

**CASSIUS BAHIA MACHADO**

**INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL :  
O MERCOSUL E A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA**

**SALVADOR  
1997**

**CASSIUS BAHIA MACHADO**

**INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL :  
O MERCOSUL E A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA**

**Dissertação apresentada ao Curso de Graduação de Ciências  
Econômicas da Universidade Federal da Bahia como  
requisito parcial à obtenção do grau de  
BACHAREL EM ECONOMIA**

**ORIENTADOR : PAULO RAIMUNDO ALMEIDA BRITO**

**SALVADOR**

**1997**

**AGRADECIMENTOS**

Gostaria de prestar meus sinceros agradecimentos ao professor Milton Santos Filho (in memoriam) por ter iniciado o processo de orientação do presente trabalho, tendo contribuído muito para a especificação do tema de investigação e para o desenvolvimento do referencial teórico da pesquisa.

Agradeço a meus pais pela educação que me deram e por terem fornecido todas as condições para que eu pudesse vencer os desafios do conhecimento e alcançar mais esta etapa da minha formação profissional.

Especialmente, agradeço a meu anjo da guarda por estar comigo em todos os momentos de minha caminhada, sempre me iluminando, me ajudando a manter o equilíbrio nos momentos difíceis e me dando força e coragem para levar adiante os meus projetos.

Finalmente, agradeço a **Deus** por ter me criado e pelo amor que tem por mim, sempre proporcionando as condições para que eu possa seguir o caminho da evolução moral e intelectual. Obrigado, meu grande **Pai** !

## SUMÁRIO

	<b>LISTA DE ILUSTRAÇÕES .....</b>	<b>6</b>
	<b>RESUMO .....</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1</b>	<b>A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL À LUZ DA TEORIA DA INTERNACIONALIZAÇÃO DO CAPITAL E DO NOVO DEBATE REGIONAL .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1.1</b>	<b>A Teoria dos Circuitos de Ramos e a Integração Econômica Regional ....</b>	<b>11</b>
<b>2.1.2</b>	<b>A Integração Econômica Regional à Luz do Novo Debate Regional .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2</b>	<b>A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL À LUZ DA TEORIA NEOCLÁSSICA E DO PENSAMENTO ECONÔMICO DA CEPAL .....</b>	<b>23</b>
<b>2.2.1</b>	<b>A Teoria Neoclássica da Integração de Mercados .....</b>	<b>23</b>
<b>2.2.2</b>	<b>A Integração Econômica Regional no Pensamento da CEPAL .....</b>	<b>25</b>
<b>3</b>	<b>A NOVA ORDEM INTERNACIONAL E OS BLOCOS ECONÔMICOS REGIONAIS .....</b>	<b>28</b>
<b>3.1</b>	<b>UM NOVO PADRÃO DE ACUMULAÇÃO .....</b>	<b>28</b>
<b>3.2</b>	<b>A RODADA URUGUAI DO GATT E A OMC .....</b>	<b>33</b>
<b>3.3</b>	<b>GLOBALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO .....</b>	<b>41</b>

<b>4</b>	<b>O MERCOSUL .....</b>	<b>52</b>
<b>4.1</b>	<b>ANTECEDENTES HISTÓRICOS E CRIAÇÃO DO MERCOSUL .....</b>	<b>52</b>
<b>4.2</b>	<b>EVOLUÇÃO DO MERCOSUL .....</b>	<b>58</b>
<b>4.2.1</b>	<b>Aspectos Institucionais .....</b>	<b>58</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Aspectos Econômicos e Comerciais .....</b>	<b>64</b>
<b>4.2.3</b>	<b>Problemas e Obstáculos .....</b>	<b>66</b>
<b>4.2.4</b>	<b>Negociações Econômicas Externas .....</b>	<b>71</b>
<b>4.3</b>	<b>DESAFIOS E PERSPECTIVAS .....</b>	<b>78</b>
<b>5</b>	<b>A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO MERCOSUL .....</b>	<b>82</b>
<b>5.1</b>	<b>IMPACTOS DO MERCOSUL PARA O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NA REGIÃO .....</b>	<b>82</b>
<b>5.2</b>	<b>ESTRATÉGIAS DAS EMPRESAS MULTINACIONAIS DO SETOR AUTOMOBILÍSTICO PARA O MERCOSUL .....</b>	<b>88</b>
<b>5.3</b>	<b>PROPOSTA PARA UM REGIME AUTOMOTIVO COMUM DO MERCOSUL .....</b>	<b>94</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>98</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>101</b>

**LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

TABELA 1	<b>Indicadores do MERCOSUL - 1995</b>	58
QUADRO 1	<b>Organograma do MERCOSUL</b>	62
TABELA 2	<b>Exportações do MERCOSUL por destino</b>	65
TABELA 3	<b>Produção de Veículos no Brasil e na Argentina ( 1990 - 1996 )</b>	85
TABELA 4	<b>Investimentos das Montadoras no Brasil - 1996 a 2000</b>	87
TABELA 5	<b>Investimentos das Montadoras na Argentina - 1995 a 2000</b>	88

## RESUMO

O trabalho analisa o fenômeno da integração econômica regional presente no mundo em fins do século XX. Caracteriza esta atual tendência de regionalização como fruto do processo de internacionalização do capital e da reestruturação de nações e regiões visando a superação do regime de acumulação fordista, buscando-se novos modelos de desenvolvimento e uma maior inserção mundial. Especificamente, o trabalho examina o bloco econômico formado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai - o MERCOSUL, ressaltando os seus objetivos de proporcionar o desenvolvimento conjunto da região e uma inserção mais competitiva dos países membros no novo cenário mundial. Finalmente, aborda-se a indústria automobilística no MERCOSUL, verificando-se que o bloco influi no desenvolvimento do setor na região na medida em que, ao se constituir num mercado ampliado, proporciona novos investimentos para a região e uma maior concorrência, permitindo que as empresas trabalhem com uma maior escala de produção e com linhas complementares nos diferentes países, além de estimular a busca por produtividade e qualidade.





## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo geral a análise do fenômeno da integração econômica regional que o mundo está vivendo nos tempos atuais, de modo a apresentar suas características mais gerais e sua relação com a nova ordem econômica internacional. Especificamente, o trabalho tem como objetivos o estudo do MERCOSUL, bloco econômico formado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, e a análise dos impactos deste bloco para o desenvolvimento da indústria automobilística na região, sendo a atenção voltada para as grandes montadoras mundiais de veículos automotores.

A escolha do presente tema deve-se à importância do processo recente de formação de blocos econômicos regionais em âmbito global, sendo o mesmo apontado como uma das grandes tendências mundiais neste fim do século. Ressalta-se também que através da investigação de tal fenômeno pode-se ter uma visão geral do novo cenário econômico mundial, pois este processo contemporâneo de regionalização está muito ligado às outras tendências econômicas que caracterizam a ordem mundial dos tempos atuais, em especial o fenômeno da globalização econômica. Quanto ao MERCOSUL, o interesse na investigação consiste no fato do bloco representar a grande alavanca para o Brasil e seus parceiros aumentarem sua inserção mundial de forma competitiva, buscando unir recursos e potencialidades para o desenvolvimento conjunto da região. E a indústria automobilística no MERCOSUL adquire importância por ser um setor que está respondendo rápido ao processo de integração, conseguindo atrair investimentos que geram um forte efeito multiplicador na economia dos países-membros do bloco, contribuindo para o crescimento econômico e para o desenvolvimento da região. Além disso, a atuação e as estratégias mundiais das empresas multinacionais do setor automobilístico exemplificam muito bem o processo de internacionalização do capital presente no mundo atual. Nesse contexto, formula-se o problema central de pesquisa, que consiste em verificar de que modo o MERCOSUL influi no desenvolvimento da indústria automobilística na região.

A hipótese de trabalho que norteou a investigação foi a de que o MERCOSUL influi no desenvolvimento da indústria automobilística na região na medida em que proporciona o surgimento de um mercado ampliado no Cone Sul da América. Este mercado de dimensões

ampliadas consegue atrair investimentos das empresas multinacionais do setor pelo fato de possibilitar ganhos com economias de escala e permitir o aproveitamento da complementaridade produtiva, já que as empresas buscam uma melhor alocação dos recursos ao adotar estratégias de especialização da produção nos diferentes países do bloco. Além disso, pelo fato do mercado ampliado proporcionar a livre concorrência entre as empresas instaladas e as que pretendem se instalar na região, as mesmas vão atuar no sentido da modernização produtiva, buscando aumentar a produtividade e melhorar a qualidade dos produtos, tornando-se assim mais competitivas para enfrentar o mercado aberto, o que só vem a contribuir para o desenvolvimento do setor na região.

Quanto à organização interna do trabalho, o mesmo está dividido em quatro capítulos, além da presente introdução e da conclusão. Primeiramente, aborda-se a base teórica do trabalho no capítulo intitulado “Referencial Teórico”. A finalidade é oferecer, em linhas gerais, um embasamento teórico à investigação proposta. Nesse sentido, ao tomar-se como eixo central da pesquisa a análise da integração econômica regional como um fenômeno do desenvolvimento espacial do capital e da reestruturação de nações e regiões para a superação dos procedimentos técnicos, econômicos e sociais do regime de acumulação fordista, adota-se como referencial teórico principal a Teoria da Internacionalização do capital, através da Teoria dos Circuitos de Ramos de Christian Palloix, juntamente a contribuições dos teóricos do Novo Debate Regional. De forma complementar, aborda-se também o fenômeno da integração econômica regional em outras duas vertentes teóricas: na Teoria Neoclássica da Integração de Mercados e no Pensamento Econômico da CEPAL.

O capítulo que vem depois do “Referencial Teórico” é denominado de “A Nova Ordem Internacional e os Blocos Econômicos Regionais” e mostra as características e os determinantes do fenômeno contemporâneo da integração econômica regional, relacionando-o com o novo cenário econômico global e com as outras tendências mundiais de fins do século XX. Nesse sentido, caracteriza-se o novo padrão de acumulação que está se formando a nível mundial em substituição ao Fordismo, aborda-se o desenvolvimento do sistema multilateral de comércio com a Rodada Uruguai do GATT e a criação da OMC (Organização Mundial do Comércio), e traça-se um paralelo entre o fenômeno atual da globalização econômica e a formação dos novos blocos econômicos regionais, mostrando-se que são tendências complementares e não antagônicas. Por fim, apresenta-se um

panorama da nova geografia econômica mundial, relacionando os principais blocos econômicos e suas articulações.

O capítulo seguinte é intitulado “MERCOSUL” e trata especificamente deste bloco econômico localizado no Cone Sul da América. Parte-se da descrição dos antecedentes históricos e do processo de criação do bloco, apresentando suas características. Em seguida, faz-se uma análise geral da evolução do bloco desde a sua criação, incluindo-se os aspectos institucionais, os aspectos econômicos e comerciais, os problemas e obstáculos enfrentados e as frentes de negociações externas. Finalmente, apresenta-se desafios e perspectivas para o bloco, tanto no que diz respeito ao aprofundamento da integração quanto à inserção do bloco na nova ordem mundial.

O próximo capítulo está denominado de “A Indústria Automobilística no MERCOSUL” e tem início com a exposição dos impactos proporcionados pelo bloco ao desenvolvimento da indústria automobilística na região, com ênfase para as grandes montadoras mundiais de veículos automotores. Mostra-se a evolução das vendas, da produção e da produtividade do setor desde a criação do MERCOSUL, com destaque para o Brasil e a Argentina, onde está concentrada a maior parte do parque automobilístico local. Aborda-se também o impacto nos investimentos produtivos anunciados para a região, tanto das montadoras já instaladas quanto das que pretendem se estabelecer no Cone Sul. Segue-se mostrando as estratégias dessas grandes empresas multinacionais para o bloco, com destaque para a especialização da produção nos diferentes países e para a busca cada vez maior por competitividade. Por fim, aborda-se a proposta para um regime automotivo comum do bloco, visando o desenvolvimento mais uniforme do setor na região.

Quanto à metodologia da pesquisa, desenvolve-se uma análise qualitativa dos fenômenos estudados. O trabalho é descritivo e explicativo e tem um certo caráter exploratório, já que os objetos de investigação são bastante atuais. São utilizados dados secundários baseados em pesquisa bibliográfica e documental, incluindo-se aí dados quantitativos que reforçam a análise qualitativa e enriquecem o trabalho.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

## 2.1 A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL À LUZ DA TEORIA DA INTERNACIONALIZAÇÃO DO CAPITAL E DO NOVO DEBATE REGIONAL

### 2.1.1 A Teoria dos Circuitos de Ramos e a Integração Econômica Regional

A integração econômica, de acordo com a Teoria da Internacionalização do Capital (Teoria dos Circuitos de Ramos de Christian Palloix), é um fenômeno do desenvolvimento espacial do capital em determinado momento histórico e do próprio desenvolvimento capitalista mundial. A regionalização nada mais é do que um fenômeno particular do movimento de valorização internacional do capital.<sup>1</sup>

Do ponto de vista histórico, a internacionalização da valorização do capital social evolui em três formas específicas: internacionalização do capital-mercadoria ( M-M' ), do capital dinheiro ( D-D' ) e do capital produtivo ( P-P' ). A internacionalização do capital-mercadoria dá início ao processo e desenvolve-se através do comércio mundial de mercadorias; depois ocorre a internacionalização do capital dinheiro, tendo como característica as crescentes inversões internacionais por meio da exportação de capitais; finalmente, ocorre a internacionalização do capital produtivo, sendo caracterizada pelo deslocamento de parte da produção para o interior dos Estados-Nação receptores, isto é, caracterizada pela generalização internacional do ato de compra e venda da força de trabalho, que traz consigo a internacionalização do ato de compra e venda dos meios de produção, de forma a se poder realizar o ato produtivo no espaço nacional.

Nesse contexto, a integração econômica se constitui no processo que resulta do movimento de internacionalização do capital na esfera comercial, financeira ou produtiva da acumulação, ocorrendo nesta última a penetração de empresas multinacionais principalmente na estrutura industrial das economias menos desenvolvidas. São estabelecidas relações entre Estados-Nação pelo movimento de articulação espacial do capital, que se expressa na articulação de relações sociais, políticas e ideológicas. A integração econômica resultante da internacionalização da produção, que ocorre mediante o desenvolvimento espacial dos Circuitos de Ramos (de acordo com a teoria de Christian

---

<sup>1</sup> Ver, a respeito, OLIVEIRA, 1991 - p. 44-66, fonte utilizada para o estudo da integração econômica regional à luz da Teoria dos Circuitos de Ramos de Christian Palloix.

Palloix), requer profundas transformações na organização produtiva, nos procedimentos técnico-econômicos e na própria organização social das regiões que são submetidas ao processo. Foi exatamente o que aconteceu no Pós-Guerra, com o deslocamento de ramos industriais de regiões mais desenvolvidas para regiões menos desenvolvidas (regiões periféricas).

“No movimento de internacionalização de sua valorização, o capital desencadeia uma dupla estruturação mundial: estruturação como relação social e estruturação de sua valorização em ramos industriais e financeiros e em setores” (OLIVEIRA, 1991, p. 50). Em relação a esta última forma de estruturação, revela-se a interdependência ou o entrecruzamento de um capital interior, nacional, com capitais que dominam os procedimentos técnicos e econômicos dos processos produtivos e financeiros (de ramos e setores), cuja valorização realiza-se na esfera internacional. De acordo com essa análise da internacionalização do capital, verifica-se que o sistema mundial é caracterizado pela polarização centro-periferia. A integração econômica é vista como o resultado de relações econômicas internacionais imperialistas ou subimperialistas, conforme se trate de articulações entre economias centrais e periféricas ou internamente às últimas. Sob esse ponto de vista, os esquemas de integração regional, a exemplo da ALALC<sup>2</sup>, proporcionaram como resultado uma industrialização dependente através da desnacionalização de segmentos da matriz produtiva local em favor dos ramos industriais oriundos das economias centrais. Esses ramos conservavam a rigidez técnica, ou seja, restringiam a efetiva transferência de tecnologia aos países para os quais se deslocavam. E esse processo restrito de capacitação tecnológica era vinculado apenas a alguns segmentos da planta industrial, em geral segmentos de execução e montagem. Em relação à estruturação do capital como relação social, a internacionalização se expressa na forma das relações capitalistas no movimento de espacialização e universalidade do modo de produção capitalista: o desenvolvimento desigual. A internacionalização tem sua origem na lei do desenvolvimento desigual para assegurar a reprodução das desigualdades mundiais, o que acontece através do aumento da taxa de extração da mais-valia nos países

---

<sup>2</sup> ALALC - Associação Latino-Americana de Livre-Comércio; uma organização internacional criada pelo Tratado de Montevidéu em fevereiro de 1960. Previa o estabelecimento de uma área de livre-comércio que seria a base para um mercado comum latino-americano, semelhante ao Mercado Comum Europeu, com redução de tarifas e eliminação de barreiras comerciais.

subdesenvolvidos pela compra de força de trabalho por salários mais baixos. Além disso, há também a compra de meios de produção nos mesmos países a preços mais baixos, possibilitando a redução dos custos industriais e uma maior transferência de valor para as regiões mais avançadas. Portanto, a forma de assegurar a transferência de mais-valia se dá pela negação de valores nacionais e regionais em favor do valor internacional, do qual se apropria o capital hegemônico das economias centrais, visto que este exerce o controle sobre a circulação internacional de mercadorias e sobre os procedimentos econômicos predominantes. Vale ressaltar aqui que o aparato estatal nacional tem a incumbência de administrar as condições de reprodução do capital social, e a sua eficácia está em criar condições internas em plena conformidade com o sistema de normas internacionais vigentes.

Portanto, o desenvolvimento desigual de nações e regiões é resultado da evolução natural do capitalismo, que no processo de internacionalização se expressa tanto como tendência à igualação das condições de produção e de troca, quanto como tendência à diferenciação dessas mesmas condições, de forma a suprir as necessidades crescentes de valorização do capital:

“Detrás das aparências de igualação das condições de produção e de troca permanece a lei fundamental do capital, a Lei do Desenvolvimento Desigual, que se expressa numa dupla divisão internacional do trabalho: divisão social internacional do trabalho, como traslado de ramos a zonas de menor desenvolvimento (Periferia), e divisão técnica internacional do trabalho (divisão das atividades de produção dentro de um procedimento de produção entre atividades desvalorizadas nos primeiros processos e atividades de valorização nos últimos) que são conservadas nas zonas de maior desenvolvimento (Centro)” (PALLOIX apud OLIVEIRA, 1991, p. 55-56).

Dessa forma, apesar de por um lado o movimento de internacionalização da produção proporcionar uma tendência à constituição de um espaço mundial homogêneo ao impor às economias nacionais uma organização produtiva determinada à escala mundial, por outro lado ele faz aprofundar as disparidades ao espalhar o desenvolvimento desigual, principalmente pela retenção da produção de conhecimentos tecnológicos e científicos (impulsionadores do desenvolvimento) nas matrizes das empresas multinacionais. Às zonas periféricas destinavam-se os ramos industriais desvalorizados, cujos produtos

somente poderiam converter-se em mercadoria integrando-se a processos finais de produção. Sendo assim, tornava-se difícil para essas zonas menos avançadas se desenvolverem sob uma base endógena.

Concluindo, pode-se dizer que a integração econômica entre regiões de desenvolvimento desigual resultava numa articulação em que formações sociais capitalistas se subordinavam ao jogo das relações internacionais imperialistas, o que se expressava nas intervenções dos Estados-Nação hegemônicos no funcionamento da economia mundial, impondo um conjunto de procedimentos técnicos e econômicos e fazendo prevalecer a sua vontade política sobre as demais regiões. O espaço regional, portanto, deve ser entendido como espaço de reprodução do capital. A regionalização se apóia na valorização do capital social junto com a organização do sistema produtivo em ramos industriais, financeiros e em setores, de acordo com a estruturação dada à economia mundial pelas firmas multinacionais dos países desenvolvidos.

### **2.1.2 A Integração Econômica Regional à luz do Novo Debate Regional**

A integração econômica regional, de acordo com os teóricos do Novo Debate Regional, apresenta-se como o movimento de reestruturação do espaço econômico de nações e regiões para a superação dos procedimentos técnicos, econômicos e sociais do regime de acumulação fordista (o qual será visto mais adiante). Nesse sentido surgem novas estratégias sociais visando a consolidação de um paradigma da acumulação fundado na flexibilidade das tecnologias, do modelo de trabalho e da própria organização social. Busca-se a consumação de um novo ciclo de desenvolvimento econômico com implicações sobre as relações capital-trabalho, a organização industrial e as relações inter-firmas. Nesse processo o Estado-Nação volta a ter um papel de destaque, principalmente na conformação dos interesses dos agentes econômicos e sociais no espaço territorial.<sup>3</sup>

Para chegar à análise exposta acima acerca das tendências recentes à formação de blocos econômicos regionais, os teóricos do Novo Debate Regional utilizaram elementos da Teoria da Internacionalização do Capital, da forma em que foi desenvolvida anteriormente,

---

<sup>3</sup> Ver, a respeito, OLIVEIRA, 1991, p. 67-100, fonte utilizada para o estudo das contribuições dos teóricos regulacionistas franceses, D. Leborgne, A. Lipietz e G. Benko no âmbito do Novo Debate Regional.

e incorporaram elementos e conceitos da Teoria da Regulação, a exemplo de Regime de Acumulação, Modo de Regulação e Bloco Social Hegemônico, que constituem a base para um Modelo de Desenvolvimento. Desse modo, puderam conceber uma formulação teórica alternativa que permitisse analisar as relações econômicas entre países e a emergência de novos agrupamentos regionais como elemento de estratégia de inserção internacional.

Em relação à Teoria da Regulação, faz-se necessário uma pequena apresentação. A Escola Francesa da Regulação surge em meados dos anos 70 (séc. XX) a partir da crise do modelo de desenvolvimento fordista dos países centrais. O seu objetivo é exatamente fornecer uma explicação para a crise do modo de produção capitalista de então, e para isso os teóricos da Escola vão procurar interpretar os elementos da dinâmica econômica capitalista a longo prazo e discutir as mudanças estruturais pelas quais vem passando a economia capitalista, tais como as inovações tecnológicas, organizacionais e institucionais. E a inovação metodológica da Teoria da Regulação consiste na introdução de alguns conceitos para a caracterização das diversas fases do desenvolvimento do capitalismo, exatamente o Regime de Acumulação, o Modo de Regulação e o Bloco Social Hegemônico, os quais são caracterizados a seguir:

“Chama-se regime de acumulação um tal modo de transformação conjunto e compatível das normas de produção, distribuição e de uso. Este regime repousa-se sobre os princípios gerais da organização do trabalho e do uso de técnicas que se pode chamar paradigma tecnológico. ( ... ) Nós chamamos (modo de regulação) o conjunto das normas incorporadas ou explícitas, das instituições, que ajustam permanentemente às antecipações os comportamentos individuais à lógica do regime de acumulação. Estas formas de regulação apóiam-se em particular sobre a formação dos salários, sobre a modalidade de concorrência entre as firmas e sobre os mecanismos de criação da moeda e do crédito. ( ... ) Chama-se Bloco Social um sistema estável de relações de dominação, de aliança e de concessões entre diferentes grupos sociais (dominantes e dominados) e um bloco social é hegemônico quando ele faz reconhecer de forma mais ou menos coercitiva seu dispositivo (sua autoridade) como conveniente ao interesse da grande maioria de um (território)” (LIPIETZ et al. apud OLIVEIRA, 1991, p. 70-72).

---



Definindo melhor as relações entre os elementos acima caracterizados, pode-se dizer que o funcionamento de um modo de regulação pressupõe a existência de condições político-sociais de sua sustentabilidade. A consolidação de tais condições vai depender dos acordos institucionais e das formas de gestão utilizadas pelos grupos sociais mais representativos na hierarquia das relações econômicas presentes no espaço regional, nacional ou internacional. Ou seja, a sustentabilidade do modo de regulação depende da permanência de um bloco social hegemônico que garanta uma certa estabilidade ao funcionamento do sistema. A sobrevivência desse bloco hegemônico no espaço territorial está ligada à sustentação de um regime de acumulação que consiga produzir as condições satisfatórias para atender as necessidades sociais e que seja capaz de sustentar as relações inter-firmas, entre empresa-Estado, entre capital-trabalho e entre nações. Portanto, Regime de Acumulação, Modo de Regulação e Bloco Social Hegemônico formam a unidade de um Modelo de Desenvolvimento que pode estar circunscrito a uma região, a um Estado-Nação, ou pode espalhar-se pelo espaço internacional, como foi o caso do Fordismo no Pós-Guerra, o qual será abordado a partir de agora.

O regime de acumulação fordista apresentava as seguintes características: produção em larga escala, com polarização crescente entre idealizadores qualificados e executantes sem qualificação, havendo uma mecanização crescente, o que acarretava uma forte alta da produtividade e alta do volume de bens de equipamento utilizado pelo trabalhador; repartição regular do valor agregado, isto é, crescimento do poder aquisitivo dos assalariados, o que ocorria em paralelo ao crescimento de sua produtividade; e uma estabilidade da taxa de lucro das firmas, pois havia plena utilização das máquinas e pleno emprego dos trabalhadores. Vale destacar aqui o tipo de organização do trabalho característico do regime fordista, que ficou conhecido como taylorismo. Este tipo de organização do trabalho consistia num sistema de normas voltadas ao controle dos movimentos do homem e da máquina no processo de produção, incluindo propostas de pagamento pelo desempenho do operário. Havia uma distinção clara entre o pessoal técnico responsável pela organização da produção e os operários executantes de tarefas repetitivas. Esse processo de profunda segmentação do trabalho foi capaz de gerar um tal nível de especialização da mão-de-obra que provocou um rápido e significativo aumento nos índices de produtividade. Essa elevação da produtividade era resultado de um controle

cada vez maior das atividades dentro das fábricas, o que significava um controle exagerado sobre o ritmo de trabalho dos operários, obtido mediante contratos de trabalho rígidos. Os sindicatos aceitavam essas condições em nome do “compromisso fordista” na medida em que eram retribuídos com a possibilidade de participação nos ganhos de produtividade.

