seleção usado aqui foi o cronograma em relação ao Tratado de Assunção, e não a escolha de períodos mais adequados para essa análise, no sentido estrito de comparação de estruturas produtivas.

Da ótica negociadora externa esse perfil produtivo torna o desempenho exportador dependente da eliminação de barreiras comerciais precisamente onde elas são mais elevadas e renitentes, isto é, no setor agrícola.

Um segundo aspecto notável indicado no Quadro 14 é a diferença no grau de diversificação do setor manufatureiro. Enquanto para o Paraguai e Uruguai mais da metade da produção de manufaturas está concentrada em dois setores – alimentos e bebidas e produtos têxteis (embora em ordem inversa de importância, nos dois casos) – para a Argentina e o Brasil são respectivamente 5 e 6 o número de setores que correspondem à metade da produção de manufaturas nos dois anos considerados.

Quadro 14 – Indústria Manufatureira no Mercosul – setores que corresponderam a 50% ou mais do Valor Adicionado em 1992 e 2002 em cada país

	<u>1992</u>	<u>2002</u>
<b>Argentina</b>		
.Alimentos e bebidas	19,9	22,6
.Produtos químicos	10,8	11,5
.Refino de Petróleo, coque, etc	8,6	8,2
.Editorial e gráfica	5,8	4,8
.Veículos motorizados	5,7	4,9
<b>Brasil</b>		
.Alimentos e bebidas	12,9	13,5
.Refino de Petróleo, coque, etc	12,0	12,8
.Produtos químicos	10,4	11,1
.Produtos metálicos	7,6	8,3
.Produtos minerais não-metálicos	4,9	4,6
.Máquinas e equipamentos	4,6	5,6
<b>Paraguai</b>		
.Alimentos e bebidas	44,9	49,1
.Produtos têxteis	7,1	6,8
<b>Uruguai</b>		
.Alimentos e bebidas	17,2	19,8
.Produtos têxteis	37,9	33,3

Fonte: [www.unido.org/data/country/stats](http://www.unido.org/data/country/stats)

Essas diferenças nas estruturas produtivas evidentemente afetam as negociações entre os quatro países para definir a estrutura da Tarifa Externa Comum, assim como a identificação de posturas negociadoras comuns com terceiros países. Essas diferenças de estrutura também determinam a composição dos fluxos de comércio externo, tema da próxima seção.

## V – O Setor Externo

Nos quinze anos de vigência do Mercosul aumentaram em forma expressiva as relações econômicas dos quatro países-membros com o resto do mundo. O valor exportado total mais do que duplicou na Argentina e no Uruguai entre 1990 e 2005, e foi multiplicado por quase quatro no Brasil. Já no caso do Paraguai a variação entre esses dois anos foi bem menos expressiva (Quadro15).

Esses resultados foram, entretanto, mais do que neutralizados – no Paraguai e Uruguai - pelo aumento das importações, que cresceram a taxas superiores às das exportações.

Este é certamente um complicador quando se trata de negociar preferências comerciais adicionais, tanto entre os quatro países quanto entre eles e parceiros externos: a propensão a abrir o mercado interno a concorrentes externos tende a ser menor para economias mais fechadas que para países com participação expressiva de produtos importados, uma vez que os interesses dos produtores e empregados nos setores potenciais competidores com importações aumentam a resistência a concessões. Economias com déficits comerciais são, além disso, compreensivelmente mais cautelosas em conceder preferências comerciais adicionais.

Quadro 15 - Exportações e Importações de Bens (FOB) (US\$ bilhões correntes)

	<u>1990</u>	<u>1995</u>	<u>2000</u>	<u>2005</u>
<b>Exportações</b>				
Argentina	12,3	21,1	26,4	40,1
Brasil	31,4	46,5	55,1	117,7
Paraguai	2,1	4,2	2,3	2,8
Uruguai	1,7	2,1	2,4	3,5
<b>Importações</b>				
Argentina	3,7	18,8	23,8	27,7
Brasil	20,7	49,7	55,8	73,5
Paraguai	1,7	4,5	2,9	3,4
Uruguai	1,3	2,7	3,3	3,6

Fontes: CEPAL (2004), CEPAL (2005b)

Em que pese esse desempenho, contudo, o Mercosul é um dos blocos de países com coeficiente de abertura mais baixo. Seu coeficiente de abertura (exportações mais importações em relação ao PIB) não é muito maior que 20% (Quadro16), enquanto em outros blocos regionais esse coeficiente chega a superar os 40%. Mais que isso, o Mercosul não acompanhou o ritmo geral de ampliação do grau de abertura, observado em outros blocos.