Em resumo, o “compromisso fordista” tentava compatibilizar uma produção em massa com consumo de massa, sustentando-se sobretudo no mercado interno. Nesse contexto foi de fundamental importância a estruturação do Welfare State (Estado do Bem-Estar), não só com a responsabilidade de se fazer cumprir o “compromisso fordista”, como por exemplo na administração da relação salarial e da moeda, mas também com a tarefa de garantir o equilíbrio macroeconômico entre oferta e demanda, evitando a possibilidade de crises de superprodução. É importante ressaltar também as profundas transformações nas relações empresas-bancos, onde ocorreu uma maior integração, e as mudanças na modalidade da concorrência, havendo uma concentração de firmas. Foram criados mecanismos, procedimentos econômicos e aparatos institucionais próprios da regulação monopolística para garantir a estabilidade e o desenvolvimento do regime de acumulação fordista, pois as condições vigentes na regulação concorrencial passaram a não ser compatíveis com este regime. Concluindo, o padrão fordista contemplava um modelo organizativo de produção, comandado por grupos dominantes e elaborado por uma tecnocracia, sendo voltado para o progresso técnico e o crescimento, e tendo como prioridades a elevação do consumo e a manutenção do pleno emprego, cabendo ao Estado garantir e reproduzir tal processo (MICHEL et al., 1994, p. 219-220).

Entretanto, na segunda metade dos anos 70, fica absolutamente visível a queda nos índices de produtividade do modelo nos chamados países centrais. São apontadas algumas justificativas para esse fenômeno. A primeira diz respeito ao encarecimento de alguns fatores, como a mão-de-obra e insumos energéticos, que passaram a incrementar de forma expressiva os custos de produção, dada a limitação de sua oferta. Uma outra justificativa encontra na própria organização do trabalho a razão para a queda da produtividade. Isso porque a adoção do taylorismo como forma predominante de organização empresarial impôs uma segmentação do trabalho, criando a distinção entre trabalho de concepção e trabalho mecânico. Se tal distinção determinou inicialmente elevados índices de produtividade, a partir de meados dos anos 70 essa produtividade começou a declinar como

função de uma resistência por parte daquela camada de trabalhadores responsável pelo chamado trabalho desqualificado. Esse segmento de trabalhadores passou a questionar a realidade de um tipo de trabalho repetitivo, absolutamente desestimulante. Com o aprofundamento dessa contradição, da separação cada vez mais nítida entre aqueles trabalhadores que tinham algum nível de compromisso com a qualidade e com a produtividade e aqueles que somente realizavam suas tarefas, emergiu uma crise de eficiência e, conseqüentemente, de lucratividade. A camada minoritária, que tinha a responsabilidade de aumentar o nível de produtividade, percebia que isso somente seria possível com a substituição de trabalhadores desqualificados por máquinas cada vez mais modernas. Para implementar essa filosofia, as firmas aumentavam seus gastos, os quais eram repassados para os preços, gerando uma inflação de custos. Nessa situação específica, a alta dos preços ultrapassava a alta dos salários, reduzindo o poder de compra dos assalariados e gerando novos problemas de rentabilidade para o capital. Dessa forma, o equilíbrio do padrão fordista estava ameaçado. À medida que a lucratividade caía, os índices de acumulação de capital baixavam, diminuindo a oferta de empregos, o que limitava a capacidade da demanda, desestimulando os investimentos e provocando mais desemprego num processo contínuo (MICHEL et al., 1994, p. 220-221). Esse fenômeno provocou o aprofundamento da internacionalização da economia mundial, determinando uma corrida por parte das empresas no sentido de uma expansão da multinacionalização da produção que barateasse os custos e garantisse mercados para seus produtos. Portanto, no regime de acumulação fordista, o processo de integração econômica de regiões efetiva-se pela internacionalização da produção ou pelo desdobramento espacial dos Circuitos de Ramos, como foi visto anteriormente. Inicialmente esse movimento se processa em direção aos países do centro, e posteriormente segue em direção às regiões periféricas, às bacias de mão-de-obra do Terceiro Mundo. O capitalismo se expandia através de uma rede de grandes empresas multinacionais que deslocalizavam determinadas partes de suas operações, adentrando nações e regiões periféricas em busca de lucros, principalmente em virtude da desigualdade de salários. Pelo enfoque da organização industrial, isso correspondia a uma desintegração vertical de “circuitos de ramos fordistas”. A nova divisão internacional do trabalho hierarquiza a organização industrial fordista segundo três tipos de regiões, de acordo com a predominância de segmentos industriais: as regiões do tipo I são aquelas onde predominam operações de engenharia e tecnologia avançada, prevalecendo estabelecimentos de pesquisa e ensino tecnológicos e atividades de

concepção; as regiões do tipo II são aquelas que possuem certa tradição industrial, desenvolvendo atividades produtivas padronizadas, contando-se com mão-de-obra qualificada nas atividades de fabricação também qualificada; e as regiões do tipo III são aquelas onde predominam atividades de execução e montagem com baixo nível de qualificação da mão-de-obra, caso da maioria das regiões periféricas, que oferecem oportunidades para a reprodução do capital monopolista ao possibilitar a criação de empresas subsidiárias para fabricação conjunta não qualificada (OLIVEIRA, 1991, p. 76-77).

É importante ressaltar que o objetivo de determinada formação social nacional periférica de se integrar ao fordismo não se explicaria pela teoria do imperialismo, e sim pela subscrição de seu modelo de desenvolvimento interno à lógica do modo de regulação predominante nas formações sociais hegemônicas, o qual passa a se impor pela superioridade de seu paradigma tecnológico e de suas condições de produtividade e de consumo, compatibilizando capitalismo nacional tanto pelo comércio mundial quanto pelas regras que impõe no regime internacional. Tal foi o exemplo histórico dos Estados Unidos no caso do Fordismo até meados dos anos 70. Dentre outras normas, este país impôs sua moeda de crédito, o dólar, como moeda internacional. Sendo assim, as condições da acumulação no interior de cada Estado-Nação estão longe de serem definidas unilateralmente por relações imperialistas:

“A definição das estratégias de industrialização, seu modo de regulação (procedimentos e coerências negociadas), que ganham materialidade nas práticas e gestões do conjunto institucional, dependem da composição do Bloco Social (do bloco hegemônico) estabelecido em cada Estado-Nação, ou da negociação inter-classes, sendo específico a cada país” (OLIVEIRA, 1991, p. 74).

Como foi visto, ao ter seu equilíbrio ameaçado nos países centrais em meados dos anos 70, o regime de acumulação fordista promove definitivamente a expansão de seus sistemas produtivos em direção à periferia. O movimento rumo a estas regiões foi impulsionado a partir de meados dos anos 60 pela busca de ganhos de produtividade e de novos mercados. Entretanto, não teria sido efetivado se não houvessem nessas regiões regimes políticos onde as classes dominantes aceitassem adotar determinada estratégia de industrialização integrada à lógica fordista de acumulação. Pode-se notar aí o caráter autônomo das

relações internacionais e de um Estado-Nação, diferentemente do determinismo característico das análises imperialistas. Ou seja, torna-se claro que uma determinada sociedade pode adotar uma estratégia de integração econômica ao regime internacional sem ferir os princípios de sua relativa autonomia. Foi o que aconteceu durante a década de 70, quando a composição de um número variado de Blocos Sociais Hegemônicos nos Estados-Nação da periferia possibilitou a constituição de diversificados regimes de acumulação periféricos com seus modos de regulação próprios, cuja dinâmica interna estava articulada ao Fordismo Central, dando origem aos Novos Países Industrializados. É o caso do Fordismo Periférico e do Taylorismo Primitivo. O primeiro consistia num regime de acumulação sustentado no crescimento do consumo popular interno, na política de substituição de importações e nas reexportações industriais. Foi o regime que vigorou nos países da América Latina a partir do final da década de 60, e que entraria em crise em meados dos anos 80. Quanto ao Taylorismo Primitivo, tem-se a seguinte definição: “Trata-se de um deslocamento de determinados segmentos de circuitos de ramos/setores para Estados que gozam de uma alta taxa de exploração (salário, duração e intensidade do trabalho), cujos produtos são reexportados principalmente para o centro” (LIPIETZ apud OLIVEIRA, 1991, p. 79). Vale ressaltar que, de acordo com a hierarquia definida pela nova divisão internacional do trabalho, a estrutura industrial do Fordismo Periférico se caracteriza pelas atividades correspondentes às regiões do tipo III, sendo que alguns setores chegam a conter também atividades relacionadas às regiões dos tipos I e II. O Fordismo Periférico é composto tanto de elementos característicos de um fordismo maduro, a exemplo da implementação de um processo de mecanização e acumulação intensiva e a intensificação da demanda de bens de consumo, quanto de elementos característicos de regimes periféricos, como o fato da demanda pelos bens de consumo duráveis ser restrita à classe média e à pequena camada de operários dos segmentos fordistas. Em síntese, o regime de acumulação fordista impunha aos países subdesenvolvidos um padrão de desenvolvimento que possibilitava aos mesmos atingirem no máximo uma configuração industrial semelhante à existente nos países avançados. Contudo, em vista do atraso tecnológico das economias periféricas, existia um longo caminho a ser percorrido. As condições e a forma dessa integração entre regiões ou Estados-Nação dependeria do conjunto de decisões a serem tomadas pelos agentes econômicos e sociais de cada espaço territorial.

No entanto, o agravamento da crise da dívida dos Novos Países Industrializados no início dos anos 80 e o surgimento de novos padrões tecnológicos em nível mundial foram fatores determinantes para a crise e o esgotamento do regime de acumulação fordista. A incapacidade dos Estados-Nação periféricos em dar sustentabilidade aos mecanismos de regulação fordistas, sobretudo o poder aquisitivo interno das camadas médias, comprometeu os níveis de demanda interna. Soma-se a isso o estancamento dos fluxos internacionais comprometendo a parcela da demanda dos próprios estados, o que aprofundou a crise de realização nestas economias e forçou a extroversão dos regimes periféricos. Essa extroversão das economias em desenvolvimento ocorreu através da internacionalização de firmas tipicamente nacionais, isto é, as empresas multinacionais periféricas passaram a se dirigir aos mercados regionais e sobretudo aos desenvolvidos. Essas transformações na forma de inserção internacional desses países gera uma crise no próprio instrumental teórico. A Teoria dos Circuitos de Ramos torna-se insuficiente para explicar o deslocamento das empresas multinacionais, pois tomava como causa principal do movimento de internacionalização a busca pelos ganhos de produtividade que os diferenciais de salários permitiam. Juntamente a isso, o processo de reestruturação em curso nas economias desenvolvidas e parcialmente nos países em desenvolvimento vem implementando a nível setorial uma gradativa incorporação de novos paradigmas tecnológicos (microeletrônica, biotecnologia, novos materiais, novos processos técnicos, organizacionais e de trabalho) com profundas implicações sobre as formas institucionais fordistas. O resultado é que essa crise de hegemonia do regime de acumulação fordista tem impulsionado Estados-Nação a variadas estratégias territoriais para a superação desse regime e enfrentamento dos novos padrões tecnológicos da competição internacional.

Fica cada vez mais claro os sinais da emergência de um regime de acumulação fundado na especialização flexível, em substituição aos regimes rigidamente estruturados (de tradição fordista), porém esse novo regime não possui o caráter de supremacia que caracterizou o fordismo no Pós-Guerra, visto que ainda está em processo de formação. A afirmação de um novo padrão industrial tem impulsionado a revisão dos procedimentos técnicos e econômicos no âmbito da organização industrial, com implicações sobre a profissionalidade da mão-de-obra (transformações na relação capital-trabalho tipicamente fordista), e sobre a atuação das firmas, sujeitas a relações de reciprocidade. Nesse contexto, os teóricos do Novo Debate Regional adiantam-se para sugerir o retorno aos determinantes

endógenos do desenvolvimento regional para se compreender a formação dos novos agrupamentos regionais, das novas formas territoriais: os blocos regionais recentes. Esse procedimento repõe o Estado-Nação na frente da cena histórica ao lado dos demais agentes econômicos como responsáveis pela reestruturação no âmbito do espaço econômico local. Afirmando mais uma vez, a Teoria da Internacionalização do Capital Produtivo, tal como formulada em seu sentido clássico (Teoria dos Circuitos de Ramos), mostra-se insuficiente para explicar a lógica da emergência dos novos agrupamentos territoriais que tem caracterizado os recentes impulsos à integração econômica regional. Portanto, a explicação para os determinantes do movimento de conexão de nações e regiões e seus modelos de desenvolvimento deve ser buscada sobretudo em sua dinâmica interna e na composição do Bloco Social local, regional ou inter-regional. A formação dos Blocos Regionais impulsionados pela ação de Estados-Nação tem sido objeto de amplo debate e inúmeras especulações. Lança-se mão de reformas institucionais e estruturais para equacionar os inúmeros problemas desta reestruturação. Uma vasta agenda de temas orbita esta discussão: a organização territorial; a organização industrial e formas de concorrência das empresas; alterações nas relações capital/trabalho, e reorganização das intervenções públicas; desregulamentação de mercados, etc (OLIVEIRA, 1991, p. 84). Procura-se, dessa forma, garantir o desenvolvimento econômico e uma inserção internacional mais competitiva do bloco regional.

## **2.2 A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL À LUZ DA TEORIA NEOCLÁSSICA E DO PENSAMENTO ECONÔMICO DA CEPAL**

### **2.2.1 A Teoria Neoclássica da Integração de Mercados**

Primeiramente, é importante que se esclareça que são feitas aqui exposições acerca do pensamento de algumas correntes neoclássicas sobre o tema em questão, não sendo objetivo deste trabalho esgotar todas as obras neoclássicas que envolvem o assunto. Assim sendo, a Teoria Neoclássica da Integração Econômica pode ser resumida à Teoria das Uniões Aduaneiras, tendo como pressuposto básico que o princípio das vantagens

comparativas<sup>4</sup> regulamenta as trocas internacionais, ou seja, os países se especializam na produção de determinados bens de acordo com a dotação natural dos fatores de produção, obtendo, dessa forma, vantagens no comércio internacional. A Teoria das Uniões Aduaneiras trata essencialmente do impacto causado pelas mesmas na alocação espacial de recursos, ocorrendo a substituição, para bem ou para mal, das fontes de abastecimento do mercado.<sup>5</sup>

Antes, porém, de uma análise mais detalhada sobre a Teoria das Uniões Aduaneiras, faz-se relevante destacar os graus ou etapas de integração econômica geralmente encontrados nos manuais de Comércio Internacional. Verifica-se que o processo de integração pode ocorrer desde a formação de uma modesta Área de Tarifas Preferenciais, passando por uma Zona de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, até chegar em uma União Monetária. No período inicial, os acordos de integração operam basicamente através das margens de preferência nas tarifas aduaneiras. As margens de preferência são descontos sobre a tarifa normal aplicada a terceiros países. À medida em que se avança para etapas superiores de integração são necessários acordos que homogenizem as condições institucionais de custos, isto é, a harmonização de políticas econômicas. Uma Zona de Livre Comércio se estabelece entre dois ou mais países quando chega-se a uma tarifa interna zero para todos os produtos intercambiados. Geralmente isso ocorre após um período de transição, no qual há uma redução progressiva das tarifas. As tarifas nacionais para terceiros países permanecem diferenciadas, isto é, cada país mantém soberania integral sobre sua política tarifária externa à Zona. Começa a haver uma certa exigência quanto à harmonização de políticas econômicas entre os parceiros. A próxima fase de integração é a União Aduaneira, que consiste numa evolução da Zona de Livre Comércio, visto que acrescenta novos elementos. Ela requer uma tarifa externa comum em relação a terceiros países, e as demandas por harmonização de políticas econômicas são mais fortes. A etapa de integração seguinte é o Mercado Comum, que pressupõe a existência das duas fases anteriores e prevê a livre circulação não somente de bens, mas também de serviços e fatores produtivos, como capitais e mão-de-obra. Também requer esforços adicionais na coordenação de políticas econômicas, objetivando diminuir ao máximo os diferenciais de

---

<sup>4</sup> A origem é a Teoria das Vantagens Comparativas de Ricardo, a qual é considerada como o marco inicial da Teoria Pura do Comércio Internacional.

<sup>5</sup> Ver, a respeito, PEDREIRA, 1993, p. 26-35, onde encontra-se referência ao trabalho de Jacob Viner (Estudos na Teoria do Comércio internacional, 1937).



custos que dependem de decisões governamentais. Finalmente, a União Monetária é o estágio mais avançado da integração econômica. Esta etapa pressupõe a utilização de uma moeda comum e uma Autoridade Monetária única responsável pela gestão da moeda. Sendo assim, requer um alto grau de deslocamento de soberania para as autoridades comunitárias. Neste caso a comunidade econômica já está muito perto da formação de uma confederação de nações, ou seja, da formação de um estado nacional.

Voltando aos impactos da Teoria Neoclássica da Integração de Mercados, supõe-se que em uma união aduaneira entre dois países que produzem o mesmo produto, o país que produzir o bem a custos mais elevados interromperá automaticamente sua produção, gerando um efeito positivo de “criação de comércio” entre os dois países. Por outro lado, supondo-se a existência de um terceiro país que produza o mesmo produto a um preço mais baixo que o comercializado intra-região, a vigência de uma tarifa externa comum para terceiros fará com que o produto do país externo à união aduaneira fique relativamente mais caro. Tem-se, então, um efeito de “reorientação ou desvio de comércio”. Dessa forma, verifica-se a existência tanto de efeitos benéficos quanto de adversos originados pelo mecanismo da união aduaneira. Em outras palavras:

“ ( ... ) os efeitos benéficos estão associados à “criação de comércio”, que surge entre os países da união, quando uma fonte de abastecimento, a custos menores, substitui a outra fonte de abastecimento menos eficiente. Os efeitos adversos relacionam-se com o “desvio de comércio” que ocorre quando uma fonte de abastecimento internacional, a custos menores, é substituída por um abastecimento de custos maiores, provenientes da união” (MONTROYA, 1993, p. 141).

Constata-se assim que o mecanismo da união aduaneira será tanto mais eficaz quanto maiores forem os efeitos oriundos da “criação de comércio” em relação aos originados do “desvio de comércio”.

### **2.2.2 A Integração Econômica Regional no Pensamento da CEPAL**

A CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) é um órgão regional da ONU<sup>6</sup>, ligado ao Conselho Econômico e Social, e que foi fundado em 1948 com o objetivo de elaborar estudos e alternativas para o desenvolvimento dos países latino-americanos. É constituído por representantes do hemisfério, contando com a participação especial dos EUA, Reino Unido, França e Holanda.

A partir de 1950, a CEPAL passa a investir contra os argumentos da Teoria Neoclássica do Comércio Internacional, uma vez que estava preocupada com o subdesenvolvimento do Terceiro Mundo. Os primeiros trabalhos caracterizaram a América Latina como uma região fornecedora de produtos primários e consumidora de produtos industrializados oriundos dos países desenvolvidos. Além disso, verificou-se que os países centrais (desenvolvidos) não estavam transferindo seus aumentos de produtividade e nem seus avanços tecnológicos para os países da periferia (subdesenvolvidos). Buscando uma superação desse quadro, a CEPAL se voltou para defender a tese desenvolvimentista, baseada na implantação de uma política industrial de “Substituição de Importações” voltada para o mercado interno. Como mecanismo complementar, optou-se pela implementação de um processo de integração econômica através da criação de um mercado comum entre os países da região (PEDREIRA, 1993, p. 35-36).

No Pensamento Cepalino prevalecia o argumento de que uma política de livre-comércio regional, com supressão de barreiras tarifárias, traria vantagens significativas se comparada com o excessivo protecionismo existente no próprio mercado regional. A política protecionista extra-regional poderia caracterizar-se pelo rebaixamento das restrições internas para o comércio local e, contrariamente, pela manutenção de barreiras tarifárias e fixação de quotas de importação para os produtos comercializados fora da região integrada.

Sob a ótica Cepalina de então, a integração econômica regional constituía-se em um mecanismo de planificação regional, com interesses em integrar zonas periféricas ao modelo capitalista dos países avançados. Este pensamento caracteriza a integração econômica como um processo de negociação política entre governos nacionais, com vistas à elevação do intercâmbio comercial e à obtenção de ganhos de escala através da redução

---

<sup>6</sup> ONU - Organização das Nações Unidas: criada em 1945 pelos países vencedores da 2ª Guerra Mundial, constituindo-se numa associação de Estados independentes visando a preservação da paz mundial.

gradativa de barreiras alfandegárias, promovendo, desta forma, o desenvolvimento regional (OLIVEIRA, 1991, p. 10-14). Portanto, a integração econômica foi o mecanismo que permitiu à CEPAL tentar a elevação do planejamento do capitalismo para além das fronteiras nacionais ao visar a associação entre os países latino-americanos. O processo de integração nos moldes da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre-Comércio), em fins dos anos 60, partiu dos mesmos paradigmas da política de “Substituição de Importações”, ressaltando essencialmente sua ideologia como instrumento de estratégia de industrialização e desenvolvimento.

Até aqui foi apresentado o pensamento Cepalino das décadas de 50 e 60, que considerava, então, a integração econômica como um instrumento funcional para uma estratégia de industrialização substitutiva regional, cuja finalidade primordial era atender à demanda interna. Entretanto, depois de três décadas de experiências integracionistas na América Latina e no Caribe, e apesar de alguns avanços, a diferença existente entre os resultados alcançados e as metas ambiciosas fixadas em cada esquema de integração regional continua provocando desapontamento. A frustração com os resultados obtidos e uma maior consciência das mudanças substanciais que vêm ocorrendo na dinâmica das relações internacionais têm levado a CEPAL a uma profunda reflexão em relação ao papel da integração no processo de desenvolvimento da região e a uma revisão de posições anteriores. No final da década de 80, apareceram alguns trabalhos que pronunciaram essa mudança de enfoque. A idéia é ampliar os objetivos da integração para que também seja funcional às estratégias tendentes a melhorar a competitividade internacional dos países da região.<sup>7</sup>

A integração e a cooperação intra-regional são vistas como instrumentos complementares para atingir o objetivo mais amplo do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a CEPAL considera de fundamental importância a transformação das estruturas produtivas. Por isso, a integração deve concentrar-se em três objetivos específicos, os quais vêm a ser o fortalecimento da inserção internacional, o favorecimento à articulação produtiva e a indução a uma interação criativa entre os agentes públicos e privados. Por outra parte, além de ser funcional aos objetivos de política econômica e às estratégias de desenvolvimento

---

<sup>7</sup> Ver, a respeito, MACADAR, 1994, p. 131, onde encontram-se referências a trabalhos recentes da CEPAL sobre o tema em questão.

nacional, a integração deve procurar beneficiar todos os países participantes, possuir uma certa convergência com os projetos políticos nacionais e promover o apoio de parte de diferentes camadas da população.

### 3 A NOVA ORDEM INTERNACIONAL E OS BLOCOS ECONÔMICOS REGIONAIS

#### 3.1 UM NOVO PADRÃO DE ACUMULAÇÃO

Como foi visto no capítulo anterior, na 2ª metade da década de 70 e início dos anos 80 do século presente ocorre a crise e o esgotamento do regime de acumulação fordista no mundo, deixando-se espaço para o surgimento de um novo padrão de acumulação. Complementando, verificou-se no período seguinte que estratégias distintas foram adotadas por parte dos países desenvolvidos com o intuito de superar a crise. Um grupo liderado pelos Estados Unidos, tendo como parceiros a Inglaterra e a França, tentou solucionar o que se poderia chamar de crise de oferta aprofundando as bases do taylorismo. Nesse sentido, no primeiro momento, observou-se um movimento de busca de rebaixamento do custo do trabalho, sendo que a precarização do emprego e a subcontratação foram fenômenos típicos dessa tentativa de ajuste. Já um outro grupo de países - Japão, Alemanha e Suécia - fez a opção pela tentativa de elaboração de um novo compromisso social que de alguma forma preservasse os ganhos sociais obtidos na fase anterior. Os assalariados foram convidados a lançar-se na batalha da qualidade e da produtividade. Do mesmo modo, vínculos de parceria foram reforçados entre as empresas, as universidades e os governos locais (MICHEL et al., 1994, p. 222).

Como foi possível se comprovar ao longo da década de 80, a segunda opção obteve um êxito considerável em relação à primeira. Observou-se uma queda cada vez mais acentuada na produtividade da economia norte-americana, enquanto as economias do Japão e da Alemanha davam sinais de um amplo fortalecimento, colocando em dúvida o longo período de hegemonia dos Estados Unidos como potência mundial.

Assim, faz-se de grande relevância, então, identificar as bases do novo padrão de acumulação que está se formando em âmbito mundial. O fundamental parece ser que as modificações ocorridas no processo de produção capitalista privilegiam os mecanismos tecnológicos e de organização em detrimento da fabricação dos produtos. Vale notar que uma das características atuais dos países mais desenvolvidos é a preponderância do setor

terciário sobre o setor secundário. Os serviços passaram a ter uma participação majoritária na composição do Produto Interno Bruto dos países desenvolvidos. Além desse aspecto, pode-se apontar algumas outras características que parecem ser inerentes ao novo padrão de acumulação. Uma delas seria a de que o avanço no estágio tecnológico passou a ser condição essencial para se alcançarem índices elevados de produtividade:

“A produtividade e por conseguinte o crescimento econômico dependem cada vez mais da aplicação da ciência e da tecnologia ao processo produtivo ( ... ) as economias avançadas incrementam sua produtividade não tanto em função da adição quantitativa de capital e trabalho, como acontecia nas primeiras fases de sua industrialização, mas como resultado de uma combinação mais eficiente dos fatores no processo de produção” (CASTELLS apud MICHEL et al., 1994, p. 222).

Sob certos aspectos, a questão tecnológica e a necessidade de atualização continuada da ciência ensejam a constituição de um conjunto de elementos produtivos que diferem da mera produção de serviços de tecnologia típicos do setor terciário. Já se discute a existência de um setor tipificado pela geração e pela difusão do conhecimento, o qual já vem sendo chamado de “quaternário”. E se realmente ocorre uma produção quaternária, considera-se também como fato que o valor migra das “coisas” para a “informação”, que passa a ser um bem econômico altamente valorizado. De qualquer modo, verifica-se uma modificação na forma do capital, que cada vez mais se afasta da configuração industrial e se transforma em capital fictício ou em capital financeiro.

Portanto, qualquer projeto de inserção na chamada nova ordem deve passar necessariamente pelos avanços tecnológicos, que encontram na microeletrônica a base para se processarem informações com capacidade de difusão rápida, e pelos avanços similares nas telecomunicações. A manutenção de uma postura competitiva está diretamente vinculada à capacidade do capitalista de se manter “informado” sobre as inovações que ocorrem na dinâmica internacional.