Quadro 16 – Coeficiente de Abertura (X+M/PIB) de Blocos Regionais Selecionados (percentual médio anual)

	<u>1991-94</u>	<u>1995-98</u>	<u>1999-2002</u>
Sudeste Asiático (*)	30	35	39
Mercosul	14	16	21
Nafta	19	23	24
União Européia	42	48	54

Fonte: CEPAL (2004b)

(\*)Brunei, China, Taiwan, Hong-Kong, Filipinas, Indonésia, Japão, Coréia do Sul, Malásia, Cingapura e Tailândia

O Quadro 17 mostra os graus de abertura dos quatro países, para exportações e importações de bens e serviços, desde o início da vigência do Tratado de Assunção. Os dois sócios maiores têm graus de abertura bem mais reduzidos que os outros dois parceiros: enquanto para o Brasil e a Argentina o peso relativo das exportações e das importações de bens e serviços no PIB se situa entre 10% e 17%, para o Paraguai e o Uruguai esses indicadores superam 1/3 do produto.

Desde o início do período de vigência do Mercosul houve nítido aumento da importância relativa das exportações de bens e serviços no produto. Já em relação às importações os resultados são mistos, com aumentos no Brasil e Uruguai e retração nos outros dois países<sup>6</sup>.

Esse último resultado é consistente com os dados do Quadro 8, que indicam melhora no saldo de transações correntes. No entanto, se comparado com os dados do Quadro 3, é preocupante notar que essa menor dependência da poupança externa não resultou em maior propensão a investir: o aumento da formação bruta de capital fixo total continua deixando a desejar.

<sup>6</sup> Isso reflete, no caso argentino, a conjuntura recessiva por que passou aquela economia ao sair do Plano de Conversibilidade.

Quadro 17 – Mercosul: Coeficientes de Exportações e Importações de Bens e Serviços (percentual médio anual – preços constantes)

	<u>1991-93</u>	<u>2002-2004</u>
Exportações de Bens e Serviços / PIB		
Argentina	10.5	13.8
Brasil	11.4	16.7
Paraguai	38.9	42.6
Uruguai	30.1	37.5
Importações de Bens e Serviços/PIB		
Argentina	13.3	9.9
Brasil	9.9	13.3
Paraguai	47.9	39.8
Uruguai	34.1	40.5

Fonte: CEPAL (2004b); tabulações da CEPAL a partir de dados oficiais.

Parte da explicação para essas diferenças nos graus de abertura é atribuível ao baixo grau de interação entre as quatro economias (Quadro 18). Para os dois sócios maiores – Brasil e Argentina – o comércio intra-regional se situa entre 9 e 20% das exportações totais desses países, enquanto para os dois outros sócios o mercado do Mercosul absorve entre um quarto e uma terça parte do valor exportado.

Quadro 18 – Importância do Comércio intramercosul (% das exportações totais)

	<u>1990</u>	<u>2004</u>
Argentina	14,8	19,9
Brasil	4,2	9,4
Paraguai	27,4	32,9
Uruguai	35,1	26,5

Fontes: CEPAL (2004 a), CEPAL (2005c)

Esse indicador de comércio intra-regional para o conjunto de países da América Latina e Caribe foi em 2004<sup>7</sup> igual a 21,6%, com diferenças expressivas entre blocos sub-regionais: 10,5% na Comunidade Andina, 12,9% no Mercosul e 27,6% no Mercado Comum Centro-americano, o que situa o Mercosul em um plano intermediário em termos regionais, no que se refere à importância relativa do comércio intrabloco<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> CEPAL (2005c).

<sup>8</sup> Boa parte desse comércio intra-regional é de tipo intra-setorial. Estimativas (Baumann (2004)) indicam que ao longo da década de 90 entre 40 e 50% do comércio do Brasil com os parceiros do Mercosul tiveram essa característica. Este aspecto também tem implicações importantes para as negociações comerciais, uma vez que pode permitir a convivência de segmentos produtivos assemelhados, que contribui para a relação dos custos de ajuste e eventualmente pode facilitar a exploração conjunta de terceiros mercados por parte de dois ou mais países do Mercosul.

As relações comerciais de cada país com o restante do bloco foram igualmente variadas, como mostra o Quadro 19.