Um outro aspecto inquestionável no novo padrão é que se convive com uma economia cada vez mais internacionalizada. O processo de produção e de reprodução do capital torna-se global, criando uma característica particular, onde se observam constantemente processos de territorialização e de desterritorialização do capital. Essa economia global

passa a ter como lógica de investimento “bolhas” com vantagens comparativas temporárias, que, em um curto espaço de tempo, podem ser substituídas por novos territórios, os quais, em um segundo momento, irão oferecer maiores vantagens. Diferentemente do modelo anterior, que exigia uma certa rigidez por parte do capital, o novo padrão requer uma grande capacidade de adaptação e/ou readaptação do capital, sem a qual perde competitividade e espaço nessa nova dinâmica. Uma outra característica da nova configuração econômica diz respeito a uma profunda modificação na organização da atividade produtiva:

“Junto às mudanças que estão tendo lugar no processo de produção propriamente dito, assistimos também a uma transformação profunda na organização da atividade econômica. Essa transformação vem sendo descrita na literatura econômica recente como a passagem de uma produção em massa uniformizada para uma produção flexível segundo os impulsos da demanda, que se expressa, em termos organizativos, em uma crise das grandes organizações verticalmente integradas em benefício das redes de conexão horizontal entre unidades econômicas descentralizadas” (CASTELLS apud MICHEL et al., 1994, p. 224).

Nesse contexto, cabe a apresentação do regime conhecido como Toyotismo, também chamado de Ohnismo, ou ainda de “Modelo Japonês”. O Toyotismo vem a ser o sistema de produção, relações interempresariais e relações de trabalho desenvolvido pela montadora automobilística japonesa Toyota após a 2ª Guerra Mundial. Este sistema apresenta um novo paradigma de organização e desenvolvimento industrial - a especialização flexível, sendo caracterizado por uma produção de artigos diferenciados e de qualidade, onde as inovações organizacionais precedem e viabilizam uma maior eficácia das inovações tecnológicas. O “Modelo Japonês” deu origem ao conceito de produção enxuta, pois procura racionalizar a produção evitando todo tipo de desperdício, o que permite o aumento da competitividade e produtividade industriais. Para uma maior compreensão do modelo, vale fazer uma sistematização do mesmo abordando mais aprofundadamente as suas três dimensões: a organização do trabalho, da produção e da empresa; as relações industriais de trabalho e o sistema de emprego; e as relações inter-empresas. Quanto à primeira, verifica-se a introdução de novas técnicas e métodos de organização do trabalho

e de gestão da produção, tais como o just-in-time<sup>1</sup> / kamban<sup>2</sup>, os círculos de controle de qualidade (CCQs)<sup>3</sup>, o controle estatístico de processo (CEP)<sup>4</sup>, o controle de qualidade total (CQT)<sup>5</sup>, o kaizen<sup>6</sup>, entre outros. A responsabilidade pela execução do trabalho é atribuída ao grupo e não ao indivíduo, e quase não existe, na indústria japonesa, a organização por posto de trabalho. Há uma polivalência generalizada por parte dos trabalhadores, executando estes serviços de fabricação, manutenção, controle de qualidade e gestão dos fluxos da produção, havendo um amplo rodízio de tarefas entre esses operários “multifuncionais”. O movimento de intensificação e racionalização do trabalho é crescente, ocasionando a redução da porosidade<sup>7</sup> no trabalho. O envolvimento do trabalhador no processo produtivo se dá através da participação dos trabalhadores regulares nos processos de inovação e de desenvolvimento tecnológico. Vale ressaltar que os trabalhadores possuem alto nível de escolaridade formal e formação profissional sistemática (dentro e fora da empresa), e existem alguns fatores que determinam a participação e a mobilização subjetiva dos mesmos, tais como a ameaça de perda das compensações salariais e dos benefícios sociais (o bônus - parte variável do salário - é modulado em função da produtividade da empresa e da avaliação do desempenho do trabalhador), e a existência de uma tênue divisão hierárquica dentro da empresa, o que possibilita a colaboração entre diferentes categorias de trabalhadores. Quanto às relações industriais de trabalho e o sistema de emprego, verifica-se que o núcleo estável da classe operária é constituído pelos trabalhadores das grandes empresas dos setores dinâmicos da economia, os quais geralmente são homens, havendo assim uma certa exclusão em relação às mulheres, aos trabalhadores temporários e sazonais, e aos trabalhadores de empresas subcontratadas (em

---

<sup>1</sup> Just in Time: expressão que quer dizer “na hora certa”; diz respeito ao sistema de organização da produção para produzir na quantidade e no tempo exatos. Este sistema reduz drasticamente os estoques e aumenta a flexibilidade, sendo as entregas por parte dos fornecedores mais frequentes e em lotes menores.

<sup>2</sup> Kamban: sistema de informação que alimenta o Just in Time; originalmente usa cartões coloridos que acompanham as “encomendas” feitas entre setores ou entre empresas.

<sup>3</sup> CCQs: grupos de trabalhadores, teoricamente voluntários, que se reúnem com o objetivo de encontrar meios para racionalizar o processo de trabalho, o que é feito através de sugestões e fluxo de informações.

<sup>4</sup> CEP: método preventivo de garantia de qualidade, onde o andamento do trabalho é constantemente comparado com um padrão definido, com imediata correção dos desvios. São empregadas técnicas estatísticas, gráficos de controle, histogramas e diagramas causa-efeito.

<sup>5</sup> CQT: complexo de procedimentos que visa elevar ao máximo a qualidade e reduzir ao máximo os defeitos da produção. Conhecido também como o sistema dos “Cinco Zeros” (zero estoque, zero defeito, zero papel, zero espera, zero pane).

<sup>6</sup> kaizen: processo contínuo e ilimitado no tempo de inovações diferenciais, constituindo-se no cotidiano do trabalho industrial.

<sup>7</sup> Porosidade: lapsos de tempo em que o trabalhador não está produzindo, enquanto espera, por exemplo, que determinada máquina conclua sua tarefa.



geral pequenas e médias). O emprego regular é de longo prazo, com aposentadoria aos 55 anos, quando o trabalhador desloca-se para um segundo emprego menos remunerado, em empresas de menor porte e prestígio. Há uma promoção de cargos e salários por tempo de serviço, embora a avaliação também leve em conta critérios de desempenho. Em relação aos movimentos sindicais, o sindicalismo de indústria foi substituído pelo “sindicalismo de empresa”. Não há uma organização forte inter-categorias ou confederação de trabalhadores. O estabelecimento é o espaço privilegiado das práticas sindicais. Isso tornou possível o fim da baixa produtividade da indústria, pois o sindicato atua privilegiando a cooperação e não o conflito, o que permite o comprometimento dos trabalhadores. Há uma articulação com o modelo de organização do trabalho, sendo o trabalhador recrutado sem alocação a um posto ou cargo definido, o que permite a polivalência, a rotação de tarefas e o acúmulo de experiências. Finalmente, quanto às relações inter-empresas, verifica-se que estas são marcadas principalmente pela relação de subcontratação ou terceirização, embora haja outros tipos de relações, como as empresas cooperadoras e as empresas coligadas. A relação de subcontratação se expressa na relação fornecedor/cliente, onde os fornecedores são as pequenas e médias empresas subcontratadas, e os clientes são representados pelas grandes empresas. Há uma relação de complementaridade, garantindo os fornecedores insumos, partes, embalagens, produtos finais e mão-de-obra temporária aos clientes. A reciprocidade também é marcante, pois, em geral, as grandes empresas clientes têm práticas de exclusividade com seus fornecedores, promovendo uma relação de colaboração tecnológica, com programas de formação e treinamento, o que permite exigir destes últimos conformidade com os critérios de qualidade e com as práticas de gestão da produção adotadas, tais como o just-in-time externo e o kamban (ANTUNES JR. et al., 1989, p. 53-64 e WOOD JR., 1992, p. 12-15).

Faz-se importante observar aqui que encontram-se três abordagens sobre o “Modelo Japonês” na literatura econômica recente. A primeira abordagem é de tipo cultural e societal, onde o modelo de organização industrial é indissociável das características globais da sociedade japonesa, não havendo possibilidade de transferir aspectos particulares para outras sociedades. A segunda abordagem é bastante estreita, sendo centralizada nas técnicas. Nesse caso, o “Modelo Japonês” é constituído por um conjunto de receitas técnicas que não apresentam problemas de transferência, recorrendo-se a uma “caixa de ferramentas”. Finalmente, a terceira abordagem é considerada intermediária, definindo o

“Modelo Japonês” como um modelo global de administração de empresas / organização industrial (incluindo a organização das relações sociais), sendo o “just-in-time” um método global que tem por objetivo eliminar todo tipo de desperdício, realizando-se apenas o trabalho necessário. Essa última abordagem é privilegiada em relação às outras, e a partir dela constata-se que o Japão é invocado para delinear um novo modelo que possui um alcance universal. Não é a efetividade da realidade japonesa que conta, mas o que dela se pode extrair é que permite pensar uma alternativa geral ao Taylorismo-Fordismo. O importante é o “novo discurso do método” que formaliza a passagem da produção em massa para a produção flexível no conjunto dos países capitalistas desenvolvidos.

### 3.2 A RODADA URUGUAI DO GATT E A OMC

O GATT é a sigla em inglês para o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade), cuja origem histórica remonta ao Pós-Guerra. Com o término das hostilidades, os principais líderes dos países vencedores da Segunda Grande Guerra viam no crescimento da economia mundial um ingrediente indispensável ao esforço de reconstrução que então se iniciava. Imaginavam que um novo arcabouço institucional deveria ser criado a fim de que o crescimento pudesse dar-se de modo mais harmonioso e em bases permanentes, evitando-se erros do passado. Este arcabouço seria constituído de um tripé, do qual os dois primeiros componentes nasceram em Bretton Woods (1944), sendo um o FMI (Fundo Monetário Internacional), dedicado ao encaminhamento das questões de finanças, desequilíbrios no balanço de pagamentos e taxas cambiais, e outro o BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento), voltado para o financiamento da reconstrução e da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento.<sup>8</sup> O terceiro elemento do tripé deveria ser a Organização Internacional do Comércio (OIC), proposta pelos EUA e Reino Unido como instrumento para promover a redução das tarifas em escala global e assim assegurar a expansão do comércio mundial como indutor do desenvolvimento de cada país. Porém, as negociações destinadas à criação da OIC revelaram-se complexas e tardaram em concluir-se. Somente em 1948 foi aprovada a Carta de Havana, em que se previa a criação da Organização. Mas em razão do vasto elenco de

---

<sup>8</sup> O FMI e o BIRD foram institucionalizados na época como agências especializadas ligadas à recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU).

temas abrangidos, que iam da política industrial à comercial, passando por questões de emprego, o documento acabou sendo vetado pelo Legislativo dos EUA, o que terminou por obstruir o processo. Entretanto, durante os passos preparatórios para a Conferência de Havana, os países participantes iniciaram uma primeira rodada de negociações sobre reduções tarifárias, administrada por um “Acordo Geral de Tarifas e Comércio-GATT”. O GATT foi concluído no final de 1947, e no início do ano seguinte passou a vigorar por meio de um protocolo de aplicação provisória. Como acabaram por frustrar-se as expectativas de criação da OIC, o GATT passou a ser de fato, desde então, um instrumento jurídico e instituição regulamentadora do comércio internacional de mercadorias (BOTETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA, 1994, p. 9-10).

O GATT foi concebido dentro dos princípios anglo-saxões do liberalismo econômico e livre comércio baseado em vantagens comparativas. Seu objetivo seria a liberalização progressiva do comércio mundial, não como um fim em si mesmo, mas antes como um meio para a geração de riqueza em cada uma das nações. O GATT se baseou em três pontos: i) a cláusula de nação mais favorecida, pela qual concessões tarifárias bilaterais eram estendidas aos demais membros, de modo a dar tratamento não-discriminatório a todos os parceiros comerciais (exceções permitidas para o caso de mercados comuns ou acordos de livre comércio); ii) eliminação de barreiras não-tarifárias ao comércio, de modo que a proteção à produção nacional se fizesse unicamente através de tarifas, a serem progressivamente reduzidas; iii) equilíbrio de direitos e obrigações, ou seja, reciprocidade entre as Partes Contratantes, refletindo-se no fato de que a redução da proteção tarifária se processasse através de listas de “concessões” mútuas estabelecidas em rodadas de negociações comerciais, cujo foro seria o próprio GATT. O Acordo Geral instituiu também mecanismos de solução de controvérsias para dirimir disputas que surgissem entre as Partes Contratantes (BOTETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA, 1994, p. 10).

De um modo geral, o GATT foi um importante instrumento na grande expansão do comércio de mercadorias que se verificou no Pós-Guerra, pois as sucessivas rodadas de negociações comerciais multilaterais realizadas sob sua égide lograram reduzir substancialmente os níveis de proteção tarifária. Contudo, as duas crises do petróleo nos anos 70 acabaram por gerar, no final daquela década e início da de 80, uma retração no crescimento da economia mundial e pressões protecionistas nos mercados dos países

desenvolvidos e em parte dos países em desenvolvimento (nestes últimos devido também ao modelo de “Substituição de Importações” adotado na época). O protecionismo passou a adquirir formas distintas, proliferando-se medidas adotadas à margem do GATT, tais como os chamados “acordos voluntários de restrição das exportações”, ou aquelas que se baseavam em lacunas ou ambigüidades nas disciplinas do Acordo Geral, de que são exemplo medidas de salvaguardas, anti-dumping e compensatórias de indisfarçável natureza protecionista. Por outro lado, os países desenvolvidos passaram a incluir temas novos na agenda econômica internacional, que viam como necessários para evitar obstáculos à expansão do comércio. Tratava-se de eliminar as diferenças existentes nos arcabouços jurídicos internos de cada país em matérias como direitos de propriedade intelectual e regras para o investimento externo, de modo que os fluxos internacionais de comércio e de investimentos estivessem mais intimamente associados. Além disso, as rodadas de negociações anteriores à Rodada Uruguai tinham deixado assuntos de interesse dos países em desenvolvimento sem encaminhamento satisfatório, como o comércio de têxteis e produtos agrícolas, submetido a uma série de restrições quantitativas. Estes países pressionavam para que se chegasse a algum acordo naqueles temas tradicionais antes de que o GATT entrasse em novos domínios. Em síntese, este era o contexto internacional em que foi lançada em 1986 a Rodada Uruguai, a qual durou aproximadamente sete anos, tendo como um dos resultados mais importantes a criação da Organização Mundial de Comércio (OMC), institucionalizada como agência especializada das Nações Unidas.

Antes de se abordar os demais resultados da Rodada Uruguai, é importante destacar, como será visto mais detalhadamente na próxima parte deste capítulo, que o cenário econômico-comercial internacional, neste fim de século, está fortemente marcado pelo fenômeno da globalização, a qual decorre da necessidade de mercados em escala mundial para a amortização de grandes investimentos em processos e produtos novos, e apresenta duas vertentes: a comercial e a do próprio processo produtivo. Na vertente comercial, observa-se a progressiva liberalização do comércio multilateral a partir do Pós-Guerra (crescimento e fortalecimento do sistema multilateral de comércio sob a égide do GATT). Na vertente produtiva, verifica-se a crescente repartição geográfica do processo produtivo através da intensificação da atuação das empresas transnacionais. Os resultados da Rodada Uruguai impactam sobre as duas vertentes. O seu lançamento representou uma consciência coletiva dos países participantes da necessidade de lidar com os problemas existentes, visando

possibilitar a progressiva liberalização do comércio mundial com base em regras estáveis, abrangentes e universalmente aplicáveis, de forma que se pudesse contribuir para a retomada do crescimento da economia internacional. Vale notar que enquanto as economias do Sul desejavam resolver os problemas que entravavam a “shallow integration” (vertente comercial da globalização), as economias do Norte objetivavam lidar com os entraves à “deep integration” (globalização do processo produtivo através de serviços, investimentos e propriedade intelectual). A solução de equilíbrio encontrada fez da Rodada Uruguai a mais complexa e ambiciosa de todas as rodadas, tanto em termos de liberalização setorial quanto em termos normativos, importando destacar que a mesma marcou o início do verdadeiro engajamento dos países em desenvolvimento em negociações comerciais multilaterais.

Os ganhos da Rodada Uruguai estão relacionados às seguintes áreas: o acesso a mercados, onde deverá ocorrer um corte médio de 37 % nas tarifas de importação internacionais; a reincorporação do comércio de produtos agrícolas às regras gerais do GATT, a que se soma o congelamento e início de reversão dos esquemas de subsídio; o desmantelamento gradual das barreiras não-tarifárias adotadas anteriormente para o comércio de têxteis, o que significa a reintegração do comércio têxtil às disciplinas do GATT; a ampliação das linhas de produtos com tarifas consolidadas (registradas multilateralmente); a regulamentação das chamadas novas áreas, ou seja, serviços, propriedade intelectual e investimentos; o aperfeiçoamento dos instrumentos de defesa comercial, com a negociação de um acordo sobre salvaguardas e o aperfeiçoamento dos códigos sobre subsídios e medidas anti-dumping; e a criação de um novo sistema de solução de disputas comerciais. Os resultados da Rodada Uruguai foram subscritos em 15 de abril de 1994, em Marrakesh, por mais de cem países. Os mesmos podem ser divididos, portanto, em duas partes: o código de conduta (arcabouço jurídico), e as concessões em termos de acesso a mercados nas chamadas listas nacionais, onde estão consolidados os níveis tarifários máximos de cada país. Vale ressaltar que uma vez consolidada, uma tarifa não pode ser aumentada ou neutralizada por outras medidas não-tarifárias sem uma negociação de compensações com os principais exportadores do produto, o que significa dizer que um país não pode aplicar níveis tarifários superiores àqueles que consolidou ou adotar medidas equivalentes a um aumento de tarifa sem oferecer uma compensação aos

seus parceiros comerciais prejudicados (BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA, 1994, p. 22 e RÉGO, 1996, p. 9-11).

A partir de 1º de janeiro de 1995, a administração do sistema multilateral de comércio resultante da Rodada Uruguai está a cargo da OMC, a qual substituiu o GATT e consistiu numa resposta ao neoprotecionismo que caracterizou os anos 70 e 80. A OMC é uma organização permanente, com personalidade jurídica própria e com o mesmo status do Banco Mundial e do FMI. No final de abril de 1996, a mesma contava com 120 membros e outros 29 países já se encontravam em processo de negociação de adesão. Suas principais funções são as seguintes: gerenciar os acordos multilaterais e plurilaterais de comércio negociados por seus membros, particularmente sobre bens, serviços e direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio; resolver diferenças comerciais; servir de fórum para negociações sobre temas já cobertos pelas regras multilaterais de comércio e sobre novas questões; supervisionar as políticas comerciais nacionais; e cooperar com o Banco Mundial e o FMI na adoção de políticas econômicas em nível mundial. Quanto à estrutura da OMC, encontra-se no topo da mesma a Conferência Ministerial, formada por representantes de todos os seus membros e que pode decidir sobre qualquer questão ligada aos acordos multilaterais de comércio. Os trabalhos ordinários da Organização são efetuados por vários órgãos, sendo o principal deles o Conselho Geral, ao qual estão subordinados o Conselho para Comércio de Mercadorias, o Conselho para Comércio de Serviços e o Conselho para Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio, aos quais, por sua vez, estão subordinados inúmeros outros comitês e grupos de trabalho. Há ainda quatro outros comitês que tratam de assuntos relacionados com comércio e desenvolvimento, restrições de balanço de pagamentos, comércio e meio ambiente, e orçamento e administração da OMC. Vale ressaltar que o Conselho Geral também atua como Órgão de Solução de Controvérsias Comerciais e como Órgão de Exame de Políticas Comerciais (RÉGO, 1996, p. 11-12 e 20).

Os chamados acordos da OMC, que englobam os do GATT de 1947 e os resultados da Rodada Uruguai, contêm 29 textos jurídicos individuais e 25 entendimentos, decisões e declarações ministeriais, onde estão especificados compromissos e obrigações adicionais dos seus membros, os quais devem observar os parâmetros básicos desses acordos ao definirem suas políticas comerciais. Isto é, estabelecem as regras que devem nortear o

comércio internacional, de modo a garantir condições gerais de competição aos produtores estrangeiros nos mercados externos. Pode-se então definir como objetivos mais amplos das novas normas a garantia de acesso aos mercados e a competição justa, além de uma maior previsibilidade das condições em que operam o comércio internacional. Por trás dos dois primeiros objetivos estão dois princípios básicos, que vêm a ser a não-discriminação e a reciprocidade. A não-discriminação é o princípio fundamental do sistema multilateral de comércio e está expresso nos acordos do GATT/OMC por meio de duas regras: a cláusula da nação mais favorecida e a cláusula do tratamento nacional. Como já foi visto anteriormente, a primeira cláusula diz que os membros estão obrigados a conceder aos produtos dos demais membros um tratamento não menos favorável do que aquele dispensado aos produtos de qualquer outro país. Há, contudo, algumas exceções a esta cláusula, relacionadas principalmente com os acordos de integração econômica e com as preferências tarifárias que podem ser concedidas pelos países desenvolvidos àqueles em desenvolvimento. Já a cláusula do tratamento nacional estabelece que, após ingressar em um determinado mercado, o produto importado deve receber um tratamento não menos favorável do que aquele dispensado ao similar nacional. Disposições quanto ao tratamento não-discriminatório também estão presentes em outros acordos da OMC, como normas de origem, inspeção prévia à expedição, medidas de investimento relacionadas com o comércio (TRIMS) e aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias. Em relação ao princípio da reciprocidade, as negociações são realizadas através da troca de concessões em termos de acesso a mercados, e cada negociador procura obter contrapartidas para aquilo que está disposto a oferecer. Na realidade, é a reciprocidade que torna possível a realização de uma liberalização mais ampla e o estabelecimento de um código de conduta multilateral, sendo que o equilíbrio resultante entre direitos e obrigações dependerá do poder de barganha de cada país na negociação (RÊGO, 1996, p. 13-14).

É importante observar que a vigilância quanto ao cumprimento dos acordos multilaterais e dos compromissos assumidos é realizada pelos próprios membros da OMC, o que faz com que a transparência seja fundamental, existindo inúmeros acordos e disposições em relação a essa questão. Os mecanismos de solução de disputas comerciais da Organização são mais rápidos e automáticos e menos sujeitos a bloqueio que os do antigo GATT, onde a aplicação das recomendações dependia da concordância de todas as partes envolvidas. Esses mecanismos podem ser invocados sempre que um dos membros considerar que a

ação de um outro anula ou reduz os benefícios originados de uma concessão negociada previamente ou quebra uma regra da OMC. Ou seja, sempre que se julgarem prejudicados pelas práticas comerciais de seus parceiros, os membros podem realizar consultas bilaterais para a negociação e/ou recorrer ao Órgão de Solução de Controvérsias (DSB) ao invés de partirem para uma retaliação unilateral. Dessa forma, a OMC estabelece procedimentos que devem ser observados para que uma disputa comercial seja resolvida no marco das regras multilaterais que estão sob sua égide, e não por meio de medidas retaliatórias unilaterais. Um país que viola os acordos da OMC e não adota as recomendações da mesma está sujeito a dois tipos de custos: oferecer uma compensação aceitável pela parte prejudicada ou sujeitar-se a retaliações autorizadas pela própria Organização.

Os compromissos assumidos na esfera da OMC garantem um maior acesso aos mercados de outros países, porém também restringem de modo significativo o espaço de manobra das nações na definição das políticas econômicas que afetam o comércio, na medida em que limitam a possibilidade de imposição de medidas discricionárias e protecionistas. Dessa forma, os formuladores de política econômica dos Estados Nacionais precisam levar em conta não apenas as demandas e necessidades domésticas, mas também os acordos assumidos pelo país com seus parceiros internacionais. Além de adequar os instrumentos de comércio exterior às regras estabelecidas multilateralmente, os governantes precisam também adequar sua retórica à nova realidade, de modo a evitar que os esforços para melhorar a competitividade externa dos produtos nacionais sejam contestados ou mesmo neutralizados por outros países.

Vale destacar agora, como também será visto adiante, um outro importante fenômeno que caracteriza o atual cenário econômico internacional: a regionalização. Trata-se da tendência ressurgida nos anos 90 com objetivos opostos aos de décadas anteriores, pois os estados passaram a buscar novos modelos de desenvolvimento e uma inserção mais competitiva na economia mundial por meio da ampliação de suas economias nacionais com o processo de integração regional. Importa dizer que esta tendência também está ligada às estratégias de âmbito mundial das empresas multinacionais, como será visto posteriormente. E constata-se que não há oposição entre o fenômeno da globalização e esta nova feição da regionalização, já que a mesma implica em liberalização adicional e não em desvio de comércio. São vertentes complementares e não antagônicas, desde que o



regionalismo seja aberto. A própria Organização Mundial do Comércio (OMC) chegou a publicar em um relatório que o surgimento acelerado dos blocos econômicos regionais em todo o mundo não impediu até o momento o desenvolvimento de um comércio mundial mais livre, tendo contribuído inclusive para promovê-lo.<sup>9</sup>

Até o final de 1994, o GATT havia sido notificado da existência de 108 acordos regionais, 33 deles concluídos a partir de 1990. Quase todos os membros do organismo estavam vinculados a pelo menos um desses blocos. É importante destacar que a proporção do comércio mundial realizada entre as diversas regiões subiu de 40,6 % em 1958, para 50,4% em 1993. Entretanto, não houve nenhuma evidência de que os acordos regionais recíprocos tivessem distorcido o fluxo do comércio e dos investimentos em detrimento da economia mundial. Segundo informações da própria OMC, os pactos regionais permitiram a seus membros aceitar obrigações para uma abertura dos mercados mais rápida do que exigia o GATT, contribuindo assim para estimular o avanço em termos multilaterais.<sup>10</sup>

### 3.3 GLOBALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO

Como já foi visto em parte anteriormente, a partir do final dos anos 70 deste século tornou-se evidente que estavam em curso importantes processos de mudança na economia internacional. Transformações profundas estavam ocorrendo nos planos do desenvolvimento tecnológico e das formas de organização da produção capitalista. Essas transformações mudavam a extensão e a natureza das relações internacionais entre os países. Globalização tornou-se a expressão utilizada para descrever a aceleração da interdependência no contexto da nova revolução tecnológica:

“A nova revolução tecnológica está baseada na microeletrônica e nas tecnologias de informação de base microeletrônica. Essas tecnologias têm a capacidade de alterar os métodos de concepção, produção, distribuição e comercialização de indústrias tradicionais e de permitir reorganizar o quadro da concorrência internacional. A telemática, particularmente, permitiu intensificar exponencialmente o conteúdo de informações desses novos métodos e a criação

---

<sup>9</sup> Ver, a respeito, OS ACORDOS regionais ajudam abrir mercados, maio 1995, p. A-12.