Quadro 19 – Relações Comerciais com o Mercosul

	Volume de Comércio (X+M)			Saldo Comercial				
	Média	Média	Variação (%)	Média		Média		
	1990-92	2002-04		1990-92	2002-04			
			Merco sul	Total	Mercosul	Total		
Argentina	4155	11325	173	(63)	3115	634	11140	
Brasil	4926	12095	146	225	10409	(169)	20857	
Paraguai	990	1888	91	(372)	(626)	(492)	(1096)*	
Uruguai	1254	1808	44	(118)	(25)	(444)	(99)	

Fonte: <http://unstats.un.org/comtrade> (\*) média de 2002 e 2004

Nesses quinze anos o volume de comércio com os parceiros do grupo cresceu, mas a ritmos diferenciados, e sobretudo por parte dos dois sócios maiores. Esse aumento no caso uruguaio, por exemplo, foi inferior a ¼ do aumento observado no caso argentino.

Chama a atenção ainda o resultado em termos de saldo comercial. Os números do Quadro 19 devem ser vistos com alguma reserva. As estatísticas disponíveis refletem diferenças em alguns casos notáveis entre o que é reportado oficialmente por cada país como exportação bilateral e como importação correspondente por parte de outro país. Isso faz com que, entre outros aspectos, os dados do Quadro 19 não indiquem posições superavitárias e deficitárias comparáveis no comércio intrabloco.

Mesmo com essas observações, comparando-se as médias para os dois períodos – ao início e mais recentemente – é notável constatar que os dois sócios menores não apenas foram deficitários em suas relações intragrupo nos dois períodos, como aparentemente não encontraram no grupo uma compensação para os resultados negativos obtidos em suas transações comerciais globais.

As diferenças de desempenho se refletem igualmente na composição dos fluxos de comércio dos quatro países.

Considerando cinco grupos de produtos exportados (produtos agrícolas, alimentos, bebidas e fumo, produtos de mineração, manufaturas e bens de consumo não-duráveis), o peso do Mercosul nas exportações totais latino-americanas desses produtos sofreu pouca alteração entre 1990 e 2003. Em 2003 o Mercosul respondia por 49% das exportações agrícolas, 66% das exportações de alimentos, bebidas e fumo, 16% das exportações de produtos de mineração e 23% dos produtos manufaturados (CEPAL (2004)).

O Quadro 20 mostra as variações no valor exportado desses produtos por cada país nesse período.

O Quadro 20 confirma, em primeiro lugar, o maior dinamismo exportador da Argentina e Brasil em comparação com seus sócios menores. A única exceção é o notável crescimento das exportações paraguaias de bens de consumo não-duráveis mais elevado que em qualquer dos outros países.

O segundo aspecto notável do Quadro 20 é que as exportações de produtos agrícolas e alimentos, bebidas e fumo por parte do Brasil tiveram taxa de crescimento percentual da ordem de três dígitos. No caso da Argentina o crescimento foi ainda mais espetacular para os produtos manufaturados e, sobretudo, para produtos de mineração.

Em terceiro lugar, merecem destaque no Quadro 20 as taxas negativas de variação das exportações uruguaias de bens de consumo não-duráveis e produtos de mineração.

Quadro 20 - Exportações (US\$ milhões) de produtos selecionados pelos países do Mercosul

	<u>1990-92</u>	<u>2001-03</u>	Variação (%)
<b>Exportações agrícolas, produtos da caça e pesca e produtos florestais</b>			
Argentina	3541	5812	64,1
Brasil	3431	7275	112,0
Paraguai	500	575	15,2
Uruguai	241	329	36,6
<b>Exportações de Alimentos, bebidas e fumo</b>			
Argentina	3936	7060	79,4
Brasil	5363	11057	106,2
Paraguai	153	279	82,2
Uruguai	495	742	49,9
<b>Exportações de Produtos de Mineração</b>			
Argentina	266	3452	1199,7
Brasil	2814	5157	83,3
Paraguai	0	1	66,7
Uruguai	3	2	-36,7
<b>Exportações de Manufaturas</b>			
Argentina	3397	8156	140,1
Brasil	18041	33599	86,2
Paraguai	93	158	70,2
Uruguai	650	758	16,5
<b>Exportações de Bens de Consumo Não-Duráveis</b>			
Argentina	936	1451	54,9
Brasil	3154	4653	47,6
Paraguai	52	91	75,5
Uruguai	645	527	-18,4

Fonte: CEPAL (2004), CEPAL (2005a)

Já em relação às importações o peso do Mercosul é bem menor no conjunto da região. Se considerarmos alguns itens dos mais importantes, como combustíveis e lubrificantes, bens de capital e bens de consumo a parcela do Mercosul nas importações foi: para combustíveis, 8% em 1990 e 26% em 2003; para bens de

capital, 24% em 1990 e 29% em 2003, e para bens de consumo, de 26% e 13% respectivamente, nesses dois anos. A variação do valor importado por país é mostrada no Quadro 21.

Quadro 21 – Importações (US\$ milhões) pelos países do Mercosul, de produtos selecionados

	<u>Média 1990-92</u>	<u>Média 2001-2003</u>	<u>Variação (%)</u>
<b>Bens de Consumo</b>			
Argentina	1654	2387	44,3
Brasil	2397	4902	104,5
Paraguai	542	2705	399,4
Uruguai	317	554	74,6
<b>Produtos Intermediários</b>			
Argentina	4845	8194	69,1
Brasil	15758	33931	115,3
Paraguai	505	924	82,8
Uruguai	918	1475	60,7
<b>Bens de Capital</b>			
Argentina	2150	3309	53,9
Brasil	4176	12454	198,2
Paraguai	281	314	111,9
Uruguai	301	331	10,2
<b>Combustíveis e Lubrificantes</b>			
Argentina	2	46	1937,5
Brasil	106	726	581,5
Paraguai	22	38	71,5
Uruguai	2	6	140,0

Fonte: CEPAL (2005 a)

À diferença das exportações por produtos mostradas no Quadro 20 todos os países mostraram variações positivas no valor importado de cada grupo de produtos mostrados no Quadro 21.

Entre 1990-92 e 2001-2003 o Paraguai e o Brasil se destacaram pelo aumento nas importações de bens de consumo, produtos intermediários e bens de capital, bem acima do ritmo observado nos demais parceiros.

Todos os países foram afetados pelos aumentos dos preços internacionais de combustíveis. Como resultado, os aumentos no valor importado desse item por parte da Argentina, Brasil e Uruguai estiveram acima da variação para a região em seu conjunto.

No comércio de intangíveis, as exportações de serviços tiveram um aumento notável (mais de uma vez e meia) entre o início do período e os últimos três anos.

Quadro 22 – Exportações de Serviços (US\$ milhões)

	<u>Média 1990-92</u>	<u>Média 2003-2005</u>	Variação (%)
Argentina	2612	5260	101.4
Brasil	3723	13042	250.3
Paraguai	405	592	46.2
Uruguai	631	991	57.0

Fonte: CEPAL (2005a)

Como mostra o Quadro 22, o movimento mais notável foi observado nas exportações brasileiras, que cresceram a um ritmo bastante superior ao aumento registrado pelos seus três sócios.

Esse desempenho diferenciado tem reflexos variados sobre outras variáveis. Uma delas é a capacidade de atração de capital de risco externo. Como é sabido, a América Latina em seu conjunto conheceu um ponto de auge na atração de investimento externo direto nos anos 1997-98, quando parte do influxo esteve vinculado aos processos de privatização de empresas públicas. No período mais recente houve uma redução da entrada de capital, mas de qualquer forma atingiu-se um equilíbrio em níveis superiores àqueles observados antes de meados dos anos 90.

Segundo o Quadro 23, as trajetórias dos quatro países foram bastante diversificadas, em termos de atração de capital de risco, na comparação entre os dois períodos. Se o valor médio investido na Argentina foi pouco inferior no segundo período em comparação com o início dos anos 90, esse valor foi reduzido à metade no caso do Paraguai. No Uruguai a entrada média de recursos foi quase quatro vezes maior no último quinquênio em relação a 1991-95, e no Brasil a relação entre os valores investidos nos dois períodos variou quase oito vezes.

Quadro 23 - Investimento Externo Direto Líquido (US\$ milhões)

	<u>1991-95</u>	<u>2001-2005</u>
Argentina	3782	3183
Brasil	2477	16510
Paraguai	104	54
Uruguai	83	308

Fonte: CEPAL (2006)

Os indicadores mostrados nesta seção apontam para uma série de desafios para o processo negociador – diferenças em estruturas produtivas, em estruturas comerciais, em dinamismo comercial externo e em ritmo de produção, assim como na capacidade de atração de recursos externos.

Esta análise é complementada por algumas informações relativas ao cenário social gerado no período de vigência do Tratado de Assunção, como mostra a próxima seção.