<sup>10</sup> Ibid.

de networks onde circulam essas informações, aumentando a possibilidade de geração de pequenas inovações cumulativas” (PRESSER, 1995, p. 87).

O network, que constitui-se num novo mecanismo de coordenação das transações econômicas e está baseado em relações de cooperação e reciprocidade intra e interempresas, passa a ser então a inovação mais importante e de alcance mais geral da nova revolução tecnológica. As novas tecnologias possuem um duplo papel, pois ao mesmo tempo que facilitam o processo de globalização, também exercem pressão para ampliá-lo. A força motriz da globalização passa a ser o amadurecimento e a difusão internacional do novo sistema de produção, denominado Toyotismo e baseado na produção enxuta e na especialização flexível, como já foi abordado anteriormente.

Em suma, o processo de globalização vem a consistir na ampliação e na crescente complexidade das operações das empresas para produzir e vender bens e serviços em uma quantidade maior de mercados, tendo como base o novo sistema de produção. Um número substancialmente maior de empresas de diversos países passa a operar em mercados estrangeiros. Essas operações são mais complexas do que aquelas oriundas do comércio internacional e dos investimentos diretos estrangeiros tradicionais, pois envolvem um número maior de funções e de empresas associadas, tais como fornecedores e prestadores de serviços, além de um número crescente de locais de origem e destino das mesmas. A expansão do comércio intrafirma e do network internacional de empresas associadas acompanha essas operações. Esse processo avançou rapidamente devido à liberalização comercial-financeira entre os países envolvidos e aos menores custos de transportes e de comunicação. Vale destacar que a intensidade da concorrência internacional se acentuou com a globalização, o que pode ser explicado pela crescente diferenciação dos produtos, pela importância das economias de escala em certos setores, pelos abalos sofridos pelas antigas estruturas de mercado, pelo menor peso relativo dos custos de mão-de-obra e das matérias-primas e pelo maior peso relativo dos custos de P&D (Pesquisa e Desenvolvimento). E verifica-se que as empresas transnacionais estão no centro do processo. Devido a etapa anterior de internacionalização, dispõem de uma estrutura organizacional internacional, operam em estruturas de oferta concentradas em escala mundial e têm a capacidade de explorar as vantagens da globalização financeira, a qual passa a desenvolver-se paralelamente à globalização da produção, o que é proporcionado

pela desregulamentação dos mercados financeiros nacionais e pela crescente integração desses mercados.

“As tendências atuais na economia internacional apontam tanto a globalização quanto a regionalização: na produção, assiste-se ao retorno da geografia, em oposição ao fim da geografia característica da globalização financeira. As estratégias de internacionalização das empresas transnacionais refletem essa duplicidade. As estratégias globais são aquelas que utilizam subsídios cruzados na batalha por participações maiores no mercado mundial, procurando daí obter vantagens competitivas em produção, distribuição e marketing. Há a centralização das atividades de elevado valor adicionado no país de origem e um controle altamente centralizado das operações das subsidiárias, que necessitam ser estreitamente coordenadas para atingirem os objetivos globais” (PRESSER, 1995, p. 88).

Verifica-se que as empresas japonesas utilizam intensamente esse tipo de estratégia citado na internacionalização de suas atividades. Já as empresas norte-americanas e européias, as quais se internacionalizaram antes, encontram dificuldades na implementação de estratégias globais, dentre outras razões pela maior autonomia das subsidiárias e pela maior diferenciação regional dos produtos. Essas empresas têm respondido ao desafio japonês através de estratégias regionais de produção, distribuição e marketing. Vale notar que no processo anterior de internacionalização havia um destaque para a locação de atividades intensivas em mão-de-obra e em matérias-primas em países onde esses fatores de produção eram mais baratos. No atual processo surgem duas novas tendências, a saber: a crescente importância das indústrias intensivas em informação e dos métodos manufatureiros avançados, os quais dependem de mão-de-obra altamente qualificada e de infra-estruturas tecnológica e comercial avançadas; e a crescente importância dos sinais fornecidos pelos mercados e da proximidade dos mercados finais, tendo como resultado uma maior distribuição das atividades das empresas entre países e uma concentração regional de aglomerações industriais especializadas. A especialização regional depende dos determinantes locais da competitividade, incluindo-se aí tanto os determinantes específicos, associados a um setor ou a um fator de produção, quanto os determinantes gerais, associados às economias externas. É importante observar que, dentro dessa nova configuração mundial, uma maior inserção internacional para os países em desenvolvimento, a qual geralmente exige uma diversificação da oferta, não é apoiada naturalmente pelo processo de globalização. Pelo contrário, para esses países está presente a ameaça de exclusão desse processo. Nesse ponto evidencia-se a importância dos acordos

regionais que estão ocorrendo no mundo, pois é a qualidade da combinação das políticas locais e regionais dos referidos países com as forças da globalização que pode levar à melhoria da sua inserção internacional.

O que foi exposto até aqui reflete em linhas gerais a nova ordem econômica internacional presente no mundo. Faz-se necessário agora apresentar algumas informações e tecer alguns comentários com o objetivo de proporcionar uma maior compreensão dessa nova ordem, principalmente no que se refere aos fenômenos da globalização e da regionalização. Nesse sentido, é importante destacar que o novo cenário mundial começa a se formar com o fim da Guerra Fria e a dissolução do sistema bipolarizado entre Leste e Oeste, o qual entra em decadência devido ao declínio da hegemonia norte-americana com o esgotamento do regime de acumulação fordista e à desagregação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, principais líderes dos pólos capitalista e socialista. Ocorre então o surgimento de uma Tríade de poder econômico formada pelos EUA, Comunidade Econômica Européia (CEE) e Japão, na qual passa a concentrar-se a maior parte do produto interno bruto mundial, dos investimentos estrangeiros diretos e do comércio mundial. Especificamente, 67 % do comércio mundial passa a se concentrar nesta Tríade na década de 80, o mesmo acontecendo com 80 % das correntes mundiais de investimentos estrangeiros diretos, que passaram a apontar a crescente importância que as empresas transnacionais atribuíam às três regiões. A partir daí, então, veio a surgir a estratégia conhecida como “globalização”, significando que as empresas transnacionais passaram a considerar cada vez mais suas atividades estrangeiras dentro da referida Tríade tão relevantes como as operações em seus países de origem. Isso contribuiu para intensificar a concorrência internacional, que passou a se caracterizar cada vez mais por uma luta frontal das empresas pelas mesmas indústrias nos mesmos mercados principais. Basicamente, uns poucos milhares de empresas transnacionais passaram a disputar uma meia dúzia de indústrias de alta tecnologia e outra meia dúzia de indústrias em processo ativo de reestruturação, tendo como alvo principal os mercados dos EUA, Europa e Japão (MORTIMOTE, 1992, p. 57, 61 e 62). Esse foi o contexto que veio se formando durante a década de 80 e que deu origem ao tão mencionado fenômeno da globalização presente hoje no mundo.

Quanto ao fenômeno da regionalização presente na atualidade, observa-se que o mesmo é formado por determinantes exógenos e endógenos. Os primeiros dizem respeito às

estratégias de âmbito mundial das firmas multinacionais, as quais procuram aproveitar as vantagens competitivas dos blocos regionais, agindo assim no sentido de incentivar a formação dos mesmos. O surgimento de uma economia mundial tripolar fez com que as empresas transnacionais procurassem adotar a estratégia de se converterem em membros regionais de cada segmento da Tríade, motivadas tanto por razões de eficiência, estas ligadas à especialização por países e a economias de escala, quanto por considerações de política, estas relacionadas à imposição de barreiras tarifárias e não tarifárias extra-regionais. As empresas transnacionais passaram a conceber e por em prática estratégias específicas para cada um dos mercados principais da Tríade, o que se efetivou em matéria de desenho de produtos, comercialização, distribuição, sistemas de abastecimento, financiamento, comércio e investimento estrangeiro, sempre de acordo com os fatores locais da competitividade, como a infra-estrutura, a qualificação da mão-de-obra, a presença de fornecedores de insumos, entre outros. É claro que as empresas oriundas de cada uma das três “metrópoles” mundiais sempre procuraram e continuam procurando manter o domínio sobre as suas respectivas áreas de influência. Vale ressaltar que alguns acordos regionais realizados à margem da Tríade, como os que são constituídos por países em desenvolvimento, principalmente na América Latina e na Ásia, também passaram a atrair a atenção das multinacionais das economias desenvolvidas, estas sempre em busca de vantagens competitivas. Além disso, constata-se que as próprias empresas das economias “emergentes” também já adotam cada vez mais uma postura regional e globalizadora. Enfim, pelo que foi mostrado, verifica-se que a globalização segue a “lógica” dos blocos, isto é, a participação nos blocos econômicos regionais vem sendo o caminho escolhido pelas empresas transnacionais para uma atuação cada vez mais global na economia mundial. É importante destacar aqui o papel dos Estados Nacionais nesse contexto:

“Na medida em que se reconhece que a área de atuação é progressivamente globalizante, descolando-se dos âmbitos nacionais, como ficam os instrumentos tradicionais de política econômica que tão bem serviram ao modelo fordista? Parece cada vez mais clara a incapacidade dos Estados Nacionais de, tentando preservar uma certa lógica “nacional”, atuarem como instituições capazes de induzir e/ou limitar o processo de reprodução do capital” (MICHEL et al., 1994, p. 224).

O Novo Estado abandona o compromisso fordista e o Welfare State, porém assume outros importantes papéis definidos pelo atual padrão de relações capitalistas, como por exemplo a articulação e a mediação da cooperação interempresarial. Os Estados Nacionais também passam a intensificar a colaboração às suas empresas transnacionais no que diz respeito à conquista de novos mercados em âmbito mundial, bem como ampliam a ajuda às mesmas em relação aos programas de pesquisa e desenvolvimento em áreas específicas.

Quanto aos determinantes endógenos da regionalização, os mesmos estão ligados à reestruturação do espaço econômico de nações e regiões para a superação dos procedimentos técnicos, econômicos e sociais do regime de acumulação fordista. Nesse sentido, como foi visto anteriormente, surgem novas estratégias sociais visando a consolidação de um paradigma da acumulação fundado na flexibilidade das tecnologias, do modelo de trabalho e da própria organização social, buscando-se a consumação de um novo modelo de desenvolvimento econômico. Assim, a explicação para o movimento de conexão de nações e regiões deve ser buscada sobretudo em sua dinâmica interna. Os Estados-Nação também adquirem um papel de destaque nesse processo, lançando mão de reformas institucionais e estruturais para tentar equacionar os inúmeros problemas desta reestruturação, bem como atuando na conformação dos interesses dos agentes econômicos e sociais no espaço territorial. Uma variada agenda de temas toma conta das discussões, incluindo-se aí a organização territorial, a organização industrial e formas de concorrência das empresas, alterações nas relações capital/trabalho, reorganização das intervenções públicas, desregulamentação de mercados, entre outros. O objetivo é garantir o desenvolvimento econômico e uma inserção internacional mais competitiva do bloco regional, tendência que é acentuada nos blocos formados por países em desenvolvimento. Nesse contexto enquadra-se a definição de bloco econômico como a união de sistemas econômicos nacionais com vistas a criar uma relação de trabalho que seja mais eficaz para atingir metas acertadas de comum acordo. A integração pode ser realizada através do movimento de mercadorias, capitais, serviços, tecnologia, trabalho, e pela harmonização de políticas econômicas. Como foi visto no capítulo anterior, as etapas ou tipos de integração que podem caracterizar um bloco regional são as seguintes: acordos de preferências tarifárias, que operam basicamente através de descontos nas tarifas aduaneiras; zona de livre comércio, que se estabelece entre dois ou mais países quando chega-se a uma tarifa interna zero para todos os produtos intercambiados; união aduaneira, que requer uma tarifa

externa comum em relação a terceiros países; mercado comum, que prevê a livre-circulação não só de bens, mas também de serviços e fatores produtivos, além da coordenação de políticas econômicas; e união monetária, que pressupõe a utilização de uma moeda comum e uma Autoridade Monetária única responsável pela gestão da moeda, chegando-se muito perto da formação de uma confederação de nações.

É importante destacar que um dos pontos principais na formação dos mercados regionais contemporâneos não é a criação de espaços comerciais fechados, afastados da economia mundial devido a uma estratégia defensiva. Pelo contrário, o ideal é a união de forças dos países-membros para uma participação mais competitiva no cenário mundial. Nesse sentido, verifica-se que a liberalização já não ocorre somente pelo desmantelamento de medidas de fronteira. Os países procuram caminhar na direção de uma integração profunda, caracterizada pela harmonização de políticas internas e de regimes regulatórios. Os megablocos passam a ter agora dimensionamento norte-sul, e os blocos sul-sul se liberalizam em relação aos países extra-regionais, como resultado do abandono da política de Substituição de Importações (BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA, 1994, p.70). Consta-se novamente que esta feição atual da regionalização atua como componente funcional da globalização dos mercados, desta vez pela experiência proporcionada aos países, que procuram se preparar e se tornarem mais competitivos para enfrentar uma concorrência cada vez mais global.

“As políticas de liberalização comercial tendentes a melhorar a inserção dos países na economia mundial não seriam, conforme a CEPAL (1990), necessariamente antagônicas aos compromissos de integração regional. Muito pelo contrário, aumentar o nível de interdependência econômica entre os países da região facilitaria alcançar o objetivo de adquirir competitividade internacional e contribuiria para uma diversificação das estruturas produtivas regionais. ( ... ) A simbiose entre a demanda sub-regional e a demanda externa manifesta-se de formas diferentes, principalmente na incorporação do progresso técnico com o objetivo de aumentar a produtividade, com reflexo no aumento das exportações e na substituição de importações em condições de uma maior eficiência. Para isso, convém aproveitar as vantagens comparativas dinâmicas oportunizadas naqueles setores em que o desenvolvimento tecnológico e o aprendizado são favorecidos pela ação conjunta regional” (MACADAR, 1994, p. 132).

Nesse sentido, produtos e processos que num momento inicial foram desenvolvidos para atender à demanda interna dos mercados nacionais passam a se candidatar para satisfazer mercados geograficamente próximos, nos quais existam condições semelhantes de demanda, incluindo-se aí segmentos da população com níveis de renda equivalentes e gostos também similares. Nesse caso, é possível que as inovações necessárias para aperfeiçoar tais produtos e processos possam ser realizadas a custos mais baixos e com um risco menor, visto que têm como meta exportar para os mercados regionais. Esse aprendizado poderá servir de alavanca para a incursão em mercados mundiais mais competitivos.

Vale notar que as iniciativas conjuntas de dois ou mais países em relação à formação de um bloco regional tendem a proporcionar às empresas vantagens produtivas no que se refere a economias externas, economias de escala e de complementaridades produtivas, que resultarão num efeito positivo quanto à redução dos custos de produção. Uma vez que há uma preferência pela especialização intra-setorial em detrimento da intersetorial nos esquemas de integração mais recentes, alguns componentes de determinados bens poderão vir a ser produzidos em outros países da região integrada, aproveitando-se as vantagens comparativas existentes. Assim, a gradual liberalização comercial contribui para estimular o comércio intra-regional. O aumento da concorrência gerado pode vir a se constituir em um fator de estímulo para uma maior eficiência, o que aumentaria a possibilidade de que uma parcela importante das empresas que exportam para o mercado regional se qualifique para exportar para o mercado internacional. Portanto, a abertura comercial intra e extra-regional e o fato de que uma parte das exportações intra-regionais se transformaria em exportações extra-regionais teriam como resultado a predominância da “criação de comércio” sobre o “desvio de comércio”, conceitos já vistos anteriormente. Em relação à “criação de comércio”, o custo do ajustamento da produção existente ficaria reduzido na medida em que, com o incremento do comércio intra-industrial, as empresas fossem diminuindo a quantidade de bens produzidos em cada planta e se especializando em determinados produtos do ramo industrial ao qual pertencem, sem necessariamente terem de paralisar suas operações. O dilema entre a produção de bens para atender às necessidades do mercado interno e a produção para exportação seria superado, pois tanto o mercado interno quanto o regional serviriam de base para se exportar a terceiros mercados. A diversificação geográfica de mercados reduziria o risco e a vulnerabilidade de contar



apenas com mercados muito concentrados. Vale ressaltar que os países da região ainda poderiam aproveitar o potencial de uma negociação conjunta frente a terceiros países, usando o poder de compra regional como instrumento de barganha (MACADAR, 1994, p.133).

Complementando o que foi exposto até aqui, é importante observar que os determinantes exógenos e endógenos da regionalização muitas vezes estão associados entre si, o que pode ser verificado, por exemplo, na relação entre as novas Joint-Ventures Internacionais<sup>11</sup> e os blocos econômicos formados por países em desenvolvimento. Nota-se que estas empresas transformam-se em instrumento de transferência de tecnologia entre a firma internacional, geralmente uma empresa multinacional, e as firmas nacionais/regionais, proporcionando a internacionalização destas últimas. Diferentemente das subsidiárias tradicionais, as Joint-Ventures Internacionais têm sido atrativas aos governos e às firmas locais/regionais pelo fato destes terem acesso aos recursos técnicos e administrativos da firma internacional, inclusive aos departamentos de pesquisa e laboratório da matriz, e aos canais de suprimento de equipamentos, componentes e insumos, sendo de extrema utilidade para as metas de desenvolvimento locais/regionais, permitindo o acesso a mercados externos. Do ponto de vista das firmas internacionais, as mesmas adquirem facilidades para o escoamento de seus produtos em mercados protegidos, facilidades para o acesso aos insumos da região e para o acesso a fontes locais de financiamento. Além disso, não sofrem discriminação de leis e práticas administrativas vigentes e têm reduzida a hostilização por parte de sentimentos nacionalistas e regionalistas. Em síntese, a relação estabelecida entre as empresas multinacionais e os agentes econômicos nacionais e regionais mostra a dinâmica que envolve os interesses pela formação dos blocos regionais.

Finalmente, pode-se apresentar aqui, em linhas gerais, um panorama da nova geografia econômica mundial caracterizada pela associação dos países em blocos e megablocos econômicos. Há um destaque para os blocos constituídos em torno das três “metrópoles” mundiais: EUA, Europa e Japão. Os EUA formaram com o Canadá e o México em 1994 o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), que, a rigor, trata-se de uma área de “comércio administrado” a ser construída num período de 15 anos. O Acordo, além

---

<sup>11</sup> Joint-Ventures Internacionais: expressão que se refere a uniões ou associações de risco envolvendo firmas internacionais e empresas locais/regionais.

de estabelecer regras para liberalização comercial, normatiza questões como investimentos, serviços, propriedade intelectual e funcionamento do mercado de trabalho. Contudo, não prevê a unificação alfandegária, a coordenação das políticas macroeconômicas ou a instituição de entidades comunitárias. A Europa tem o projeto de integração mais profundo do mundo, em andamento desde a segunda metade dos anos 50, recebendo as denominações de Mercado Comum Europeu (MCE), Comunidade Econômica Européia (CEE) e tornando-se recentemente a União Européia (UE). Além da livre movimentação de bens, serviços, capital e trabalho, o acordo inclui a harmonização das políticas macroeconômicas e setoriais e a adoção de uma moeda comum. Os 15 países membros da União Européia abrem mão de parte de sua soberania em prol de instituições comunitárias, sendo a principal delas a Comissão Européia - órgão executivo supranacional (RÊGO, jun.1995, p. 174). Em relação ao Japão, pode-se dizer que o mesmo se constitui no centro de um megamercado asiático que vem se formando, envolvendo também a China, os chamados “tigres asiáticos” (Coréia do Sul, Taiwan, Hong-Kong e Cingapura) e a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Há nesse bloco asiático o estabelecimento de preferências tarifárias e acordos de cooperação econômica, caminhando-se para uma zona de livre comércio. Vale ressaltar que os países deste bloco vêm obtendo altas taxas de crescimento em suas economias e dessa forma vêm adquirindo uma grande importância no atual cenário mundial. Além dos blocos formados ao redor da Tríade, é importante destacar que muitos outros acordos regionais, principalmente envolvendo os países em desenvolvimento, foram notificados recentemente em fóruns regionais e internacionais, sempre com objetivos de fortalecimento, desenvolvimento e de uma maior inserção mundial dos países participantes. É o caso do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), objeto do presente trabalho. O MERCOSUL foi criado em 1991 por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, e prevê a livre-circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países-membros, além do estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados. Também prevê a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais, a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-Partes e o compromisso destes de harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes para lograr o fortalecimento do processo de integração (JESUS, 1993, p. 140-141). É claro que estas metas ainda não foram totalmente alcançadas, pois além de existirem alguns obstáculos, o bloco segue um cronograma de integração que vai até a primeira década do

século seguinte, como será visto mais adiante no próximo capítulo. Concluindo, vale notar que vem ocorrendo recentemente uma aproximação cada vez maior entre os blocos econômicos regionais, verificando-se um número crescente de acordos de complementação econômica, cartas de intenções e a própria ampliação dos blocos. Como exemplo, tem-se a Conferência Econômica Ásia-Pacífico (APEC), que reúne 18 países da bacia do pacífico, entre os quais estão os países integrantes do NAFTA, a maioria dos países do bloco asiático, além de Chile e alguns países da Oceania. Pode-se citar também o acordo que vem sendo chamado de TAFTA (Agenda Transatlântica de Livre Comércio), firmado entre o NAFTA e a União Européia. Esta última também vem promovendo encontros com os países do bloco asiático e vem estabelecendo as bases para uma futura zona de livre comércio com os 12 países do sul do Mediterrâneo. E os blocos do continente americano (NAFTA, MERCOSUL, Grupo Andino, Mercado Comum Centro-Americano-MCCA e Comunidade do Caribe-CARICOM) vêm discutindo sobre a formação da Área de Livre Comércio Hemisférica (Alca). Estes exemplos reforçam a tese de que o mundo caminha para uma configuração cada vez mais global, embora valha a pena fazer a ressalva, no tocante à esfera comercial, de que, se por um lado, as barreiras tarifárias dos países e dos blocos vêm sofrendo progressivas reduções, por outro, as barreiras não-tarifárias de natureza diversa<sup>12</sup> ainda vêm sendo largamente utilizadas e não apresentam o mesmo ritmo de redução, prejudicando em parte os processos integracionistas.

---

<sup>12</sup> Tem-se como exemplos de barreiras não-tarifárias a imposição de quotas de importação, a aplicação de direitos compensatórios e de direitos anti-dumping, as exigências em relação ao padrão de qualidade dos produtos, os padrões fitossanitários e zoossanitários, as normas técnicas, as restrições voluntárias, etc.

## 4 O MERCOSUL

### 4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E CRIAÇÃO DO MERCOSUL

O MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) foi criado em 26 de março de 1991 através da assinatura do Tratado de Assunção pelos presidentes do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. O Tratado materializa antiga aspiração desses países, refletindo os crescentes entendimentos políticos em âmbito regional, a densidade dos vínculos econômicos e comerciais e as facilidades de comunicação decorrentes da localização geográfica.

Em relação aos antecedentes históricos do bloco, observa-se que os projetos de integração latino-americanos vêm sendo perseguidos desde os anos 50, época em que a CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) introduziu a idéia de que a cooperação regional baseada em um sistema de preferências comerciais iria acelerar o desenvolvimento econômico da região, complementando o modelo de industrialização baseado na política de Substituição de Importações. Entretanto, o GATT somente autorizava na época a formação de zonas de livre comércio e de uniões aduaneiras, não sendo permitida a constituição de uma simples zona de preferência tarifária. Desse modo, alguns países latino-americanos (Brasil, Argentina, México, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai) criaram a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) através do Tratado de Montevideu de 1960, visando à formação de uma zona de livre comércio e à constituição de um mercado comum em um prazo de 12 anos. Foram negociadas multilateralmente reduções tarifárias através de “listas comuns” e de “listas nacionais”, assim como a extinção de restrições não-tarifárias. Eram, porém, objetivos ambiciosos e logo sofreram oposição do setor privado, acostumado à política de Substituição de Importações e a mercados protegidos. Além disso, conspiraram contra a ALALC a gradual instalação de regimes autoritários e os conflitos de interesse na região, visto que havia uma alta heterogeneidade no grau de desenvolvimento das economias e pouca complementaridade entre elas. Em 1967 a ALALC reunia, além dos membros fundadores, a Colômbia, o Equador, a Venezuela e a Bolívia. Foi nessa época que surgiu o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), que existe até hoje. O insucesso da ALALC, que já em sua segunda etapa propunha a formação de um mercado comum latino-

americano não mais em doze, e sim em quinze anos, fez com que surgisse o Pacto Andino, em 1969, formado inicialmente por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Em 1973 a Venezuela aderiu, e em 1976 o Chile se retirou. Em resumo, a década de 70 foi muito difícil para a integração, pois além da falta de respaldo empresarial, havia rivalidades políticas, militares, econômicas e comerciais entre os países da região, principalmente entre o Brasil e a Argentina. Nos anos 70 houve também a primeira crise do petróleo, o começo do endividamento externo e, já no final da década, o crescimento da economia mundial e a expansão das exportações para terceiros mercados. As economias latino-americanas tornaram-se mais dependentes do mercado internacional e passaram a não mais fixar prazo para a formação de um mercado comum. Decidiram reestruturar a ALALC e criaram em 1980 a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), com a assinatura do Tratado de Montevideu. O objetivo já não era chegar a um mercado comum via zona de livre comércio, mas através de uma área de preferência tarifária (agora permitida pelo GATT) com esquemas mais flexíveis de entendimentos bilaterais ou por grupos de países, sem abandonar a possibilidade de acordos multilaterais. Aumentou-se o espectro da integração e procurou-se respeitar os princípios básicos do pluralismo, da convergência, da flexibilidade, dos tratamentos diferenciais em vista dos desníveis sócio-econômicos dos países, e da multiplicidade. Contudo, novas dificuldades surgiram: a segunda crise do petróleo em 1979, o agravamento do problema da dívida com a moratória mexicana de 1982, e fortes pressões protecionistas decorrentes do modelo de Substituição de Importações. A meta principal não foi alcançada, mas a possibilidade aberta de formação de sistemas sub-regionais e o incentivo à realização de acordos bilaterais facilitaram a aproximação dos países envolvidos (RÊGO, jun.1995, p.169).<sup>1</sup>

Em meados da década de 80, o cenário muda no continente com a eleição de governos civis e democráticos e a tendência a uma abertura neo-liberal das economias, já que tornava-se claro o esgotamento do modelo de Substituição de Importações, levando os países a buscarem novos rumos para a retomada do crescimento econômico. O Brasil e a Argentina interromperam então anos de rivalidade e deram início a um novo tipo de convivência, visando a uma melhor inserção na nova ordem econômica internacional, marcada pela articulação de espaços geoeconômicos de cunho regional e pelo fenômeno da globalização da economia mundial. Acreditava-se que a integração bilateral aumentaria o

---

<sup>1</sup> Ver também MERCOSUL, dez. 1994 / jan. 1995, p. 12.

poder de barganha de ambos nas negociações multilaterais. O ponto de partida para tal integração foi dado em 1985 com a Declaração de Iguazu, através da qual foi criada uma comissão mista de alto nível para tratar do assunto. Em 1986, a Ata para a Integração Brasil/Argentina estabeleceu o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), mediante o qual foram firmados, durante os quatro anos seguintes, 24 protocolos para a liberalização comercial bilateral e a cooperação em várias áreas, como produção de alimentos básicos, investimento industrial, transporte e comunicações. Dentre os protocolos que promoveram a liberalização comercial recíproca, há um destaque para os que derrubaram as barreiras ao comércio bilateral do setor de bens de capital e da indústria automobilística, assim como os que estabeleceram instrumentos para a redução de tarifas e quotas de importação de outros produtos. O Programa tinha como objetivos a abertura seletiva dos mercados dos dois países e o incentivo à complementação setorial, de acordo com os seguintes princípios: a flexibilidade, com a possibilidade de ajustamentos no “timing” do processo e nos objetivos; o gradualismo, com a fixação de metas anuais; o equilíbrio, através de uma integração setorial mais equânime entre os sócios; e a simetria, através da harmonização das políticas relacionadas com a competitividade setorial. O acordo contribuiu para a redução das resistências à abertura comercial em um ambiente eminentemente protecionista. Em 1988, foi firmado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, visando à constituição de uma zona de livre comércio em 10 anos, com a harmonização das políticas setoriais e a coordenação das políticas macroeconômicas, passos iniciais rumo à formação de um mercado comum. Em 1990, o processo de integração entre Brasil e Argentina ganhou um novo impulso, sendo acelerado e ampliado. A Ata de Buenos Aires, assinada naquele ano, estabeleceu a constituição de um mercado comum (e não mais de uma simples zona de livre comércio) até 31 de dezembro de 1994, e substituiu a integração seletiva e setorial por um processo de redução linear, generalizada e automática das tarifas alfandegárias a cada seis meses. Instituiu também um sistema de eliminação progressiva das listas de produtos que ficariam de fora da liberalização e deu prioridade à harmonização das políticas macroeconômicas. Na mesma época foi criado o Grupo Mercado Comum, de caráter binacional, e assinado o Tratado para o Estabelecimento de um Estatuto das Empresas Binacionais Brasileiro-Argentinas. Em dezembro de 1990 foi assinado o Acordo de Complementação Econômica nº 14 (ACE-14) no âmbito da ALADI, consolidando o programa de liberalização comercial. Em 1991, Uruguai e Paraguai incorporaram-se às negociações, sendo assinado então o Tratado de

Assunção, marco de referência do MERCOSUL. Os quatro países firmaram o compromisso de constituir o Mercado Comum do Sul no mesmo prazo fixado pelo programa bilateral Brasil-Argentina, até o final de 1994. O processo de integração teria como principais objetivos a modernização econômica e a inserção competitiva dos países-membros na economia mundial, diferentemente dos processos de integração latino-americanos tentados nos anos 60 (ALALC) e início dos anos 80 (ALADI), que tinham um caráter protecionista em relação a terceiros países. É importante ressaltar que a decisão quanto à formação do MERCOSUL não pode ser atribuída apenas a razões econômicas, devendo ser entendida também como uma opção geopolítica, especialmente por parte dos dois maiores sócios do acordo, que deixaram de lado suas rivalidades históricas em prol da cooperação regional (RÊGO, jun.1995, p. 170-171).

O Tratado de Assunção entrou em vigor em novembro de 1991, quando os quatro sócios concluíram, no âmbito da ALADI, o Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica nº 18 (ACE-18), que deu ao MERCOSUL a cobertura jurídica para a adoção de esquemas preferenciais entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. O Tratado diz que o mercado comum a ser constituído implica: “A livre-circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamento de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-partes -- de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -- , a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados-partes; e o compromisso dos Estados-partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração”.<sup>2</sup> O Tratado estabeleceu um período de transição para a constituição do Mercado Comum, sendo compreendido desde a entrada em vigor do mesmo até 31 de dezembro de 1994. Para esse período de transição o Tratado previa a utilização de alguns instrumentos, a saber: um Programa de Liberação Comercial, caracterizado por reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas

---

<sup>2</sup> Trecho do Tratado de Assunção transcrito por JESUS, 1993, p. 140-141.

da eliminação de restrições não-tarifárias ou medidas de efeito equivalente; uma tarifa externa comum, de forma a incentivar a competitividade externa dos estados-partes; a coordenação de políticas macroeconômicas, a ser realizada gradualmente e de forma convergente com os programas de desgravação tarifária e eliminação de restrições não-tarifárias; e a implementação de acordos setoriais. Como se verá posteriormente, nem todas essas medidas foram adotadas no período de transição, visto que houve um alongamento do cronograma de integração.

A implementação do acordo entre os quatro países, durante o período de transição, ficou a cargo de dois órgãos de caráter provisório: o Conselho do Mercado Comum (CMC), definido como o órgão superior de encaminhamento político do processo de integração, sendo formado pelos ministros das Relações Exteriores e da Economia dos quatro países; e o Grupo Mercado Comum (GMC), que recebeu a função de órgão executivo do Tratado de Assunção, sendo composto por quatro representantes de cada país, vinculados aos bancos centrais e ministérios das Relações Exteriores e da Economia. O GMC ficou responsável pela adoção das medidas necessárias à implementação das decisões do Conselho, pela cooperação econômica setorial e macroeconômica e pelo estabelecimento do cronograma de atividades, dispondo para tanto de uma Secretaria Administrativa. Subordinados ao GMC foram constituídos 11 Subgrupos de Trabalho (SGTs), cuja agenda de atividades foi fixada pelo cronograma de Las Leñas, de junho de 1992. Os Subgrupos foram assim divididos: SGT-1 - Assuntos comerciais; SGT-2 - Assuntos Aduaneiros; SGT-3 - Normas Técnicas; SGT-4 - Políticas Fiscal e Monetária relacionadas com o comércio; SGT-5 - Transporte Terrestre; SGT-6 - Transporte Marítimo; SGT-7 - Política Industrial e Tecnológica; SGT-8 - Política Agrícola; SGT-9 - Política Energética; SGT-10 - Coordenação de Políticas Macroeconômicas; e SGT-11 - Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social. Além dos trabalhos dos Subgrupos e das reuniões dos ministros e presidentes dos bancos centrais, definiu-se que assuntos sociais e culturais da integração também seriam tratados através de reuniões ministeriais setoriais, reuniões especializadas e encontros relacionados com a cooperação técnica entre o MERCOSUL e os organismos intragovernamentais e multilaterais. Definiu-se também o estabelecimento de uma Comissão Parlamentar Conjunta, com o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum. E em dezembro de 1991 surgiu o Protocolo de Brasília de solução de controvérsias, que continua em vigor até hoje (RÊGO, jun.1995, p. 172-173).



Em síntese, o Tratado de Assunção teve como objetivo comum buscar uma integração mais competitiva das economias dos quatro países-membros, num mundo em que se consolidam grandes espaços econômicos, onde a internacionalização dos sistemas produtivos e financeiros adquire grande intensidade e onde o progresso técnico se torna cada vez mais essencial para o êxito dos planos de investimento. O mercado ampliado representado pelo MERCOSUL, com uma população em torno de 200 milhões de habitantes e um Produto Interno Bruto de aproximadamente US\$ 1 trilhão (dados de 1995, como pode ser verificado adiante na TABELA 1), tende a favorecer as economias de escala e a complementaridade produtiva entre as empresas instaladas no Cone Sul, reforçando os ganhos potenciais das mesmas com o incremento da produtividade, estimulando os fluxos de comércio com o resto do mundo e tornando mais atraente os investimentos na região. Essa nova realidade está sendo possível graças aos programas econômicos recentemente adotados pelos Governos da região, favoráveis à abertura econômica, à concorrência ampliada, ao aumento da eficiência e à modernização. Nesse contexto, o MERCOSUL visa principalmente a somar competências e a maximizar vantagens comparativas em escala regional, buscando a união de forças dos países-membros para uma inserção competitiva no cenário mundial.

**TABELA 1 - Indicadores do MERCOSUL - 1995**

<b>País</b>	<b>Área (em mil km<sup>2</sup>)</b>	<b>População (em milhões)</b>	<b>PIB (US\$ milhões)</b>	<b>PIB per capita (US\$)</b>	<b>Exp. (US\$ milhões)</b>	<b>Imp. (US\$ milhões)</b>
Argentina	2.767	34,3	282.700	8.110	15.839	21.527
Brasil	8.512	156,0	676.000	2.970	43.600	36.000
Paraguai	407	4,9	8.900	1.580	817	2.370
Uruguai	177	3,2	17.200	4.660	1.913	2.770

Fonte: Centro de Informações da Gazeta Mercantil.<sup>3</sup>

## 4.2 EVOLUÇÃO DO MERCOSUL

### 4.2.1 Aspectos Institucionais

Em 1º de janeiro de 1995 começou a funcionar a zona de livre comércio e a união aduaneira do MERCOSUL, ambas de forma incompleta, como será visto adiante. A constituição de um mercado comum, como previa o Tratado de Assunção, teve que ser adiada em razão das dificuldades de se implementar um projeto tão ambicioso em um curto espaço de tempo (menos de quatro anos), já que o mesmo envolve países com estruturas produtivas bastante diferenciadas. Contudo, houveram avanços significativos no processo de integração, os quais serão detalhados a seguir. Conforme estabelecido pelo programa de desgravação tarifária automática e linear fixado em 1991, as tarifas de importação para o intercâmbio intrazonal passaram a contar inicialmente com uma preferência de 47 %, a qual foi aumentando semestralmente até atingir os 100 % em janeiro de 1995, marcando então a instituição de uma zona de livre comércio. A mesma não está completa porque os Estados-partes estão podendo dispensar um tratamento alfandegário especial (estabelecimento de tarifas de importação intra-MERCOSUL) para um determinado número de produtos, caracterizando o chamado “regime de adequação”. Definiu-se que somente poderão gozar desta proteção produtos integrantes das listas de exceções à Tarifa Externa Comum (TEC) ou os que estão submetidos a salvaguardas. No primeiro caso, o benefício terminará no final de 1998 para Brasil e Argentina, e no final de 1999 para Paraguai e Uruguai. Quanto aos produtos submetidos a salvaguardas, a desgravação linear automática terá duração até o final de 1998. As decisões fundamentais quanto à união aduaneira foram tomadas em reuniões realizadas pelo CMC e pelo GMC no segundo semestre de 1994, quando foram definidas questões como a TEC, as regras de origem e a institucionalidade definitiva do MERCOSUL. Desde 1º de janeiro de 1995 está em vigor a Tarifa Externa Comum, a qual situa-se entre 0 % e 20 % para aproximadamente 85 % do universo tarifário, o que torna incompleta a união aduaneira. Para os 15 % restantes,

---

<sup>3</sup> Ver, a respeito, DOIS anos de Mercosul, dez.1996, p. 32.

produtos integrantes de listas de exceções, estão sendo aplicadas tarifas diferentes, mas estas deverão convergir para uma tarifa externa comum até 2001 ou 2006. Dentre estes produtos estão os bens de capital, cuja convergência das tarifas se dará em 2001, e os produtos de informática, com convergência das tarifas marcada para 2006. Definiu-se que as listas de exceções não devem ultrapassar 300 posições tarifárias da Nomenclatura Comum do MERCOSUL para o Brasil, Argentina e Uruguai, podendo a lista do Paraguai contar com 399 itens tarifários. Quanto às regras de origem, foi estabelecido que os produtos comercializados entre os quatro países somente gozarão da isenção das tarifas alfandegárias se tiverem um índice de nacionalização de no mínimo 60%, isto é, se pelo menos 60% de seus insumos forem produzidos dentro do bloco. Um outro ponto diz respeito aos produtos provenientes das zonas francas comerciais e industriais, das zonas de processamento de exportações e das áreas aduaneiras especiais, sendo definido que os mesmos estão sujeitos à TEC. As zonas francas de Manaus no Brasil e da Terra do Fogo na Argentina constituem uma exceção a essa norma. Em relação às políticas comerciais nacionais, definiu-se que os quatro países não podem mais promover alterações unilaterais nas mesmas. Dessa forma, a criação de novos incentivos às exportações ou qualquer modificação nas tarifas de importação para terceiros países que impliquem em alterações nas TECs acertadas têm que contar com a aprovação dos quatro sócios. Vale ressaltar que os incentivos às exportações, como também à produção, devem respeitar as regras impostas pela OMC (antigo GATT). Em caso contrário, o sócio que se sentir prejudicado poderá lançar mão de medidas de salvaguarda. Quanto aos investimentos, foram assinados dois acordos a respeito: o Protocolo de Colônia para a Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos no MERCOSUL, que regulamenta os investimentos intrazonais, e o Protocolo sobre Promoção de Investimentos de Estados Não-Membros. Através destes documentos, procurou-se manter uma margem de preferência para investimentos intrabloco e impedir que regras diferentes em relação ao capital estrangeiro distorçam artificialmente os fluxos de investimentos originários de terceiros países. Finalmente, a estrutura institucional definitiva do MERCOSUL foi aprovada no Encontro de Ouro Preto, realizado em dezembro de 1994, sendo constituída por cinco órgãos de caráter intergovernamental, a saber: o Conselho do Mercado Comum (CMC), que já vinha funcionando e continuou responsável pelo encaminhamento político do bloco; o Grupo Mercado Comum (GMC), que também já vinha funcionando e continuou a ser o órgão executivo, mantendo a coordenação dos Subgrupos de Trabalho; a Comissão de Comércio,

órgão subordinado ao GMC, cuja função principal é velar pela aplicação da TEC e dos instrumentos de política comercial para o funcionamento da União Aduaneira<sup>4</sup>; a Comissão Parlamentar Conjunta, a qual já havia sido criada, consistindo num órgão de caráter consultivo, deliberativo e de formulação de propostas, e utilizando o intermédio do Grupo Mercado Comum para fazer recomendações ao Conselho (seus integrantes são escolhidos pelos Congressos dos quatro países); e o Fórum Consultivo Econômico e Social, órgão através do qual o setor privado (empresariado e trabalhadores) pode encaminhar seus pleitos ao GMC. Além desses órgãos, foi mantida a secretaria administrativa, sediada em Montevideu e encarregada do arquivo e divulgação dos documentos do bloco, além do registro das listas nacionais de árbitros e especialistas. Como ocorreu durante o período de transição, a estrutura institucional permanente do MERCOSUL não tem qualquer caráter supranacional. Desde 1º de janeiro de 1995 o Mercado Comum do Sul tem personalidade jurídica de direito internacional e de direito interno. O Conselho do Mercado Comum é o titular da personalidade jurídica e pode delegá-la ao GMC para a negociação de acordos com terceiros países ou organismos internacionais. Quanto ao sistema decisório, manteve-se o procedimento vigente durante o período de transição, baseado no consenso. As divergências que surgirem entre os Estados-partes sobre a interpretação, a aplicação ou o não cumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção serão submetidas aos mecanismos do Protocolo de Brasília de 1991, o qual tem a função de um tribunal arbitral (RÊGO, jun.1995, p. 175-185).<sup>5</sup>

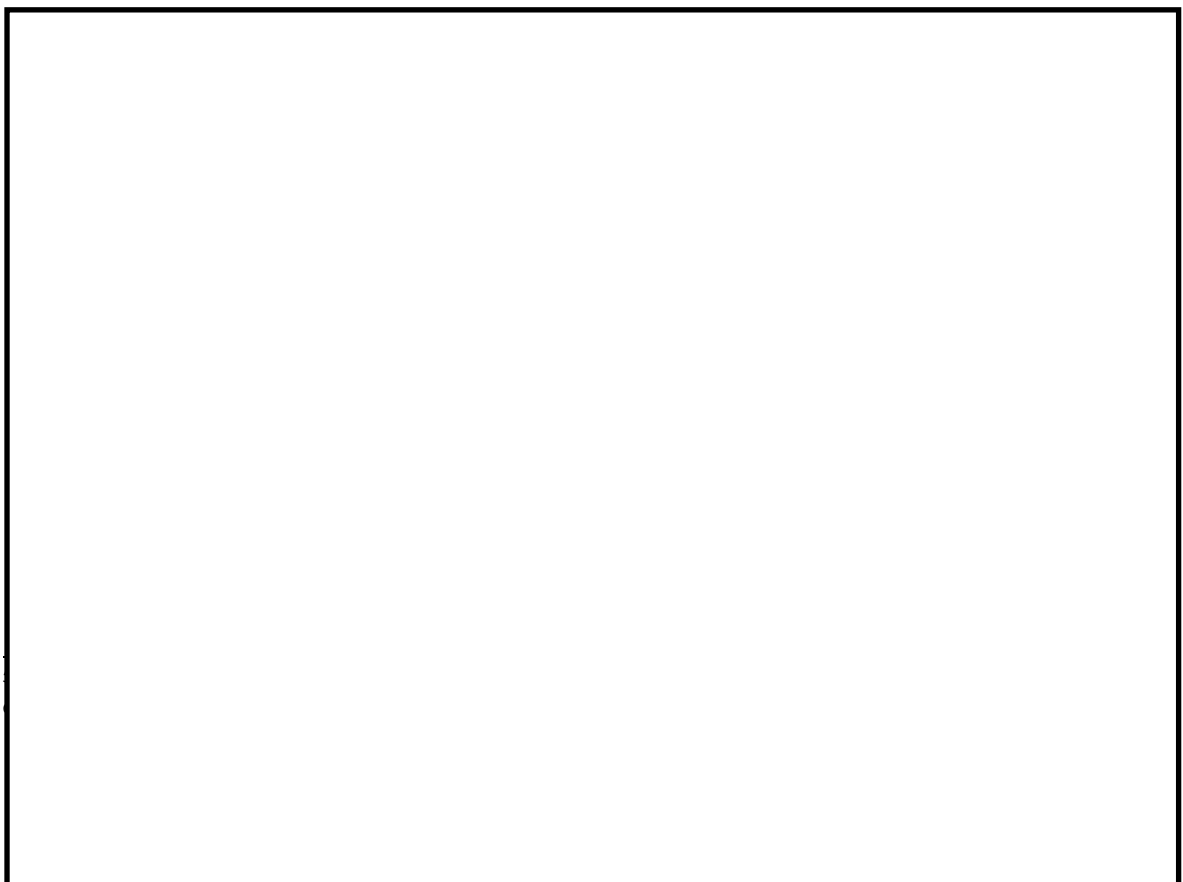
Ao final de 1995 foi fixada a nova meta do MERCOSUL: consolidar a união aduaneira e avançar em direção ao mercado comum. Em virtude disso, os onze Subgrupos de Trabalho ligados ao GMC foram reavaliados e sofreram modificações. Os SGTs 1 (Assuntos Comerciais), 2 (Assuntos Aduaneiros) e 10 (Coordenação de Políticas Macroeconômicas) foram extintos e seus objetos de trabalho incorporados aos comitês técnicos da Comissão de Comércio. Surgiram dois novos SGTs: o de Comunicações, que passou a ser o SGT-1, e o de Mineração, que passou a ser o SGT-2. Foram criadas as reuniões de ministros da Saúde e da Cultura e mantidas as reuniões dos ministros de Economia, Trabalho, Educação, Justiça, Agricultura e de presidentes de bancos centrais. A Reunião

---

<sup>4</sup> Ligados à Comissão de Comércio foram constituídos 10 Comitês técnicos, a saber: Tarifas, nomenclaturas e classificação de produtos; Assuntos aduaneiros; Normas e disciplinas comerciais; Políticas públicas que distorcem a competitividade; Defesa da concorrência; Práticas desleais e salvaguardas; Defesa do consumidor; Restrições não-tarifárias; Setor Automotriz e Setor Têxtil.

Especializada de Meio Ambiente se transformou em SGT-6 (Meio Ambiente) e os SGTs 5 e 6, que cuidavam de transportes terrestre e marítimo, se converteram no novo SGT-5 (Transportes e Infra-estrutura). O antigo SGT-3 (Normas Técnicas) mudou de nome e de enfoque, passando a tratar dos regulamentos técnicos, que são obrigatórios. O SGT-4, que antes tratava de políticas fiscal e monetária relacionadas com o comércio, passou a cuidar de assuntos financeiros. Os SGTs 7, 8 e 9 passaram a ser denominados respectivamente de Indústria, Agricultura e Energia. E o SGT-11, cujo nome era Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, passou a ser o SGT-10, de Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social. Vale ressaltar que houve uma orientação para que no período de consolidação da união aduaneira os diversos órgãos técnicos do MERCOSUL evitem, quando da execução de suas tarefas, insistir em dinâmicas de integração - próprias de uma etapa mais avançada do processo -, passando a explorar iniciativas no contexto de dinâmicas de cooperação.<sup>6</sup> O QUADRO 1 a seguir mostra como ficou o organograma do MERCOSUL:

#### QUADRO 1 - Organograma do MERCOSUL



Fonte: Ministério das Relações Exteriores do Brasil.<sup>7</sup>

Em dezembro de 1996 houve a Reunião de Cúpula de Fortaleza, reunindo os chefes políticos do MERCOSUL. Foram assinados acordos da maior importância, seja para o aperfeiçoamento da união aduaneira, seja para o aprofundamento da integração para além de seus aspectos puramente comerciais. Celebraram-se o Protocolo de Defesa da Concorrência, o qual regula as questões de cartelização e formação de preços, o Regulamento Comum de Medidas de Salvaguarda, que disciplina a aplicação de salvaguardas comerciais, e os cinco primeiros capítulos do Regulamento de Defesa do Consumidor, que constituem a base de uma legislação comum para proteger os interesses dos consumidores da região e para melhorar a qualidade dos produtos do MERCOSUL. Essas três iniciativas foram fundamentais no sentido de se promover uma crescente harmonização das quatro economias, condição indispensável para a formação de um futuro mercado comum. Além disso, a integração avançou também em seus aspectos sociais e culturais, sendo assinados o Acordo de Integração Cultural, que prevê projetos e programas conjuntos de divulgação cultural do MERCOSUL em terceiros países, e os Protocolos de Integração Educacional, os quais permitem a formação de recursos humanos em nível de pós-graduação. Outro importante acordo assinado é o que regula o transporte aéreo regional, que tornará mais fácil e rápida a comunicação entre cidades de porte médio. Destacam-se também a criação de um banco do MERCOSUL para financiar as obras de infra-estrutura da região e o importante acordo de associação do bloco com a Bolívia, abrindo-se caminho para uma futura associação com o Grupo Andino (BARROS, 1997, p.

---

<sup>7</sup> Ibid.

4). Vale ressaltar que este acordo com a Bolívia foi assinado dois meses após a entrada em vigor do Acordo MERCOSUL-Chile, como será visto posteriormente.

É importante destacar aqui que os governos dos estados-membros do MERCOSUL têm reafirmado permanentemente a sua plena adesão aos princípios e às instituições democráticas, ao estado de direito e ao respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, como condições essenciais para a cooperação no âmbito do Tratado de Assunção, seus protocolos e demais atos subsidiários. Essa determinação foi claramente ratificada durante os acontecimentos de desestabilização política ocorridos em 1996 no Paraguai, em cuja superação contribuíram de forma decisiva os governos de Argentina, Brasil e Uruguai. A mesma foi reafirmada na Cúpula de São Luís de junho de 1996 pela chamada “cláusula democrática”, através da assinatura da “Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático”, com a adesão de Chile e Bolívia. Nesse contexto, os estados-membros do MERCOSUL, convencidos de que o desenvolvimento do processo de integração deve se refletir também no processo social e político dos povos do Cone Sul, por meio de um diálogo político no mais alto nível governamental, estabeleceram um mecanismo de consulta e acerto político, que consta da “Declaração Presidencial sobre Diálogo Político entre os Estados-Membros do MERCOSUL”.

#### **4.2.2 Aspectos Econômicos e Comerciais**

Os acordos de integração econômica resultam num aumento do bem-estar dos estados-membros quando proporcionam o aproveitamento dos benefícios estáticos e dinâmicos derivados de um comércio mais livre e de uma maior interação dos mercados. Os benefícios estáticos se materializam por meio de maiores fluxos de comércio, sempre quando o efeito de criação de comércio é superior ao do desvio de comércio. Os benefícios dinâmicos estão em grande parte relacionados aos fluxos de investimento gerados para a região, resultando em crescimento econômico e desenvolvimento. O MERCOSUL se encaixa nesse contexto, pois foi concebido como instrumento ativo para criar condições econômicas favoráveis ao desenvolvimento regional e à competitividade global de cada uma das economias nacionais dos países membros, atuando como uma “plataforma de lançamento” para a inserção dos mesmos numa economia mundial cada vez mais globalizada.