## VI – O Desenvolvimento Social

Os quatro países-membros do Mercosul têm como característica comum uma população predominantemente urbana (Quadro 24). Esse percentual aumentou ao longo da década de 90 – como no conjunto da América Latina - e atinge percentuais superiores à média regional (75%) na Argentina, Brasil e Uruguai.

Quadro 24 – Percentagem de População Urbana (% da população total)

	<u>1990</u>	<u>2000</u>
Argentina	86,9	89,6
Brasil	74,7	79,9
Paraguai	48,6	56,1
Uruguai	90,5	92,6
Total América Latina	71,0	74,9

Fonte: CEPAL (2005 a)

A população dos quatro países tem um grau razoável de alfabetização. O percentual de analfabetos decresceu entre 1990 e 2005, como no total da América Latina (de 15% a 10%) e apenas no caso do Brasil esse percentual supera nesses dois anos um décimo da população (18% em 1990 e 11% em 2005). Nos demais parceiros a percentagem de analfabetos é da ordem de 5% ou menos<sup>9</sup>.

A relevância desta informação deriva do fato de que uma população com acesso às facilidades da vida urbana e com grau expressivo de alfabetização sofre influência variada na determinação de seus padrões de demanda – tanto no que se refere a padrões de consumo quanto no tocante a demanda por postos de trabalho - o que tem implicações para os processos negociadores de preferências comerciais.

No entanto, o que se observa é de fato um quadro preocupante – para o sucesso do processo de integração. Como mostra o Quadro 25, nos primeiros anos do período de vigência do Mercosul o consumo por habitante só teve variação negativa no Brasil, dada a recessão provocada pelo Plano Collor. Já entre 2001 e 2003 a redução do consumo por habitante foi uma característica generalizada nos países do Mercosul.

<sup>9</sup> Ver CEPAL (2005).

**Quadro 25 – Crescimento Médio Anual do Consumo Privado por Habitante  
(com base em indicadores em US\$ constantes de 1990)**

	<u>1990-92</u>	<u>2001-2003</u>	<u>1991-2003</u>
Argentina	8,0	-5,1	1,9
Brasil	-3,3	-3,0	0,2
Paraguai	3,6	-4,2	-2,0
Uruguai	3,2	-7,6	0,2

Fonte: CEPAL (2005 a)

No total do período 1991-2003 os anos de crescimento positivo expressivo argentino proporcionaram aumento médio do consumo por habitante bem acima do observado nos demais países, e acima inclusive da média para a América Latina em seu conjunto (o indicador regional variou 0,8% no período). De todo modo, o resultado para o Mercosul ficou bem abaixo do registrado no Chile (3,7%) e no México (1,3%).

O resultado quanto ao consumo por habitante é ainda mais notável quando se sabe (Quadro 5) que houve redução expressiva no processo inflacionário nos quatro países.

Esse resultado é em parte atribuível aos níveis elevados de desemprego urbano. Como é sabido, na maior parte dos países da América Latina já desde meados dos anos 90 tem se observado uma permanência de níveis de desemprego bem acima da média histórica. Como ilustra o Quadro 26, a América Latina e o Caribe convivem hoje com um nível de desemprego de 9%, tendo esse nível chegado a até 11% (em 1999 e 2002), bem acima do observado nas décadas anteriores.

Para os países do Mercosul os indicadores vão à mesma direção. Comparado com a situação em 1990, o nível de desemprego urbano nos países do bloco foi em 2005 entre 1,5 e quase 2 vezes superior.

**Quadro 26 - Desemprego Urbano (taxas anuais médias)**

	<u>1990</u>	<u>2000</u>	<u>2005</u>
Argentina (áreas urbanas)	7,4	15,1	11,6
Brasil (6 áreas metropolitanas)	4,3	7,1	9,9(*)
Paraguai (área urbana)	6,6	10,0	10,1
Uruguai (área urbana)	8,5	13,6	12,1
Média América Latina e Caribe	7,3	10,4	9,3

Fontes: CEPAL (2005 a), CEPAL (2005b)

(\*) segundo nova metodologia do IBGE

Não se pode deixar de considerar, como um registro positivo entre os indicadores sociais, que, em que pese esse cenário, houve ganhos na redução dos níveis de extrema pobreza na maior parte dos quatro países, com a notável exceção da

Argentina<sup>10</sup>. O crescimento do produto (mesmo reduzido), associado a um aumento nos gastos sociais e maior focalização de políticas públicas, possibilitou a esses países reduzir os índices de extrema pobreza, como mostra o Quadro 27.