Desde a criação do MERCOSUL puderam ser observados notáveis efeitos de criação de comércio, visto que houve um grande aumento do comércio intra-regional com a queda das barreiras e com a tendência à especialização produtiva. Como pode ser verificado na TABELA 2 adiante, no período 1990-1995 o comércio intra-bloco elevou-se de US\$ 4,127 bilhões em 1990 para US\$ 14,384 bilhões em 1995, crescendo a uma taxa de mais de 20 % ao ano. No mesmo período, as exportações do MERCOSUL ao resto do mundo subiram de US\$ 42,291 bilhões para US\$ 55,951 bilhões. Nota-se então uma interdependência cada vez maior entre os membros do bloco, pois o volume das exportações dirigidas ao próprio MERCOSUL (comércio intrazona) como proporção das dirigidas para o resto do mundo elevou-se de 9,8 % em 1990 para 25,7 % em 1995. Utilizando como base o total das exportações, observa-se que, em 1990, apenas 8,9 % tinham como destino os países do Cone Sul, ao passo que, em 1995, essa porcentagem atingiu 20,5 %. Por outro lado, não se pôde constatar a existência de um relevante efeito de desvio de comércio provocado pelo MERCOSUL, pois a Tarifa Externa Comum negociada implicou, no caso da Argentina, Brasil e Uruguai, uma notória redução na tarifa média para terceiros, o que caracteriza uma política de regionalismo aberto. Esse caráter não-protetionista do MERCOSUL pode ser comprovado pelo aumento das importações feitas pelo bloco dos outros países e regiões do mundo, as quais passaram de US\$ 21,15 bilhões em 1990 para US\$ 55,71 bilhões em 1995 (SANGUINETTI, 1997, p. 4).

**TABELA 2 - Exportações do MERCOSUL por Destino**

<b>Ano</b>	<b>Dentro do Mercosul (A)</b> <b>(US\$ bilhões)</b>	<b>Fora do Mercosul (B)</b> <b>(US\$ bilhões)</b>	<b>A / B</b> <b>(%)</b>	<b>A / (A+B)</b> <b>(%)</b>
1990	4,127	42,291	9,8	8,9
1991	5,103	40,830	12,5	11,1
1992	7,215	43,232	16,7	14,3
1993	10,039	44,217	22,7	18,5
1994	12,049	50,066	24,1	19,4
1995	14,384	55,951	25,7	20,5



Fonte: A ARGENTINA e o Mercosul, abr. 1997, p. 15.

Quanto aos benefícios dinâmicos proporcionados pelo MERCOSUL, observa-se que o surgimento de um mercado ampliado na região começou a promover um impacto significativo sobre as estratégias empresariais do setor privado. Efetivamente, desde o início do processo de integração foram registrados efeitos tanto sobre os fluxos de investimento intrazona como extrazona, seja através de acordos de representação, distribuição ou complementação produtiva, da formação de joint-ventures, da aquisição de participação no capital de empresas estabelecidas, da abertura de filiais ou, em menor medida, de “alianças estratégicas”. A liberalização do comércio regional e o rápido crescimento do intercâmbio passaram a influir qualitativamente sobre as decisões de investimento e de produção das empresas, estas sempre em busca de ganhos com economias de escala e com a redução dos custos de produção. Entre 1991 e 1995, os fluxos de investimento direto para países emergentes destinados ao MERCOSUL cresceu quase 50 %, atingindo um recorde de US\$ 9,159 bilhões em 1995. Vale ressaltar que este crescimento dos fluxos de investimento responde também a outros estímulos, em particular aos planos de estabilização em curso nas duas principais economias do MERCOSUL (Brasil e Argentina), destacando-se o comportamento da demanda interna nesses países, os programas de privatização de empresas estatais e a eliminação de restrições ao capital estrangeiro. Apesar do processo de integração regional não ser o único responsável pelo aumento dos fluxos de investimento, é possível detectar em várias áreas efeitos qualitativos significativos gerados pelo mesmo. Esse é o caso daqueles setores onde predominam filiais de empresas transnacionais e onde foi gerado um processo gradual de racionalização e complementação produtiva, como ocorreu com a indústria automobilística, conforme será visto no capítulo seguinte. À medida que o processo de eliminação de restrições não-tarifárias se aprofunde, os estímulos à reorganização produtiva tendem a ser mais intensos. Faz-se importante destacar que, embora menores do ponto de vista quantitativo, a cooperação e os fluxos de investimento intrazona também adquiriram um dinamismo notável. Um levantamento em maio de 1996 identificava um total de 313 empreendimentos conjuntos argentino-brasileiros, um número mais de três vezes superior que o existente em 1992, sendo que 60 % destes empreendimentos estavam vinculados ao setor produtor de bens. Vale observar que a integração intra-industrial é cada vez maior dentro do bloco,

havendo uma grande participação das pequenas e médias indústrias, que estão se reconvertendo para atender à subcontratação no fornecimento de partes e insumos.<sup>8</sup>

#### 4.2.3 Problemas e Obstáculos

Apesar dos avanços institucionais e econômico-comerciais desde a sua criação, o MERCOSUL também vem enfrentando problemas e obstáculos, mostrando o quanto é complexa a concretização de um processo de integração entre economias com tamanhos e características tão distintas quanto as envolvidas. A ênfase é maior nos primeiros anos de funcionamento do bloco como zona de livre comércio e união aduaneira parcial, quando foram registrados conflitos comerciais entre os quatro sócios, com destaque para Brasil e Argentina. Os governos, preocupados em manter seus respectivos programas de estabilidade econômica recentemente adotados e atender pleitos da iniciativa privada, acabaram tomando medidas consideradas difíceis no contexto da união aduaneira, dificultando o cumprimento de acordos realizados principalmente em Ouro Preto no final de 1994, quando foram tomadas decisões fundamentais a respeito do funcionamento do bloco.

Os problemas de adequação ao novo regime aduaneiro começaram logo nos primeiros meses de 1995, época em que as duas maiores economias do MERCOSUL (Brasil e Argentina) começaram a sofrer fortes restrições externas, parcialmente relacionadas com a retração dos recursos externos direcionados para os países latino-americanos, desencadeada pela crise mexicana de dezembro de 1994. Os problemas financeiros e fiscais da Argentina e a transformação dos superávits comerciais do Brasil em déficits<sup>9</sup> levaram os dois países, sobretudo o Brasil (principal alvo das queixas dos sócios), a adotar medidas comerciais restritivas. A Argentina reintroduziu a sua taxa de estatística (imposto adicional cobrado sobre as importações), fixando-a em 3 % para terceiros países. Além disso, promoveu a elevação dos impostos de importação de vários bens que estavam em convergência descendente à Tarifa Externa Comum. O Brasil adotou restrições tarifárias e não-tarifárias às aquisições externas para deter a escalada das importações. Inicialmente,

---

<sup>8</sup> Ver, a respeito, INTEGRAÇÃO reforça investimentos, mar. 1997, p. 13.

<sup>9</sup> A mudança de sinal das contas externas brasileiras deveu-se fundamentalmente ao aumento das importações decorrente da valorização do câmbio, da antecipação e aprofundamento da política de abertura comercial e do *boom* do consumo interno - fatores diretamente relacionados com o Plano Real.

elevou de 20 % para 32 % a tarifa de importação sobre automóveis, cujas aquisições externas vinham aumentando muito desde a redução de alíquotas no final de 1994. O receio de que a medida não fosse suficiente para trazer as importações para níveis mais razoáveis levou o governo a aumentar para 70 % as alíquotas de importação de uma lista de 109 itens em abril de 1995, composta basicamente por automóveis e eletrodomésticos. Vale ressaltar que a tarifa de 70 % dos automóveis seria progressivamente reduzida a partir de 1996 até chegar ao nível da TEC previamente acertada, que é de 20 %. Entretanto, em outubro de 1995 o governo decidiu manter a alíquota de 70 % até o final de 1996, vindo a mesma ser reduzida apenas no início de 1997, quando foi fixada em 35 %. Por outro lado, preocupado em não afetar o plano de estabilização econômica, o Brasil promoveu em 1995 a redução das alíquotas de uma lista de bens de consumo não-duráveis - produtos de baixo valor unitário, mas com peso importante nos índices de preços. Esta alteração levou o país a pleitear junto aos seus sócios a instituição de uma lista de exceções com até 150 produtos, de caráter flexível e provisório (duração de um ano), em adição à sua lista de exceção definitiva. A nova lista, composta por produtos com problemas de abastecimento e impactos significativos sobre o nível geral de preços domésticos, foi dividida em dois grupos: um de produtos fixos e tarifas sujeitas a alterações e outro com produtos e alíquotas passíveis de alteração. O governo brasileiro, então, ao solicitar aos seus parceiros a concessão dessas excepcionalidades, abriu um precedente perigoso, dando margem a que qualquer país possa reivindicar excepcionalidades de toda ordem, que, se atendidas, podem comprometer ou descaracterizar o processo de integração. O Paraguai, por exemplo, passou a pleitear um aumento de 200 produtos em sua lista de exceções, argumentando que apoiou a ampliação da lista brasileira e que precisava reduzir as tarifas de importação de bens não disponíveis no MERCOSUL necessários à elevação de sua competitividade externa. Entretanto, os representantes brasileiros e argentinos argumentaram que a situação paraguaia era diferente da brasileira, esta relacionada fundamentalmente com a sustentabilidade do Plano Real. Assim sendo, o pleito paraguaio não foi atendido, mas, em contrapartida, decidiu-se pela criação de uma nova lista de exceção flexível, transitória e adicional à TEC, formada por 50 produtos no máximo e com vigência até o final de abril de 1996. Por meio deste mecanismo, os países do MERCOSUL puderam diminuir, de modo unilateral, os impostos de importação de insumos e matérias-primas sujeitos a problemas de abastecimento sem a necessidade de consulta prévia aos outros parceiros.

Para que fosse mantida a preferência intra-bloco, as tarifas não puderam ser zeradas (RÊGO, dez.1995, p. 72-75).

Em meados de junho de 1995, o Brasil criou o seu regime automotivo com a Medida Provisória (MP) nº 1024, que estabeleceu cotas de importação de carros e incentivos para atrair investimentos estrangeiros.<sup>10</sup> A nova política caiu como uma bomba no relacionamento entre o Brasil e Argentina, pois, segundo esta última, a MP não deixava claro que o MERCOSUL seria excluído do sistema de cotas, ferindo então as decisões tomadas em Ouro Preto no final de 1994, como a que dizia que os estados-membros não poderiam introduzir unilateralmente modificações restritivas ao comércio intrazona nos regimes nacionais em vigor. Após amplas discussões, foi acertado que a Argentina ficaria de fora das quotas e concluído que isto não traria maiores consequências, pois o volume de suas vendas de automóveis para o Brasil se ajustariam sem qualquer problema à cota global de importações estabelecida pelo governo brasileiro. Vale ressaltar que esse tratamento diferenciado para a Argentina valeu ao Brasil acusações de comportamento discriminatório no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC). Uma outra medida do governo brasileiro em 1995 que enfrentou forte reação da Argentina e também do Uruguai foi a exigência de pagamento à vista para as aquisições no exterior de têxteis, arroz e milho e a redução de 90 para 60 dias do prazo de validade das guias de importação.<sup>11</sup>

As dificuldades estabelecidas pela falta de harmonização das políticas nacionais dos estados-membros do MERCOSUL voltaram novamente com a medida anunciada em fins de 1996 pelo governo brasileiro, que ofereceu incentivos fiscais e franquias tarifárias a montadoras automotrizes e indústrias correlatas que se instalassem nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. Os sócios do Brasil reclamaram imediatamente da medida, acusando a mesma de provocar uma distorção da competitividade real do país, tendendo a prejudicá-los na atração de investimentos estrangeiros. Vale destacar que a persistência de situações como essa pode levar a um aumento nocivo da concorrência e a

---

<sup>10</sup> A Medida Provisória estabeleceu que a importação de veículos até 31.12.95 não poderia ultrapassar 50 % do total de unidades internalizadas até a véspera da publicação da medida, o que equivalia a algo em torno de 150 mil unidades. Além disso, a MP reduziu o imposto de importação de equipamentos, matérias-primas, partes e peças.

<sup>11</sup> Ver, a respeito, UM ANO de Mercosul, dez. 1995, p. 3.

uma guerra de incentivos dentro do bloco, terminando por anular os ganhos potenciais da integração.

No início de 1997, o Brasil voltou a ser o alvo das acusações dos países do MERCOSUL, desta vez pela publicação da Medida Provisória nº 1569, a qual passou a exigir pagamento à vista para a totalidade das importações brasileiras, visando conter o déficit na balança comercial. Os sócios do Brasil reclamaram por não terem sido avisados com antecedência dessa iniciativa brasileira e exigiram compensações. Assim, depois de intensas negociações, o Brasil acabou dando um tratamento preferencial aos parceiros do Cone Sul. Ficou acertado que as importações brasileiras dos países do MERCOSUL, do Chile e da Bolívia, com prazo de financiamento de até 360 dias, serão garantidas pelo Convênio de Créditos Recíprocos (CCR) da ALADI - pelo qual os bancos centrais assumem o risco -, e o pagamento da mercadoria poderá ser feito em até 90 dias após sua liberação aduaneira. Além disso, as compras brasileiras de até US\$ 40 mil dos países do MERCOSUL - também garantidas pelo CCR - passarão a não ter restrições. O governo brasileiro definiu que essas exceções terão uma validade de 120 dias, período em que os parceiros comerciais do bloco enviarão ao governo brasileiro estudos fundamentados sobre as perdas financeiras que terão com a MP, iniciando-se então novas negociações.

Além dos conflitos entre os estados-membros do MERCOSUL, há que se destacar alguns obstáculos que dificultam a integração e prejudicam os negócios na região, tais como a falta de sistematização das práticas alfandegárias, o atraso na liberação de cargas nas fronteiras, a cobrança múltipla de impostos, o excesso de burocracia, as barreiras fitossanitárias, os monopólios estatais e as legislações contraditórias. Além disso, a infraestrutura da região é outro fator que dificulta as operações comerciais, tendo-se como exemplos o precário estado das rodovias e das estradas, os altos custos portuários e as diferentes bitolas de trens dos países do bloco. De acordo com estudo recente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), serão necessários investimentos de US\$ 20 bilhões para adequar as precárias vias de comunicação ao explosivo aumento registrado no intercâmbio intra-regional e colocá-las em sintonia com as taxas de crescimento das economias do bloco.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Ver, a respeito, TRANSPORTES no Mercosul, fev. 1997, p. 19.

Por fim, um outro problema que merece atenção é o que diz respeito à distribuição dos custos e benefícios da integração entre os estados-membros do MERCOSUL e suas regiões, já que existem grandes diferenças nas estruturas produtivas dos quatro países. Como as desigualdades sócio-econômicas regionais que caracterizam os países se transferem obviamente para o bloco, o resultado é que as livres forças do mercado tendem a agravar os problemas distributivos decorrentes da polarização do crescimento nos países e nas regiões mais desenvolvidas, permanecendo as regiões periféricas relegadas a um segundo plano.

#### **4.2.4 Negociações Econômicas Externas**

O MERCOSUL vem incrementando cada vez mais as suas relações com outros países, blocos econômicos e organismos internacionais, ratificando a política de regionalismo aberto exercida pelo bloco. As negociações econômicas externas vêm se desenvolvendo em diversas frentes ao mesmo tempo: no âmbito multilateral da Organização Mundial de Comércio (OMC); no âmbito da ALADI, através da plurilateralização das preferências incluídas nos convênios bilaterais e da conclusão de novos acordos de livre comércio com outros membros da Associação; no âmbito hemisférico, onde teve início o processo para a negociação de um Acordo de Livre Comércio das Américas (Alca); no âmbito da relação com a União Européia e seus estados-membros; e através de outros contatos desenvolvidos com interlocutores regionais selecionados.<sup>13</sup>

Ao nível multilateral da OMC, o MERCOSUL foi apresentado como união alfandegária de acordo com as normas do antigo GATT. A partir dessa apresentação foi criado um grupo de trabalho especial no âmbito do Comitê de Acordos Regionais da OMC, com a função de examinar a compatibilidade do acordo preferencial do Cone Sul com as regras do organismo multilateral. Para responder às exigências desse exame, o Grupo Mercado Comum (GMC) estabeleceu a formação de um grupo “ad hoc” MERCOSUL-OMC, encarregado de preparar a participação dos representantes regionais nas reuniões do grupo de trabalho especial da Organização, a primeira das quais foi realizada em outubro de 1995 e a segunda em setembro de 1996, ocasiões em que os estados-membros do MERCOSUL

---

<sup>13</sup> Esta parte do trabalho teve como base a seguinte fonte bibliográfica: AS FRENTEs de negociações externas, abr. 1997, p. 11-14.

começaram a responder as perguntas feitas pelos demais membros da OMC. Um importante assunto que teve lugar nas tarefas do grupo ad hoc do bloco foi a elaboração de uma posição negociadora e uma possível oferta de compensações para o caso de serem recebidas reclamações da parte de outros membros da OMC, já que algumas tarifas consolidadas na Organização são inferiores à Tarifa Externa Comum do MERCOSUL. Outro tema que tem ocupado os sócios do Cone Sul na sua relação com a OMC é a definição e a análise das concessões recebidas e oferecidas no âmbito do Sistema Global de Preferências Comerciais (SGPC) entre os países em desenvolvimento, cuja segunda rodada de negócios foi concluída em 31 de dezembro de 1996. Vale destacar que nesse mesmo mês e ano foi realizada a reunião ministerial da OMC em Cingapura, onde houveram avanços nas questões relacionadas com temas-chave do regime multilateral de comércio. O GMC procurou coordenar as posições políticas entre os estados-membros do MERCOSUL e assim os mesmos apresentaram na referida reunião posições comuns em torno da proposta de retomar as negociações para melhorar o acesso aos mercados agrícolas, na questão do vínculo entre o regionalismo e o sistema multilateral de comércio, no tratamento a ser dado à questão dos padrões de trabalho, entre outros. Tendo em vista as características do seu padrão de comércio, os países do MERCOSUL compartilham um interesse comum em um regime de comércio multilateral marcado por disciplinas efetivas, o que reflete em uma ativa participação em alguns dos órgãos criados recentemente, como o Órgão de Solução de Diferenças ou o Comitê de Comércio e Meio Ambiente.

No âmbito da ALADI, o estabelecimento da união alfandegária do MERCOSUL a partir de 1º de janeiro de 1995 acabou substituindo as preferências bilaterais negociadas com outros membros da Associação por preferências “plurilaterais”. Para levar adiante essas negociações, o GMC emitiu resoluções estabelecendo as pautas para o tratamento do chamado Patrimônio Histórico e para a negociação de acordos de livre comércio com outros membros da ALADI. A partir daí foram plurilateralizadas as preferências com a Bolívia (dezembro de 1995) e foram concluídos acordos de livre comércio com o Chile (junho de 1996) e com a própria Bolívia (dezembro de 1996). Com os demais membros da ALADI foram desenvolvidas negociações de diferentes níveis e intensidade, como será abordado agora.

Quanto a relação entre o MERCOSUL e o México, os mesmos já fizeram quatro reuniões para regularizar a situação estabelecida pela não extensão das preferências concedidas pelo México aos outros membros do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), aplicando os princípios do Tratado de Montevideu. Três dessas reuniões foram realizadas em 1995 e a quarta em agosto de 1996, obtendo-se como resultado a prorrogação dos acordos comerciais bilaterais vigentes e a decisão de continuar com reuniões para se atingir novos acordos. A última reunião foi concluída com o compromisso de se iniciar negociações para um novo acordo que substitua todos os acordos bilaterais e regionais vigentes no marco da ALADI. Este acordo teria um caráter transitório, seria essencialmente comercial, cobriria os produtos que constam do Patrimônio Histórico e outros produtos de interesse para os países participantes, e definiria as compensações a serem dadas pelo México ao MERCOSUL em razão do que foi exposto anteriormente. Além disso, a reunião também especificou que o novo acordo contemplará níveis de preferência que serão definidos durante o processo de negociação.

Quanto às negociações com os membros do Grupo Andino, as mesmas têm avançado mais lentamente devido às dificuldades para definir o formato do acordo. Os países do MERCOSUL também avaliaram que as renegociações do Patrimônio Histórico não atendiam aos interesses do grupo nem definiam as bases para o desenvolvimento futuro de um acordo de livre comércio. Em virtude disso, acertou-se estender as negociações e o prazo de vigência dos acordos bilaterais até 30 de setembro de 1997. A tendência é que o formato das negociações seja entre grupos, havendo numa primeira etapa a definição de normas relativas ao comércio de bens (Cronograma de Eliminação de Impostos, Regime de Origem, Solução de Controvérsias, Salvaguardas, Valorização Alfandegária, etc.), ficando outros assuntos de interesse, como investimentos, comércio de serviços, transportes e outros, para uma etapa posterior. As divergências nas posições de ambos os grupos giram em torno do prazo de eliminação de impostos, das margens de preferência iniciais, da cobertura do acordo, do tratamento dos produtos agropecuários, das zonas francas e dos mecanismos de valorização alfandegária.

O acordo de livre comércio com o Chile foi concluído em junho de 1996, depois de 2 anos de negociações, entrando em vigor em 1º de outubro do mesmo ano sob a forma de um Acordo de Complementação Econômica. Para o MERCOSUL, a importância do acordo



com o Chile não está somente no potencial de comércio envolvido, mas também pelo mesmo servir de padrão e atuar como precedente de futuras negociações com os outros membros da ALADI, já que foi o primeiro acordo de livre comércio do bloco com terceiros países. Este Acordo de Complementação Econômica assinado inclui um programa de liberação comercial que contempla eliminações progressivas e automáticas sobre as tarifas vigentes para terceiros países. Estabeleceu-se um programa de Eliminação Geral para oito anos que começa com uma preferência inicial de 40 %, e houve a elaboração de listas com diferentes categorias de produtos sensíveis, para os quais a total eliminação das tarifas se dará em um prazo maior e as margens de preferência iniciais serão menores. O Acordo proibiu o estabelecimento de novas eliminações, direitos ou taxas acima dos existentes na época da sua assinatura, excluiu do tratamento preferencial os bens provenientes de zonas francas e estabeleceu um regime geral de origem baseado na mudança da posição tarifária, complementando com uma exigência de 60 % do valor FOB do conteúdo regional e requisitos específicos para determinados produtos. No que diz respeito a práticas desleais de comércio, foi estabelecida a aplicabilidade das legislações nacionais consistentes com os acordos do GATT/OMC. Também foi previsto a vigência de um regime de medidas de salvaguarda a partir de 1º de janeiro de 1997 e de um procedimento arbitral para resolver controvérsias a partir do quarto ano do início do acordo. No tocante a valorização alfandegária, o Acordo se refere ao código sobre essa matéria acertado na OMC. E também no marco da Organização Mundial de Comércio, as partes se comprometeram a respeitar os compromissos assumidos em relação aos subsídios à exportação, e acertaram trocar listas com os incentivos vigentes em cada caso. Vale destacar que também foi estabelecido um marco para a liberalização do comércio de serviços, apesar de não terem sido estabelecidos compromissos de prazo ou sequência, e foi criada uma Comissão Administradora encarregada da administração e avaliação do Acordo, o qual também inclui um Protocolo de Integração Física.

Na cúpula presidencial de Fortaleza realizada em dezembro de 1996, o MERCOSUL e a Bolívia assinaram um Acordo de Complementação Econômica que entrou em vigor em 1º de abril de 1997, incluindo um Programa de Liberalização Comercial que de forma gradual e automática tornará livre o comércio recíproco. O novo Acordo substitui o ACE 34, acertado em dezembro de 1995 e pelo qual foram unificadas as concessões entre os membros do MERCOSUL e a Bolívia. Esta última foi autorizada pelos seus sócios do

Grupo Andino a negociar individualmente. Os produtos incluídos no ACE 34 foram incorporados ao novo Acordo com reduções tarifárias entre 30 e 80 %, as quais aumentarão até se chegar à eliminação total das tarifas em um prazo de dez anos. Como no caso do acordo com o Chile, o convênio com a Bolívia inclui diferentes categorias de produtos sensíveis, para os quais serão mantidos prazos maiores para a eliminação total das tarifas, partindo-se de margens menores de preferência. O Programa de Liberalização Comercial acertado supõe que quase 95 % do universo tarifário alcançará a eliminação total das suas tarifas de importação antes do décimo ano. O Acordo inclui aspectos normativos vinculados às restrições não-tarifárias, regime geral de origem, medidas de salvaguarda e mecanismos de solução de controvérsias. Além disso, o Acordo também cria uma comissão encarregada de administrá-lo e um Comitê Assessor Empresarial integrado por organizações empresariais de cúpula. Para os países do MERCOSUL, o comércio envolvido com a Bolívia não é tão significativo em termos globais, mas o acordo assinado representa um passo importante no sentido de construir uma rede de acordos de livre comércio sul-americanos vinculados à união alfandegária, caminhando-se para uma futura área de livre comércio sul-americana.