Quadro 27 – Percentual da População em Extrema Pobreza

	<u>1990</u>	<u>2004</u>
Argentina	8,2	16,9
Brasil	23,4	14,2
Paraguai	35,0	33,2
Uruguai	3,4	1,9

Fonte: CEPAL (2005d)

Do ponto de vista do efeito sobre as negociações, a redução dos níveis de pobreza afeta as expectativas de consumo. No entanto, como resultado dos demais indicadores mostrados aqui, é de se prever que os indivíduos no Mercosul – sobretudo os habitantes dos países menores – tenham uma percepção de que os anos de aproximação entre os quatro países não resultaram em melhoras seja em termos de mudanças na estrutura produtiva, seja de geração de emprego, ou aumento dos níveis de consumo per capita. Não admira, portanto, que as resistências sejam recorrentes e se reflitam em demandas freqüentes por proteção localizada.

## VII – Implicações a Futuro

Este artigo mostrou que desde o início do Mercosul os quatro países-membros apresentaram resultados parecidos quanto ao ritmo relativamente limitado de crescimento do produto e baixa formação de capital fixo, ao mesmo tempo em que mostraram preocupação em ajustar a macroeconomia, com controle inflacionário, melhora nas contas do setor público, redução da dívida, redução da dependência de poupança externa e política cambial mais ativa.

O ponto-chave é que os quatro países iniciaram o processo de integração apresentando diferenças estruturais expressivas, e, além disso, cada país encontrou seu caminho em forma individual, não negociada, e nem sempre compatível com os propósitos de promover uma convergência entre as quatro economias. Em particular, o tratamento das assimetrias entre os quatro sócios nem sempre esteve presente em forma suficiente para neutralizar as diferenças.

Foi mostrado também que esse período foi marcante, ao aprofundar as diferenças nas estruturas produtivas e de comércio externo dos quatro países, assim como foram ampliadas as diferentes condições de atração de investimento externo.

<sup>10</sup> Ainda como conseqüência da crise de 2002.

Como dito na Introdução, não é trivial isolar – desses resultados – o quanto foi devido ao Mercosul, sobretudo pela incidência intensa de outros elementos determinantes, na década de 90. Talvez o máximo que se possa afirmar é que o Mercosul não correspondeu às expectativas de promover o desenvolvimento conjunto, como originalmente planejado. Este não é o espaço para essa discussão. O que nos interessa aqui é mostrar que a situação encontrada depois de quinze anos é substantivamente distinta da situação no momento de assinatura do Tratado de Assunção.

Os quatro países experimentaram processos de abertura comercial desde a década de 80. Como resultado, não apenas foi reduzido o nível médio da alíquota do imposto de importação em todos eles, como diminuiu o grau de dispersão, uma vez que os quatro adotam uma tarifa externa comum, com média simples, em 2003, da ordem de 11%.

Em que pese esse movimento, contudo, as diferenças de competitividade e a economia política têm levado a dificuldades freqüentes nas relações comerciais, com a política comercial sendo na prática exercida em cada país em forma isolada e segundo os interesses locais. A “economia política” do Mercosul permanece um tema a demandar maior análise.

Haveria ganhos de eficiência no desenho da trajetória futura do Mercosul se fossem conhecidos com alguma clareza quem foi beneficiado pela estrutura tarifária comum e pelas exceções adotadas, que agentes econômicos se apropriaram de ganhos derivados da não adoção (ao nível nacional) de medidas acordadas ao nível regional, quais as limitações de oferta que dificultam o desempenho dos sócios menores nas suas transações intra-bloco e outras tantas questões semelhantes, que poderiam subsidiar futuras negociações e possibilitar maior convergência e equidade de tratamento entre os parceiros.

As diferenças de estrutura produtiva e de fluxos de comércio têm gerado, além disso, dificuldades para identificar posições comuns nas negociações com terceiros países. Por exemplo, em relação às normas para disciplinar a aplicação de medidas antidumping: entre 1987 e 2000 a Argentina sofreu 22 ações iniciadas e o Brasil 104 ações, na Organização Mundial do Comércio. No mesmo período o Paraguai foi afetado por 2 ações e o Uruguai por 3<sup>11</sup>. Com interesses tão diferenciados em regulamentar a aplicação dessas medidas é razoável esperar dificuldades na definição de posturas comuns.