No âmbito hemisférico, os estados-membros do MERCOSUL assinaram com os Estados Unidos (EUA) em junho de 1991 um Acordo de Comércio e Investimento, conhecido como “acordo 4 + 1”, que estabeleceu um Conselho Consultivo e uma agenda ampla de negociação. Tal Conselho realizou várias reuniões durante os primeiros anos que se seguiram ao seu início, sem obter, no entanto, progressos significativos. A partir de dezembro de 1994, a agenda comercial do “acordo 4 + 1” foi submetida a negociações hemisféricas que tiveram início na Cúpula Presidencial das Américas realizada em Miami, nos EUA, que reuniu 34 países americanos (com a exceção de Cuba) e onde foi lançada a proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) a partir de 2005. A primeira reunião anual de Ministros de Comércio realizada em Denver, em meados de 1995, determinou a formação de sete grupos de trabalho, cujos objetivos foram a recopilção de informação e a formulação de recomendações à reunião ministerial seguinte, realizada em Cartagena, na Colômbia, em março de 1996. Nessa oportunidade foi estabelecida a criação de quatro novos grupos de trabalho e os vice-ministros de comércio foram instruídos a examinarem os diferentes enfoques para se atingir a Área de Livre Comércio das Américas e a apresentarem recomendações, avaliando como e quando iniciar

as negociações da Alca. Foi reiterado também o compromisso de concluir as negociações o mais tardar no ano de 2005 e de promover avanços satisfatórios no tocante a esse objetivo antes do final do século. Vale destacar que o ritmo e o andamento do processo hemisférico dependem em boa parte da iniciativa e do compromisso dos EUA, assim como também é evidente que o processo dificilmente poderá avançar sem uma participação construtiva e dinâmica do MERCOSUL. Alguns dos temas nos quais houveram divergências na reunião ministerial de Cartagena foram os seguintes: o tratamento das questões de meio ambiente e de direitos dos trabalhadores, o enfoque sobre a construção da Alca e os prazos para se obter resultados, e a relação entre a Alca e a OMC. Observa-se que as discussões são mais acirradas em torno das diferentes posições sobre os caminhos mais apropriados para a construção da Alca, os prazos e a ordem temática para iniciar as negociações e obter resultados. Os EUA demonstraram uma inclinação para uma negociação entre países, enquanto que o MERCOSUL se mostrou favorável para uma convergência dos acordos sub-regionais existentes. Do mesmo modo, os sócios do Cone Sul insistiram em garantir um progresso sólido, permanente e de consenso antes de privilegiar a obtenção de resultados precoces <sup>14</sup>. Nesse sentido, a proposta original do MERCOSUL em relação aos prazos e à ordem temática para as negociações foi composta de uma divisão em três etapas: a primeira, de 1998 a 2000, discutiria a facilitação de negócios, visando aparar as arestas burocráticas existentes; a segunda, nos dois anos seguintes, envolveria harmonização de procedimentos aduaneiros, acesso ao mercado agrícola e início da eliminação de outras barreiras não-tarifárias; e a terceira etapa, que se estenderia até o ano 2005, envolveria o acesso ao mercado de bens e serviços através do acerto quanto às desgravações tarifárias, além das questões relacionadas com compras governamentais, investimentos, política de concorrência e propriedade intelectual. A partir daí, então, a Alca entraria no processo normal de redução tarifária até atingir o livre comércio. Já os EUA queriam inicialmente dividir o processo em duas etapas: na primeira, começando em 1998, seriam discutidos o acesso aos mercados para produtos industriais e agrícolas, além das questões relacionadas com serviços, compras governamentais, investimentos, medidas sanitárias e fitossanitárias e procedimento aduaneiro; na segunda fase, então, seriam examinados os temas envolvendo subsídios, processos antidumping, direitos compensatórios, salvaguardas, política de concorrência e mecanismos de solução de controvérsias. Essa proposta norte-

---

<sup>14</sup> Os membros do MERCOSUL conduzem a sua participação no processo da Alca através da coordenação feita no marco do Grupo ad hoc de Relações Externas MERCOSUL-Alca, onde são realizadas reuniões

americana foi reformulada e os EUA passaram a defender, juntamente com o Canadá, negociações em uma única etapa, discutindo simultaneamente todos os pontos a partir de março de 1998. Na reunião ministerial de Belo Horizonte, em maio de 1997, os países do MERCOSUL venceram a “prova de fogo” de se manterem solidamente unidos na discussão com os EUA sobre a criação da Alca, consolidando sua posição marcada pela cautela para negociar as futuras etapas. Os integrantes do MERCOSUL defenderam consensos nacionais que envolvam interesses de empresários, trabalhadores e consumidores para dar legitimidade e sustentação política à Alca e para preparar os passos de harmonização dos interesses dos EUA e das nações latino-americanas. Para a próxima reunião presidencial em Santiago do Chile, em março de 1998, onde deverão ser de fato iniciadas as negociações, ficou fortalecido o posicionamento do MERCOSUL para que o tempo restante seja aproveitado no sentido de preparar os setores menos desenvolvidos das economias latino-americanas para a abertura comercial continental.<sup>15</sup>

No âmbito das negociações com a União Européia, houve a assinatura em dezembro de 1995 do Acordo Marco de Cooperação Inter-regional entre este bloco e o MERCOSUL, constituindo-se este documento no primeiro acordo entre duas uniões alfandegárias. Após a assinatura do mesmo, os trabalhos continuaram visando ao desenvolvimento das negociações. Para tanto, em junho de 1996 foi realizada em Bruxelas a primeira reunião da Comissão Mista UE / MERCOSUL estabelecida no Acordo Marco. Nessa oportunidade foram aprovadas as regras provisórias de funcionamento dessa Comissão Mista e também as diretrizes da Subcomissão Comercial criada também em dezembro de 1995. A Comissão Mista terá como funções promover as relações comerciais e o intercâmbio de opiniões a respeito das questões relativas à liberalização comercial e à cooperação, além de apresentar propostas e avaliar estudos apresentados pela Subcomissão Comercial. Será formada por representantes dos membros do Conselho e da Comissão Européia e por representantes do GMC do MERCOSUL. A Comissão Mista também prevê um mecanismo de consultas por solicitação de uma das partes. Quanto à Subcomissão Comercial, a mesma terá como funções assegurar o cumprimento dos objetivos comerciais previstos no Acordo Marco Inter-Regional, bem como preparar os trabalhos para a posterior liberalização dos intercâmbios. Está prevista a realização de reuniões duas vezes

---

prévias de coordenação em todas as instâncias.

<sup>15</sup> Ver também ALCA, maio 1997, p. 9.

por ano, embora possa haver reuniões extraordinárias. A Subcomissão Comercial será composta por três grupos de trabalho: bens, serviços e disciplinas comerciais. As diretrizes estabelecidas pela Comissão Mista incluem o fomento e a diversificação dos intercâmbios, além da criação de condições que propiciem o estabelecimento da Associação Inter-Regional, levando em conta a sensibilidade de certos produtos e a conformidade com a OMC. A Subcomissão Comercial também dispõe de um mecanismo de consultas para os assuntos específicos.

Além das negociações e acordos citados anteriormente, o MERCOSUL também vem desenvolvendo contatos com outros interlocutores regionais, buscando sempre a diversificação de suas relações comerciais, o que proporcionará a redução da dependência em relação aos seus sócios comerciais mais tradicionais. Entre estes contatos pode-se destacar os que envolvem o Japão, a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e o Acordo de Livre Comércio Austrália-Nova Zelândia.

#### **4.3 DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

O cenário econômico mundial se caracteriza atualmente por duas fortes tendências marcadas pelo fenômeno da globalização e pela formação de blocos econômicos regionais, como foi abordado anteriormente. A crescente interdependência entre as distintas nações, devido à expansão do comércio internacional, dos investimentos estrangeiros diretos e dos fluxos financeiros, expressa a conveniência de uma maior inserção das economias dos países no mercado internacional. O MERCOSUL está inserido nesse novo contexto mundial e passou a ser parte fundamental das estratégias de abertura econômica e transformações estruturais empreendidas por cada um dos países membros. Como foi visto ao longo deste capítulo, houveram significativos avanços tanto no campo econômico-comercial, quanto nos aspectos político-institucionais e nas relações externas, mas também foi notificada a existência de problemas e obstáculos à integração no Cone Sul. Dessa forma, existem desafios que o bloco deve procurar superar no sentido de promover o aprofundamento da integração, buscando assim o desenvolvimento da região e uma inserção cada vez mais competitiva no atual cenário mundial.

Em primeiro lugar, faz-se necessário a busca de mecanismos que permitam aos países membros do MERCOSUL administrar as “inevitáveis” crises que enfrentam na defesa de seus interesses. O equilíbrio entre o cumprimento das obrigações que os sócios assumiram ao empreender o processo de integração e a administração das respectivas conjunturas nacionais internas é um grande objetivo a ser alcançado visando à constituição de um mercado comum. Nesse sentido, a questão da convergência das políticas macroeconômicas é de fundamental importância, pois a elaboração de políticas comunitárias nas áreas industrial, agrícola, tecnológica e de comércio exterior virá a proporcionar o desenvolvimento integrado da região. Vale destacar que também se faz necessário para uma integração mais harmoniosa a existência de regras iguais para os investimentos externos, buscando-se eliminar os subsídios artificiais que distorçam as vantagens comparativas e competitivas de cada país (SANGUINETTI, abr.1997, p.4 e MACADAR, 1994, p.148).

Adicionalmente, é importante que os sócios do MERCOSUL estejam atentos para a qualidade da inserção internacional que estão buscando na nova ordem mundial, procurando aproveitar ao máximo a soma de recursos e capacidades proporcionados pela integração. Entre outras coisas, pode-se apontar a necessidade de uma política industrial ativa, estabelecendo diretrizes e objetivos em torno de uma estratégia que persiga a competitividade sistêmica e a criação ou manutenção de vantagens comparativas em certos setores ou indústrias. Além disso, faz-se necessário também desenvolver uma maior parceria entre o setor público, as instituições de pesquisa e o setor privado para impulsionar o desenvolvimento tecnológico dos países do Cone Sul, imprescindível na busca de competitividade (MACADAR, 1994, p.148 e MACIEL, 1997, p.28).

Um outro desafio do MERCOSUL diz respeito à necessidade de se melhorar substancialmente a infra-estrutura de transportes e de comunicações na região para que o ciclo de desenvolvimento iniciado com a criação do bloco possa ter continuidade. Vale ressaltar que existem diversos projetos de integração física que buscam responder à crescente demanda por obras de infra-estrutura, mas é preciso que os mesmos “saíam do papel”. E já que não se trata apenas de responder a necessidades nacionais, mas atender a demandas regionais, torna-se necessária a realização de um programa de integração física que abranja os sócios no seu conjunto.

Outro tema que merece atenção diz respeito à distribuição assimétrica dos custos e benefícios da integração entre os países membros do MERCOSUL e suas regiões, como foi visto anteriormente. Faz-se necessário o desenvolvimento de estudos e pesquisas que visem a identificar de maneira precisa as desigualdades regionais, os pólos de crescimento econômico, as relações entre as diversas regiões e entre os seus setores produtivos, de modo a se poder formular recomendações objetivando a construção de políticas nacionais e supranacionais destinadas a harmonizar e consolidar o processo de integração econômica do Cone Sul, contemplando-se as diferenças das estruturas produtivas das economias regionais para evitar a excessiva concentração dos benefícios em apenas alguns países ou regiões.

Em síntese, o aprofundamento do MERCOSUL requer fronteiras intra-bloco mais abertas, burocracias menos presentes, nova infra-estrutura física, redução permanente de listas de exceção, políticas comuns em setores-chaves e mecanismos adequados de solução de controvérsias. Faz-se importante a reafirmação dos compromissos pela produção e competitividade, pela participação e trabalho, pela cooperação econômica ampliada, pela preservação das preferências intra-bloco e pela busca de uma só voz nas negociações internacionais, objetivando aumentar a credibilidade do bloco nos fóruns multilaterais, bem como proporcionar contatos e acordos cada vez mais satisfatórios com outros países e blocos econômicos. Também se faz necessário dar uma maior atenção aos temas que vão além da esfera econômica, como as políticas públicas em matéria social, a cooperação nos campos educacional, cultural e científico, até os aspectos do livre intercâmbio de pessoas, experiências e idéias, de modo que se possa alcançar nessas áreas o mesmo dinamismo, as mesmas possibilidades e a intensidade que se vem conseguindo no campo econômico (LAVAGNA, dez.1996, p. 4 e MACIEL, 1997, p. 28).

Finalizando, vale destacar o quanto é importante o compromisso dos países que integram o MERCOSUL no sentido de trabalhar em conjunto para enfrentar os desafios existentes na busca por uma inserção competitiva na economia globalizada do mundo atual:

“Quanto mais integrados do ponto de vista econômico-comercial, político, social e cultural, mais os países do Mercosul serão capazes de lograr uma inserção proveitosa no cenário econômico e político internacional. A integração é fim e meio: representa condições mais favoráveis de

desenvolvimento e de relacionamento harmonioso entre os quatro, ao mesmo tempo que os habilita a melhor aproveitar as oportunidades e a evitar os riscos de uma economia internacional aberta e em crescente transformação” (BARROS, 1997, p. 4).



## 5 A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO MERCOSUL

### 5.1 IMPACTOS DO MERCOSUL PARA O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NA REGIÃO

A concretização de um mercado ampliado, aberto ao mundo e com uma política comercial não discriminatória está permitindo às indústrias dos países do MERCOSUL aproveitar ao máximo as economias de escala, a complementaridade de sua produção, o fortalecimento dos processos de especialização e a ampliação de suas carteiras de clientes e fornecedores regionais, sem prejuízo de acesso aos mercados internacionais. O resultado se expressa em reduções de custos e preços dos bens e serviços, no aumento da qualidade e na variedade dos produtos, no redimensionamento mais adequado das indústrias e numa maior eficiência e competitividade das mesmas, fruto de uma maior concorrência. O exemplo da indústria automobilística é um dos que melhor caracteriza essa nova realidade, pois foi um dos setores que respondeu muito rapidamente ao processo integracionista. Enquanto técnicos e diplomatas ainda acertavam pendências na regulamentação do MERCOSUL, a indústria automobilística já tinha derrubado as fronteiras entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, passando a ser intenso o trânsito de veículos, componentes, peças e informações entre os parceiros do Cone Sul. As montadoras instaladas na região anunciaram e passaram a dar início a novos investimentos, procurando sempre que possível distribuir suas fábricas nos diferentes países, buscando linhas complementares de produção. E outras montadoras que ainda não estavam instaladas no Cone Sul anunciaram a sua vinda para a região, passando a ser denominadas de “newcomers”.

Juntamente ao MERCOSUL existem outros fatores que também estão ajudando a transformar a região do Cone Sul da América num mercado muito promissor para o setor automobilístico, entre os quais estão a abertura dos mercados iniciada na presente década, a recuperação econômica dos países membros do bloco e a antiguidade do parque automobilístico local, principalmente no Brasil e na Argentina, onde está concentrada a maior parte do mercado de veículos automotores do MERCOSUL. As circunstâncias atuais diferem muito daquelas que existiam nos anos 60 e 70, pois naquela época a região passou por uma etapa desenvolvimentista baseada na política de Substituição de Importações, com

mercados bastante protegidos. As multinacionais do setor foram “convidadas” para se instalarem industrialmente na região, passando então a haver uma situação de semimonopólio. Contudo, a hiper-inflação dos anos 80 provocou o abandono desse processo e no início dos anos 90 começou a se formar o atual cenário econômico, caracterizado pelo combate à inflação, pela adoção de políticas liberais, pelo crescimento das economias e pela entrada em vigor do MERCOSUL, despertando novamente o interesse das firmas multinacionais em investir na região.

Vale ressaltar que a integração do setor automobilístico entre Brasil e Argentina começou há mais de 15 anos, mediante a assinatura de um Acordo de Alcance Parcial relativo ao setor entre os dois países. Sob tal Acordo, peças indicadas em uma lista podiam ser trocadas com benefício fiscal. A lista foi crescendo ao longo dos anos, o benefício aumentando, até que se chegou ao Protocolo 21, que entrou em operação em 1991 e passou a incluir autoveículos<sup>1</sup>, determinando alíquota zero do imposto de importação para trocas feitas em tal âmbito. O acordo transformou-se depois no Anexo VIII do Acordo de Complementação Econômica nº 14 (ACE-14). Tanto pelo Protocolo como depois pelo ACE, havia a determinação de uma cota de veículos que podia ser enviada ao país vizinho sem que se pagasse o imposto de importação. O intercâmbio de autopeças sem a incidência do imposto também era possível, havendo um equilíbrio de contas do setor automotivo. Para cada ano discutia-se o intercâmbio que seria feito dentro do acordo. Dessa forma, definiu-se no primeiro ano que as cotas de veículos seriam de 10.000 unidades, apenas para automóveis e comerciais leves. Nas cotas de 1992, que totalizaram 25.700 unidades, passaram a ser contabilizados também veículos comerciais pesados. O acumulado até 1994 em cotas foi de 103.100 unidades, havendo prorrogações de prazos para uso de cotas não utilizadas. Vale observar que em 1990, ano anterior ao estabelecimento do Protocolo 21, o comércio bilateral não chegou sequer a atingir a marca de 50.000 veículos. Ao final de 1992, o intercâmbio de veículos entre os dois países já era superior a 220.000 veículos, e continuou crescendo com o desenvolvimento do MERCOSUL, alcançando uma marca próxima de 300.000 unidades em 1994.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Os autoveículos estão classificados em automóveis, comerciais leves e comerciais pesados. Os automóveis podem ser de passageiros ou de uso misto; os comerciais leves abrangem as camionetas de uso misto, os utilitários e as camionetas de carga; os comerciais pesados abrangem os ônibus e caminhões.

<sup>2</sup> Ver, a respeito, MERCOSUL, dez.1994 / jan.1995, p. 51 e ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA - 1996.

Em relação à produção de veículos nos países membros do MERCOSUL, constata-se que houve um grande crescimento desde a criação do bloco, pois de um total de pouco mais de 1 milhão de veículos produzidos em 1990, alcançou-se uma marca superior a 2,1 milhões de unidades em 1996, registrando-se um crescimento de mais de 100 % no total produzido pelo bloco durante o período. O Brasil e a Argentina responderam neste último ano - 1996 - pela quase totalidade da produção do bloco, sendo o Brasil responsável pela produção de aproximadamente 1,8 milhão de veículos, enquanto a produção da Argentina ficou em torno de 313 mil unidades. Vale ressaltar que o incremento na produção argentina em relação a 1990 foi superior a 200 %, enquanto a produção no Brasil teve um aumento próximo a 100% em relação ao mesmo ano, como pode ser verificado na TABELA 3 adiante. Nesses dois países vem ocorrendo um aumento considerável na produtividade do setor, registrando-se no Brasil a elevação de uma produção média de 7,8 veículos/homem/ano em 1990 para a marca de 14,8 em 1994, enquanto que na Argentina a média de produção de 7 veículos/homem/ano em 1990 deu um salto para 17 em 1994. Vale destacar ainda que do total produzido em 1996 pelos dois maiores sócios do MERCOSUL, aproximadamente 300 mil veículos foram exportados pelo Brasil e um número em torno de 110 mil unidades também foi enviado ao mercado externo pela Argentina, sendo que a maior parte dessas exportações teve como destino o próprio bloco, pois o Brasil absorveu cerca de 85% das exportações argentinas e mandou para o país vizinho mais da metade das suas exportações. Em relação aos demais sócios do bloco, Uruguai e Paraguai, constata-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido para alcançar o ritmo de produção e a dinâmica dos dois maiores: o Uruguai produziu apenas 2.700 veículos em 1996, apesar de possuir uma capacidade instalada para uma produção quase nove vezes maior, e no Paraguai ainda não houve a fabricação de veículos. As projeções futuras indicam que o MERCOSUL alcançará a marca de 3 milhões de veículos produzidos no ano 2000, pois no Brasil a previsão é de uma produção em torno de 2,5 milhões de unidades na virada do século e na Argentina espera-se chegar à marca de 480 mil veículos produzidos, além de haver também perspectivas para o aumento da produção uruguaia e para o início da fabricação de veículos no Paraguai.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ver, a, respeito, INDÚSTRIA automobilística no Mercosul, mar. 1997, p. 16-18.

TABELA 3 - Produção de Veículos no Brasil e na Argentina ( 1990 - 1996 )

Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Produção no Brasil (em mil unidades)</b>	914	960	1.074	1.391	1.581	1.629	1.804
<b>Produção na Argentina (em mil unidades)</b>	100	139	262	342	409	285	313

Fonte: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA - 1996.

É importante destacar que o MERCOSUL representa para as firmas multinacionais do setor automobilístico um mercado consumidor em franca expansão, pois as vendas de veículos no bloco cresceram mais de 100 % no período de transição, passando de 814 mil unidades em 1990 para 1,7 milhão em 1994, vindo atingir a marca de 2,5 milhões de unidades em 1995, quando o MERCOSUL completou 1 ano de funcionamento como zona de livre comércio e união aduaneira parcial. E o potencial de crescimento é muito grande, pois nos dois maiores sócios do bloco existe um vasto mercado a ser explorado: na Argentina existe apenas um veículo para cada grupo de 5,5 ou 6 habitantes e no Brasil essa relação é de um veículo para cada grupo de 11 pessoas, enquanto que na Europa, por exemplo, a relação é de um e meio a dois habitantes por veículo, dependendo do país considerado. Esse mercado promissor, junto com as demais vantagens proporcionadas pelo processo de integração e pelo ambiente econômico favorável, está sendo responsável pelo anúncio de vultosos investimentos na região, sendo que parte dos mesmos já foi ou está sendo realizada. No Brasil, o montante de investimentos calculado para o período compreendido entre 1996 e 2000 se aproxima da marca de US\$ 20 bilhões, e na Argentina a previsão é de quase US\$ 5 bilhões para o último quinquênio do século, conforme pode ser verificado nas TABELAS 4 e 5 adiante. Esses investimentos estão distribuídos entre as montadoras já instaladas na região, as quais anunciam e já concretizam em parte a ampliação das linhas de produção existentes e a construção de novas fábricas, e as montadoras que estão vindo para o Cone Sul, que anunciam a construção de suas primeiras unidades produtivas. No primeiro caso se encontram as montadoras norte-americanas General Motors, Ford e Chrysler, as alemãs Volkswagen e Mercedes-Benz, as francesas

Renault, Peugeot e Citroen, as suecas Scania e Volvo, a italiana Fiat e a subsidiária Iveco, além da japonesa Toyota. As “newcomers” são até agora as japonesas Honda e Mitsubishi, as coreanas Hyundai, Asia Motors e Kia Motors, a alemães BMW e Audi (subsidiária da Volkswagen) e a tcheca Skoda, sendo que a coreana Daewoo também demonstra interesse na região. Vale observar que esses investimentos anunciados significam muito para a economia da região, pois a indústria automobilística proporciona um alto nível de geração de emprego, a formação de mão-de-obra especializada, a incorporação de novas tecnologias e uma maior integração com a economia internacional.<sup>4</sup>

**TABELA 4 - Investimentos das Montadoras no Brasil - 1996 a 2000**

<b>Empresas</b>	<b>Valores (US\$ milhões)</b>	<b>Finalidade</b>
Fiat	2.500 / 500	Linhas já existentes (modernização), novas linhas de produção e nova fábrica de motores em MG / Fábrica de caminhões Iveco.

<sup>4</sup> Ibid., p. 15-17.

General Motors	2.800	Linhas já existentes e novas fábricas de automóveis (RS), motores e componentes (SC), jipes (NE) e estamperia (SP).
Volkswagen	2.800 (no mínimo)	Linhas já existentes e novas fábricas de motores (SP), caminhões e ônibus (RJ) e veículos da Audi (PR).
Ford	2.500	Linhas já existentes (modernização) e novas linhas de produção.
Hyundai	1.285	Fábricas de automóveis e utilitários (BA e outros).
Renault	1.000	Fábrica de automóveis (PR).
Peugeot	1.000	Fábrica de automóveis e motores.
Asia Motors	500 / 400	Fábrica de utilitários (BA) / Outras.
Mercedes-Benz	400 / 400	Fábrica de automóveis compactos (MG) / Outras.
Toyota	600	Fábrica de automóveis (SP).
Honda	400 / 300	Fábrica de automóveis (SP) / Fábrica de motocicletas.
Chrysler / BMW	500	Fábrica de motores (PR).
Chrysler	315	Fábrica de picapes (PR).
Skoda	300	Fábricas de caminhões (SC e BA).
Scania	160	Linhas já existentes.
BMW	150	Motocicletas desmontadas.
Mitsubishi	150	Fábrica de caminhões.
Volvo	150	Linhas já existentes.
Kia Motors	50	Fábrica de caminhões leves.
<b>TOTAL</b>	<b>19.160</b>	

Fonte: INDÚSTRIA automobilística no Mercosul, mar.1997, p. 16 e Centro de Inform. da Gazeta Mercantil.

**TABELA 5 - Investimentos das Montadoras na Argentina - 1995 a 2000**

<b>Empresa</b>	<b>Valores (US\$ milhões)</b>	<b>Projeto</b>
General Motors	1.100	Linhas já existentes (modernização) e fábrica de automóveis em Rosario.
Ford	1.000	Linhas já existentes (modernização) e novas linhas de

		produção.
Fiat	642	Linhas já existentes e nova fábrica de automóveis em Córdoba.
Ciadea (marca Renault)	500	Linhas já existentes e novas linhas de produção.
Sevel (marca Peugeot)	500	Linhas já existentes e novas linhas de produção.
Toyota	400	Fábrica de picapes em Buenos Aires (Zárate).
Volkswagen	280	Linhas já existentes e novas linhas de produção.
Chrysler	165	Fábrica de utilitários em Córdoba.
Mercedes-Benz	100	Fábrica de utilitários em Buenos Aires.
Scania	60	Fábrica de caminhões e componentes.
Iveco	60	Linhas já existentes.
<b>TOTAL</b>	<b>4.807</b>	

Fonte: INDÚSTRIA automobilística no Mercosul, mar.1997, p. 15 e Centro de Inform. da Gazeta Mercantil.

## 5.2 ESTRATÉGIAS DAS EMPRESAS MULTINACIONAIS DO SETOR AUTOMOBILÍSTICO PARA O MERCOSUL

As estratégias das grandes montadoras mundiais de autoveículos em relação ao MERCOSUL estão baseadas exatamente na integração da produção. O objetivo é operar de forma harmônica, com fábricas nos diferentes países membros do bloco, principalmente no Brasil e na Argentina, para trabalhar com linhas complementares de produção. Busca-se especializar a produção de veículos e autopeças em cada país para que possa haver uma melhor alocação dos recursos disponíveis e o aproveitamento de uma maior escala de produção, o que permitirá a redução dos custos e contribuirá para o aumento da competitividade das empresas. É importante destacar que as decisões das multinacionais quanto a referida especialização também é determinada pela necessidade de equilíbrio de contas entre importação e exportação (sistema de compensação) para se obter certas preferências tarifárias, condição imposta pelos regimes automotivos da Argentina (1991) e do Brasil (1995), como será visto adiante. Dessa forma, as empresas procuram, sempre que possível, não concentrar a produção apenas em um país, embora tenha sido acertado o

estabelecimento de cotas de importação para as empresas instaladas somente no Brasil ou na Argentina, como também será visto posteriormente.

Observa-se que as estratégias de grande parte das montadoras quanto ao desenvolvimento de linhas complementares de produção no MERCOSUL contemplam em grande parte a fabricação de modelos médios na Argentina e a produção de automóveis pequenos e compactos no Brasil, com a intenção de algumas empresas de transformar este país num grande exportador em tal segmento. É o caso da Volkswagen, que vai concentrar sua produção de carros básicos ou populares - a exemplo do Gol - no Brasil, e a de carros médios, como o novo modelo Polo Classic, na Argentina, para onde também foi transferida sua linha de produção do modelo Voyage. A estratégia da montadora alemã abrange uma política de especialização que permite um melhor equilíbrio entre exportações e importações. Seguindo essa linha, a montadora planeja também abastecer o mercado argentino com caminhões pesados produzidos no Brasil. A norte-americana Ford segue o mesmo caminho, tendo transferido para Córdoba, na Argentina, suas linhas de produção dos modelos médios Escort e Verona, abrindo espaço em sua unidade brasileira em São Bernardo do Campo, em São Paulo, para produzir exclusivamente o compacto Fiesta, também um carro popular. Além disso, pretende transferir da Argentina para o Brasil seus núcleos de produção das picapes F-1000 e F-4000. A idéia da montadora é que um mercado abasteça o outro em um determinado segmento e vice-versa, acreditando que o crescimento da indústria automobilística no MERCOSUL vai levar ao fortalecimento do setor em toda a América Latina. A Fiat também decidiu que não terá duplicidade em suas linhas, decidindo produzir em Betim, Minas Gerais, a versão “hatch back” do seu carro mundial - o Palio -, deixando para sua nova fábrica na Argentina a produção da versão sedã e do modelo médio Siena. A montadora italiana também fabricará em sua base argentina os motores e os câmbios para equipar a versão do Palio produzida no Brasil, o que já acontece na linha de montagem do Tempra. A intenção é transformar o Brasil numa grande plataforma de exportação do seu novo modelo, inaugurando um feito inédito para o MERCOSUL, pois pela primeira vez o chamado carro mundial de uma multinacional partirá da região para o resto do mundo, e não o contrário, deixando as fábricas locais absolutamente em dia com o que há de mais moderno na indústria automobilística mundial.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ver, a respeito, OS CARROS no Mercosul, out.1995, p. C-3.