Se a integração com os vizinhos do Cone Sul é destino histórico (como tem sido dito no Brasil), as diferenças estruturais no momento inicial do Mercosul, as dificuldades impostas por distintas trajetórias macroeconômicas e os traumas provocados por alguns resultados que deixam bastante a desejar, fazem com que essa integração requeira intensa e explícita vontade política dos governos dos quatro países, além de ações concretas para assegurar a percepção de ganho por

---

<sup>11</sup> Ver Miranda (2003).

parte dos agentes econômicos. Essa é uma pré-condição para que possam ocorrer os ajustes nas legislações e instituições nacionais, necessários para a sustentabilidade do próprio processo de integração.

A teoria da integração regional dá ênfase a que num processo de integração a probabilidade de ganhos com o comércio é maior se os países participantes têm sistemas econômicos parecidos: a semelhança entre as estruturas de demanda dá origem à especialização e ao surgimento de segmentos produtivos complementares, e o mercado ampliado permite a apropriação de ganhos de escala produtiva. Como foi mostrado, semelhança nas estruturas econômicas nunca foi uma característica do Mercosul, e não houve evolução clara no sentido de uma convergência ao longo do tempo.

A teoria e a experiência histórica indicam ainda que processos de integração são tanto mais sustentáveis ao longo do tempo quanto mais decisivos forem os ajustes internos de cada país para permitir a convergência com seus pares. Esses ajustes envolvem mudanças de normas, legislações, instituições e práticas, de modo que pressupõem vontade política.

As decisões políticas que levam a essa convergência, por sua vez, só terão lugar se os agentes econômicos envolvidos – empresas, indivíduos, governos – tiverem clara percepção de ganho associado à participação no exercício de integração, e com isso dêem apoio às mudanças requeridas. Como os dados mostrados sugerem, esta não parece ser uma condição claramente satisfeita hoje, sobretudo nos sócios menores do Mercosul.

Este artigo mostrou que as diferenças de condições incluem na agenda do Mercosul a necessidade de superar as dificuldades nas estruturas produtivas, sendo necessário viabilizar aumento da capacidade de oferta, em particular por parte dos sócios menores.

Por sua vez, a contribuição que os sócios maiores podem dar a esse processo depende de os agentes nesses países identificarem vantagens em transferir recursos para os parceiros. É talvez mais importante hoje do que antes encontrar resposta para a questão de “Mercosul para que?”. Se não houver clareza de propósitos, os resultados comerciais podem estimular ceticismo quanto aos benefícios da integração.

No que diz respeito às economias maiores, a obtenção de superávits recorrentes nas relações comerciais com os sócios, sem que exista mecanismo compensatório, parece pouco compatível com o propósito de promover convergência produtiva. Por outro lado, déficits nas relações bilaterais provocam reações negativas internas a ampliar as concessões. O fato de o Mercosul ser um exercício intergovernamental, sem mecanismos supranacionais, como fundos

compensatórios<sup>12</sup>, torna mais explícita essa sensibilidade aos resultados comerciais.

Na segunda metade dos anos 90 cristalizou-se aos poucos a percepção de que o Mercosul era importante para os sócios maiores, por ampliar sua capacidade negociadora junto a terceiros países. Essa foi uma leitura comum da experiência acumulada nas negociações hemisféricas.

Com o cenário negociador externo alterado como se encontra hoje, com estímulos crescentes a negociações bilaterais e plurilaterais, a identificação de interesses comuns entre os parceiros do Mercosul torna-se ainda mais necessária. Essa identificação será tanto mais difícil de obter enquanto persistirem os atritos gerados pela busca de aumento de participação no mercado sub-regional.

A alternativa que surge como mais razoável nesse contexto é converter o Mercosul num “jogo de soma positiva”, em que os quatro países possam desenvolver complementaridades produtivas para explorar terceiros mercados de forma conjunta. Isso reduziria, em princípio, a margem para atritos como os que se têm visto nas disputas pelo aumento de presença no mercado sub-regional.

Para tanto, é preciso contar – além da vontade política – com mecanismos eficientes para a solução das disputas, complementaridade institucional e legislativa, garantia de proteção aos investimentos em outros países, maior complementaridade produtiva, convergência macroeconômica, visões coerentes em relação à inserção internacional dos quatro países e postura pró-ativa na promoção do “aprofundamento” do processo de aproximação. Estamos distantes disso.

Este artigo procurou mostrar que ainda há muito a fazer para se atingir os objetivos de promover complementaridade e desenvolver capacidade de oferta, com agilidade, transparência e eficiência na solução de conflitos. De qualquer forma, a definição dos passos a seguir daqui a diante não pode deixar de levar em consideração os resultados acumulados nesses quinze anos, sobretudo no que tange à percepção de ganhos e perdas por parte dos agentes econômicos envolvidos. O ponto de partida hoje é bem distinto do que era há quinze anos atrás, e as expectativas são naturalmente influenciadas pela experiência acumulada nesse período.

Quando este artigo foi escrito já haviam ocorrido três fatos importantes, os quais - se não desqualificam a análise apresentada neste artigo - certamente podem vir a contribuir para que as projeções a futuro venham a ser distintas daquelas baseadas apenas nas informações mostradas aqui.

---

<sup>12</sup> Ou ao menos mecanismos mais ágeis e abrangentes de ‘clearing’ de pagamentos entre os quatro países, que possibilitassem – a exemplo do ocorrido na década de 80 – redução nos riscos associados a transações bilaterais.

Os primeiros dois fatos estão relacionados com a ampliação do número de economias de porte médio que aderiram formalmente ao Mercosul. O Peru passou a ser membro associado (a exemplo da Bolívia já há algum tempo) e a Venezuela foi aceita como o quinto membro-pleno. É razoável imaginar que a maior participação de outros países no processo decisório conjunto altere esse processo e isso possa vir a beneficiar os sócios menores.

O terceiro fato foi a assinatura, entre o Uruguai e os Estados Unidos, de um acordo bilateral de proteção a investimentos diretos. Essa foi a primeira violação do acordo entre os quatro países, que assumiram o compromisso de negociar sempre em conjunto com terceiras partes.

A rapidez dos acontecimentos - que tem caracterizado o cenário recente das relações sul-americanas - fez com que depois que este texto estivesse pronto três outros fatos relevantes viessem a ser acrescentados aos anteriores: o conflito entre a Argentina e o Uruguai (em relação à construção de duas plantas de celulose), as negociações entre o Uruguai e os Estados Unidos para um acordo de preferências comerciais bilaterais, e a decisão do governo boliviano de desapropriar ativos da empresa petrolífera estatal brasileira naquele país.

Esse conjunto de novos elementos se superpõe aos resultados mostrados aqui como derivados de quinze anos de tentativa de integração entre os países do Cone Sul. Cada um deles pode levar a trajetórias que venham a comprometer o processo de aproximação econômica entre as economias envolvidas. Nossa esperança é de que isso não venha a ocorrer. Afinal, os discursos oficiais até aqui autorizam alguma esperança nesse sentido, e a análise econômica aponta para ganhos potenciais com a complementaridade. Nós esperamos que com a apresentação sistemática de alguns dados básicos este artigo possa ter contribuído para uma eventual reconsideração futura das negociações no Cone Sul.

## REFERÊNCIAS

.R.Baumann (2004), "Relações intra-setoriais no comércio do Brasil com a Argentina, os Estados Unidos, o Mercosul e o Nafta", CEPAL, LC/BRS/DT.026, Brasília

.R.Baumann (2005), "Resumo dos Documentos e dos Debates", Integração Regional: intercâmbio de experiências entre a Comunidade Andina, o Mercosul e a União Européia, [www.cepal.org/brasil](http://www.cepal.org/brasil)

.CEPAL (1991), Estudio Económico, Santiago, Chile

.CEPAL (1998), Estudio Económico, Santiago, Chile

.CEPAL (2004), Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe - 2003, Santiago, Chile.

.CEPAL (2004a) Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2002-2003, Santiago, Chile

.CEPAL (2004b) "Evaluación del Desempeño y Aportes para un Rediseño del Mercosur – Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos", LC/BUE/R.258, septiembre, Buenos Aires

.CEPAL (2004c), Estudio Económico, Santiago, Chile.

.CEPAL (2005a), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe - 2004, Santiago, Chile.

.CEPAL (2005b), Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe - 2005, Santiago, Chile.

.CEPAL (2005c), Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe - 2004, Santiago, Chile

.CEPAL (2005d), Objetivos de Desarrollo del Milenio – Una Mirada desde América Latina y el Caribe, Santiago, Chile

.CEPAL (2006), La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe – 2005, Santiago, Chile.

.P.Miranda (2003), Aplicação do direito antidumping e o impacto sobre as exportações brasileiras ", CEPAL, LC/BRS/R.145, junho, Brasília