A unificação do mercado no Cone Sul também foi determinante na decisão da Renault de produzir veículos no Brasil, procurando aproveitar as vantagens da complementação produtiva. A montadora francesa é associada na Argentina à empresa Ciadea, que produz os veículos da sua marca, e escolheu instalar sua fábrica na região sul do Brasil, no estado do Paraná, para ficar mais próxima do país vizinho e facilitar a integração da produção. A montadora vai produzir no Brasil, a partir de 1999, o novo modelo Mégane, e na Argentina vai fabricar o Renault 19 e o Clio. A norte-americana General Motors também decidiu instalar duas fábricas na região sul do Brasil - nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul - e outra na cidade de Rosario, na Argentina, com o objetivo de reforçar o intercâmbio de automóveis e autopeças entre as suas unidades industriais no MERCOSUL. As novas fábricas no sul do Brasil serão destinadas à produção de um novo veículo compacto (RS) e à produção de motores e componentes (SC), enquanto que na Argentina será produzido o automóvel Corsa quatro portas e uma versão do modelo médio “world classic”. Já a montadora sueca Scania constitui-se num exemplo de pioneirismo na integração do setor automobilístico no MERCOSUL, pois criou em julho de 1995 a Scania Latin America, uma estrutura para coordenar todas as atividades latino-americanas da marca. Seguindo a tendência das demais montadoras com forte presença no bloco do Cone Sul, a montadora está otimizando sua produção e especializando cada uma de suas linhas. No Brasil, concentrou a produção de ônibus e caminhões pesados, além da fabricação de cabinas, motores e eixos. A produção dos caminhões P-93, semipesados, será realizada exclusivamente na Argentina, onde também está sendo centralizada a produção de caixas de câmbio e transmissões.<sup>6</sup>

O estágio tecnológico da indústria automobilística nos tempos atuais, em que se não há uma escala determinada, as fábricas não são economicamente operacionais, pesou na decisão da montadora japonesa Toyota em se instalar de vez no MERCOSUL. A montadora está procurando especializar sua produção nos dois maiores sócios do bloco, decidindo produzir a pick-up Hilux em Zárate, na Argentina, e o automóvel Corolla no Brasil, no estado de São Paulo. Essa tendência de especialização industrial com o objetivo de aumentar a economia de escala para veículos e autopeças está levando a montadora alemã Mercedes-Benz a concentrar a produção tanto de caminhões e ônibus quanto de

---

<sup>6</sup> Ibid., p. C-3 e C-4.

automóveis compactos no Brasil, e a de veículos utilitários na Argentina. As subsidiárias da montadora no MERCOSUL também estão mais próximas de suas matrizes, pois os novos modelos vêm sendo lançados simultaneamente, como é o caso do compacto Classe A no Brasil e do utilitário Sprinter na Argentina. Já a montadora Iveco (Grupo Fiat), depois de uma análise criteriosa de como realizar suas operações dentro do MERCOSUL, decidiu produzir caminhões leves e utilitários leves no Brasil, deixando a produção de caminhões pesados e semipesados, além de ônibus e motores, para a Argentina. Quanto à montadora francesa Peugeot, a qual vem a ser uma das duas montadoras instaladas no Uruguai (a outra é a Citroen), verifica-se que há algum tempo a mesma mantém uma produção neste país dos modelos 205 e 306, enquanto que na Argentina a empresa licenciada Sevel fabrica o modelo 405 e picapes da marca. No entanto, as vantagens proporcionadas pelo MERCOSUL acabaram fazendo com que a montadora alterasse seus planos para a região, resolvendo também produzir o modelo 306 na Argentina, além de decidir pela construção de uma fábrica no Brasil para a produção de motores e automóveis. A norte-americana Chrysler, por sua vez, fez a opção por produzir picapes no Brasil, no estado do Paraná, procurando ficar próxima à cidade de Córdoba, na Argentina, onde irá inaugurar a sua planta de produção do jipe Grand Cherokee.<sup>7</sup>

Quanto às montadoras instaladas ou prestes a se instalarem apenas em um país do MERCOSUL, observa-se que as mesmas procuram aproveitar os benefícios do mercado ampliado com o aumento da escala de produção e com o acesso mais fácil aos insumos e componentes, mesmo não operando ainda com linhas complementares de produção nos diferentes países, embora em grande parte dos casos esse venha ser o objetivo a ser alcançado futuramente. Nesse sentido, as montadoras japonesas Honda e Mitsubishi anunciaram a construção de suas primeiras fábricas no Brasil, sendo que a primeira irá produzir automóveis (modelo Civic Sedan) em Sumaré (SP) e motocicletas (GO), enquanto que a outra irá fabricar veículos comerciais pesados (caminhões Canter), ainda sem local definido. Da mesma forma, a alemã BMW, além de formar com a Chrysler uma joint-venture para produzir motores no Brasil, também anunciou a construção de uma linha de montagem de motocicletas e está estudando a possibilidade de vir a construir uma fábrica de automóveis no maior sócio do MERCOSUL. A também alemã Audi, em parceria com a Volkswagen, construirá uma fábrica de automóveis de passeio no Brasil, tendo decidido

---

<sup>7</sup> Ver, a respeito, MONTADORAS integram a produção, dez. 1996, p. I-21.

que os primeiros modelos a serem fabricados serão o Golf, da Volkswagen, e o Audi A3. As montadoras coreanas Hyundai, Asia Motors e Kia Motors também anunciaram investimentos no Brasil: a Hyundai pretende produzir automóveis e utilitários, sendo que uma fábrica se localizará no estado da Bahia; a Asia Motors vai construir uma fábrica de utilitários Towner também na Bahia e a Kia Motors anunciou a produção do caminhão leve Bongo (cabine simples), ainda sem local definido. A montadora sueca Volvo, já instalada no Brasil, anunciou investimentos para a ampliação e modernização das linhas de produção existentes (veículos comerciais pesados). O mesmo aconteceu com a francesa Citroen no Uruguai, anunciando a ampliação das linhas do automóvel ZX e do utilitário C15. E a montadora tcheca Skoda anunciou a construção de duas fábricas de caminhões no Brasil, uma em Santa Catarina e outra na Bahia, além do interesse demonstrado em se instalar no Paraguai, o que vem acontecendo também com a coreana Daewoo.<sup>8</sup>

É importante observar que as estratégias das multinacionais do setor automobilístico para o MERCOSUL também envolvem esforços cada vez maiores para o aumento dos níveis de eficiência e produtividade e para o aumento da qualidade dos veículos produzidos. As empresas procuram se tornar mais competitivas para enfrentar a livre concorrência intra-bloco, buscando sempre conquistar maiores “fatias” do mercado regional. Além disso, pelo fato de conviver-se com um mercado mundial cada vez mais globalizado, a busca das empresas por uma maior competitividade dentro do MERCOSUL também está ligada às estratégias de âmbito mundial das mesmas, que procuram em todas as partes do globo se adequarem aos parâmetros internacionais de serviço, preço e qualidade, visando assim manter suas posições mundiais e conquistar novos mercados. Nesse sentido, observa-se que as empresas do setor também adotam no bloco do Cone Sul novas técnicas e modelos de gestão da produção e organização do trabalho, caracterizando, como foi visto anteriormente, o novo regime de acumulação que está se formando em nível mundial, denominado de Toyotismo. O objetivo é vencer o desafio da modernização industrial imposto pelo aumento da concorrência em escala regional e internacional.

Como exemplos da nova filosofia de trabalho adotada pelas montadoras no MERCOSUL, pode-se mencionar a experiência da Volkswagen e os planos da General Motors e da

---

<sup>8</sup> Ver, a respeito, INDÚSTRIA automobilística no Mercosul, mar. 1997, p. 16-18.

própria Toyota para suas fábricas no bloco.<sup>9</sup> A Volkswagen já está produzindo seus carros na Argentina (em General Pacheco) pelo chamado sistema modular, onde os fornecedores são os responsáveis pela montagem dos veículos, utilizando sua própria mão-de-obra. Através desse “Consórcio Modular”, a montadora está conseguindo um grande aumento de produtividade, devendo atingir uma média de produção de 30 veículos por hora, o que fez com que a mesma decidisse pela implantação do sistema também na fábrica de caminhões no Brasil (RJ). Na fábrica argentina foi incorporado o que havia de mais moderno em termos de tecnologia de produção, sendo que o nível de terceirização da indústria é tão grande que até a remoção dos carros já prontos e o embarque nos caminhões cegonha são feitos pelas empresas parceiras da Volks no projeto. O galpão da fábrica foi dividido em módulos, os quais funcionam como células independentes operadas por funcionários da Volks ou das empresas fornecedoras de componentes. Quanto à montadora norte-americana General Motors (GM), a mesma está procurando adotar os mesmos níveis de eficiência e produtividade em todas as suas fábricas espalhadas pelo globo. Dessa forma, a montadora planeja a construção de suas novas fábricas no MERCOSUL em nível de competitividade mundial. A fábrica situada em Córdoba, na Argentina, também foi concebida dentro do conceito de células de trabalho - uma das tendências mais fortes de administração de empresas em termos mundiais. Por esse modelo de gestão, a fábrica não tem supervisores; o trabalho é realizado por equipes, as quais recorrem a consultores dentro da fábrica quando necessário. Vale ressaltar que na nova fábrica de automóveis da montadora no Brasil (RS) será inaugurado um novo modo de operação da empresa: o automóvel será dividido em 15 partes e cada uma delas será produzida por um fabricante/fornecedor instalado no interior da unidade produtiva, incubindo-se a GM exclusivamente da montagem final. Em relação à montadora japonesa Toyota, pioneira quanto às inovações nos métodos e técnicas de produção em termos mundiais, a mesma construiu em Zárate, na Argentina, uma fábrica altamente robotizada, na qual será implantado o sistema de produção “just in time”, o qual implicará uma coordenação exata com os fornecedores, que por sua vez estarão instalados junto da fábrica.

### **5.3 PROPOSTA PARA UM REGIME AUTOMOTIVO COMUM DO MERCOSUL**

---

<sup>9</sup> Ver, a respeito, OS CARROS no Mercosul, out.1995, p. C-3 e CARROS 96, nov.1995, p. 1.

Em dezembro de 1994 os países membros do MERCOSUL assumiram o compromisso de fazer uma proposta de regime comum automotriz para antes de 31 de dezembro de 1997, a qual deverá ser adotada a partir de 1º de janeiro do ano 2000. Essa proposta deverá conter três elementos básicos: a liberalização total do comércio do setor intrazona, uma Tarifa Externa Comum para veículos e autopeças, e a ausência de incentivos nacionais que distorçam a competitividade na região. Além disso, os sócios revisaram os acordos bilaterais existentes (entre Argentina e Brasil e entre Uruguai e esses países<sup>10</sup>) com o objetivo de melhorar as condições de acesso aos mercados.

Desde 1991 a Argentina tem um regime automobilístico baseado em um esquema de especialização industrial que permite a cada terminal exportar veículos e completar a gama de oferta com veículos importados, os quais, dentro de um esquema de compensação, entram no país com tarifas diferenciadas. Entre suas regulamentações, este regime estabelece requisitos de conteúdo local (índice de nacionalização), como também de participação do setor de autopeças nas exportações, sendo que os mesmos se flexibilizam para novos investimentos. O Brasil, com a finalidade de harmonizar as “regras do jogo” na região e promover ajustes internos, criou um regime automotivo similar ao argentino em meados de 1995. Especificamente, o governo brasileiro promoveu um novo programa de incentivos setoriais (pela Medida Provisória nº 1024) visando principalmente atrair investimentos estrangeiros para o setor e reverter o crescente déficit na balança comercial provocado pelo Plano Real. O regime incluiu um sistema de quotas de importação, tarifas preferenciais para a importação de matérias-primas, insumos, partes e peças, e bens de capital pelas empresas automotrizes e conexas, além de requisitos de desempenho de exportação (mecanismo de intercâmbio compensado). Em dezembro de 1995 o regime foi complementado com a adoção de uma nova medida: as montadoras instaladas no Brasil foram autorizadas a importar veículos com uma preferência tarifária de 50 %. Os outros sócios do MERCOSUL, principalmente a Argentina, não reagiram bem às medidas tomadas pelo governo brasileiro, o que fez com que o mesmo decidisse excluir o comércio intrazona do regime de quotas, como já foi abordado anteriormente.

---

<sup>10</sup> Atualmente existem cotas de importação para o intercâmbio de veículos com tarifa zero entre o Brasil e o Uruguai, e entre a Argentina e o Uruguai.

No início de 1996, então, tentou se resolver o conflito em torno do setor automotivo com a negociação e instrumentação antecipada de um regime comum de transição entre o Brasil e a Argentina com vigência prevista até 1999. Manteve-se o livre comércio de veículos entre os dois países sujeito aos requisitos de desempenho estabelecidos pelos regimes nacionais (as importações devem ser compensadas com exportações a qualquer destino) e sujeito também a um índice de nacionalização de 50 %. E ambos os países reconheceram mutuamente a vigência dos seus regimes até 31 de dezembro de 1999. Com relação às autopeças, ficou estabelecido o livre comércio (tarifa zero e ausência de cotas) para aquelas que forem originárias da sub-região, as quais serão consideradas como nacionais do país importador para efeito do cálculo do índice médio de nacionalização de veículos terminados, sempre e quando houverem sido compensadas com exportações a qualquer destino. Os dois maiores sócios do MERCOSUL também acertaram o estabelecimento de duas quotas de importação livres do mecanismo de compensação: uma no reconhecimento do déficit comercial bilateral acumulado pela Argentina entre 1991 e 1994 e outra para as montadoras instaladas em apenas um dos dois países, as quais não se enquadravam no mecanismo de intercâmbio compensado. Por meio da primeira quota, a Argentina poderá exportar ao mercado brasileiro sem a obrigação de compensação 85 mil veículos até 1999, sendo que somente serão beneficiadas as montadoras que operavam nos dois países entre 1991 e 1994, entre as quais estão a Volkswagen, Ford, Fiat, Mercedes-Benz, Renault e Peugeot. E quanto à amplitude da segunda quota, ficou estabelecido que a Argentina poderá exportar para o Brasil um total 26,4 mil veículos em 1997, sendo beneficiadas as montadoras que produzirão neste ano apenas na Argentina, como a Renault, Peugeot, Chrysler e Toyota, esta última obtendo uma concessão pelo fato de produzir apenas jeeps no Brasil. Acertou-se que o governo brasileiro ficará com crédito para fazer a operação inversa, caso venha a sediar novas montadoras que não estejam instaladas no país vizinho. Para os anos seguintes ainda não foi definido o número de veículos que integrará esta segunda quota, pois as empresas que hoje operam apenas na Argentina já anunciaram a construção de fábricas no Brasil, parte das quais já pode estar produzindo em 1998, o que permitirá o enquadramento de tais empresas no sistema de compensação.<sup>11</sup>

Apesar do acordo feito entre o Brasil e a Argentina, as dificuldades estabelecidas pela falta de harmonização das políticas nacionais para o setor automotivo voltaram novamente com

---

<sup>11</sup> Ver, a respeito, UM REGIME comum para automóveis, mar. 1997, p.13.

a medida anunciada em fins de 1996 pelo governo brasileiro, que ofereceu incentivos fiscais e franquias tarifárias para as montadoras automotrizes e indústrias correlatas que se habilitassem para se estabelecer nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país antes de 31 de março de 1997, prazo que foi prorrogado até 31 de maio do mesmo ano. Por este regime especial, até 31 de dezembro de 1999 as empresas que vierem a se instalar nas referidas regiões gozarão de reduções tarifárias de 100 % para as importações de máquinas e equipamentos, 90 % para as de matérias-primas e autopeças e 50 % para as de veículos terminados. Os incentivos fiscais envolvem a isenção do IPI para a aquisição de máquinas e equipamentos, a redução do mesmo em 45 % para matérias-primas e autopeças e a isenção do imposto sobre o lucro. Além disso, as empresas não estarão obrigadas a cumprir com os índices de nacionalização por pelo menos um período de cinco anos. As montadoras coreanas Asia Motors e Hyundai, a norte-americana General Motors, a japonesa Honda e a tcheca Skoda já se habilitaram ao regime, o qual pode ter alguns de seus benefícios estendidos, a critério do Poder Executivo, até o ano 2010.<sup>12</sup> Vale ressaltar que esse regime especial do governo brasileiro não só provocou a reação dos seus sócios do MERCOSUL (principalmente da Argentina), como também da própria Organização Mundial do Comércio (OMC), que já vinha interpelando o Brasil quanto ao seu regime automotivo geral, voltando a acusá-lo de distorcer a competitividade real do país.

É importante destacar, então, o papel dos Estados na atração de investimentos que contribuem para o crescimento econômico e o desenvolvimento de países e regiões. No caso da indústria automobilística no MERCOSUL, os incentivos fiscais e tarifários, assim como outros benefícios oferecidos pelos Estados para o estabelecimento de montadoras e indústrias correlatas em seus países, atuam como complemento às vantagens proporcionadas pelo bloco para o desenvolvimento do setor na região. E aí ressalta-se a importância da criação de um regime automotivo comum para o MERCOSUL, pois ao invés dos países membros ficarem disputando novos investimentos das empresas, poderão atuar conjuntamente nessa tarefa, unindo seus recursos e potencialidades para promover o desenvolvimento ainda maior da indústria automobilística no espaço regional, o que contribuirá para o crescimento e desenvolvimento da região como um todo.

---

<sup>12</sup> Ibid.

## 6 CONCLUSÃO

No decorrer do texto procedeu-se à análise do fenômeno da integração econômica regional presente no mundo nos tempos atuais, objetivo geral do trabalho. Verificou-se que tal fenômeno possui determinantes exógenos e endógenos. Os primeiros estão ligados ao processo de internacionalização do capital, cujos principais agentes são as grandes firmas multinacionais. As estratégias de âmbito mundial destas empresas são formuladas levando-se em conta o aproveitamento das vantagens comparativas e competitivas dos blocos regionais. Dessa forma, passam a atuar no sentido de incentivar os processos de integração regional visando ampliar suas operações globais. Esta postura das multinacionais é determinada pelo fenômeno da globalização econômica que caracteriza o mundo em fins do século XX, envolvendo tanto os sistemas produtivos e financeiros quanto a esfera comercial. O processo de produção e reprodução do capital torna-se global, e nesse cenário a participação nos blocos econômicos regionais vem sendo o caminho escolhido pelas empresas transnacionais para uma atuação cada vez mais abrangente na economia mundial, caracterizando assim o processo atual de regionalização como componente funcional do fenômeno da globalização.

Quanto aos determinantes endógenos deste fenômeno contemporâneo de regionalização, verificou-se que os mesmos estão ligados à reestruturação do espaço econômico de nações e regiões para a superação dos procedimentos técnicos, econômicos e sociais do regime de



acumulação fordista, o qual entrou em crise no final dos anos 70 do século atual. Nesse sentido, surgem novas estratégias sociais visando a consolidação de um paradigma da acumulação fundado na flexibilidade das tecnologias, do modelo de trabalho e da própria organização social, buscando-se a consumação de um novo modelo de desenvolvimento econômico. Observou-se que um dos pontos principais na formação dos novos blocos econômicos constitui-se na união de forças e recursos dos países membros para uma inserção mais competitiva no cenário mundial. O objetivo não é mais a criação de espaços comerciais fechados, afastados da economia mundial devido a posturas defensivas e protecionistas, como ocorreu em décadas passadas. O regionalismo atual é marcado por uma maior abertura econômica, ressaltando-se os esforços dos países em articular as políticas locais e regionais com as forças da globalização, visando assim um maior desenvolvimento e uma maior inserção mundial da região. A união dos sistemas econômicos nacionais realiza-se através do movimento mais livre de mercadorias, capitais, serviços, tecnologia e trabalho, e também pela harmonização de políticas econômicas e regimes regulatórios. Essa maior interdependência econômica entre os países que participam de um bloco econômico regional acaba também sendo funcional para a globalização dos mercados mundiais, o que é explicado pela experiência proporcionada a estes países participantes, que procuram se preparar visando se tornarem mais competitivos para enfrentar uma concorrência em escala ampliada. Como foi abordado no texto, os pactos regionais também vêm permitindo a seus membros aceitar obrigações para uma abertura dos mercados mais rápida do que vinham exigindo os organismos internacionais de comércio, contribuindo assim para estimular o avanço em termos multilaterais. Dessa forma, pelo que foi visto até aqui, pode-se constatar que o regionalismo aberto presente no mundo atualmente é uma tendência complementar e não antagônica ao fenômeno da globalização econômica, tanto no que diz respeito à vertente produtiva como também à vertente comercial de tal fenômeno.

Em relação ao MERCOSUL, verificou-se que este bloco econômico criado em 1991 por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai faz parte desse novo contexto mundial caracterizado principalmente pelas tendências de globalização e regionalização. Ressaltou-se no texto que o bloco visa principalmente a somar recursos e competências dos países membros de modo a maximizar vantagens comparativas em escala regional, buscando a união de forças para o desenvolvimento conjunto da região e para uma participação mais competitiva na

economia mundial. Dessa forma, o MERCOSUL passou a ser parte fundamental das estratégias de abertura econômica e transformações estruturais empreendidas por cada um dos países membros, os quais deixaram de lado antigas rivalidades históricas em prol da cooperação regional. Constatou-se que desde a criação do bloco houveram significativos avanços tanto no campo econômico-comercial, onde destacou-se o grande crescimento do comércio intra-bloco e a atração de novos investimentos para o Cone Sul, quanto nos aspectos político-institucionais e nas relações externas, havendo avanços no cronograma de integração regional e a celebração de acordos com outros países e blocos econômicos. Também foi notificada a existência de alguns problemas e obstáculos à integração, ressaltando-se aqueles ocasionados pela falta de harmonização das políticas econômicas nacionais. Do mesmo modo, foram mostrados desafios que o bloco deve procurar superar no sentido de promover o aprofundamento da integração, buscando assim o desenvolvimento mais harmonioso da região e uma inserção cada vez mais competitiva no atual cenário mundial.

E quanto aos impactos proporcionados pelo MERCOSUL ao desenvolvimento da indústria automobilística na região, objeto do problema de pesquisa, verificou-se que o surgimento de um mercado ampliado no Cone Sul da América despertou o interesse das empresas multinacionais do setor, especialmente das grandes montadoras mundiais de veículos automotores, que anunciaram e passaram a concretizar novos investimentos na região. Estas empresas se sentiram atraídas pelo fato do bloco possibilitar ganhos com economias de escala e permitir às mesmas operarem com linhas complementares de produção nos diferentes países, proporcionando a redução dos custos de produção e o aumento da competitividade. Dessa forma, as empresas estão procurando especializar a produção de veículos e autopeças principalmente no Brasil e na Argentina, de modo a realizar uma alocação mais eficaz de seus recursos. Além disso, pelo fato do mercado ampliado proporcionar a livre concorrência entre as montadoras instaladas e as que pretendem se instalar na região, as mesmas procuram seguir o caminho da modernização industrial, adotando no MERCOSUL novas técnicas e modelos de gestão da produção e organização do trabalho. O objetivo é aumentar a produtividade e a qualidade dos veículos produzidos, tornando-se assim mais competitivas para enfrentar o mercado aberto, o que só vem a contribuir para o desenvolvimento do setor na região. Como foi visto no texto, os primeiros resultados já podem ser comprovados pelo aumento das vendas, da produção, da

produtividade e do intercâmbio comercial de veículos que já vem ocorrendo nos países membros desde a criação do bloco, contando-se também com a contribuição de outros fatores. Enfim, pelo que foi exposto até aqui, constata-se que houve a confirmação da hipótese de trabalho utilizada na investigação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

OS ACORDOS regionais ajudam abrir mercados. Gazeta Mercantil, São Paulo, 29 maio 1995. p. A-12.

ALCA. Gazeta Mercantil Latino-Americana, Rio de Janeiro, 19-25 maio 1997. p. 9-24.

UM ANO de Mercosul. Gazeta Mercantil, São Paulo, 15 dez.1995. 40 p.

ANTUNES JR., José Antonio Valle et alli. Considerações Críticas Sobre a Evolução das Filosofias de Administração da Produção - Do Just-In-Case ao Just-In-Time. Revista de Administração de Empresas, São Paulo: EAESP-FGV, v.29, n.3, p. 49-64, jul./set.1989.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA. São Paulo: ANFAVEA, 1996.

A ARGENTINA e o Mercosul. Gazeta Mercantil Latino-Americana, Rio de Janeiro, 14-20 abr.1997. p. 15-26.

BARROS, Sebastião do Rêgo. As Conquistas do Mercosul. Gazeta Mercantil Latino-Americana, Rio de Janeiro, 10-16 fev.1997. p. 4.

BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA. O GATT e a Rodada Uruguai. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, n.18, ago.1994. 94 p.

CARMONA, Alberto García. Um Mercado automobilístico regional. Gazeta Mercantil Latino-Americana, Rio de Janeiro, 6-12 jan.1997. p.10.

OS CARROS no Mercosul. Gazeta Mercantil, São Paulo, 9 out.1995. p. C-3 - C-5.

CARROS 96. Gazeta Mercantil, São Paulo, 20 nov.1995. 6 p.

CARTA DA CPE. A Rodada Uruguai do GATT: Um Longo Passo Rumo a uma Economia Global. Salvador: CPE, n.23, 1994. 17 p.

DOIS anos de Mercosul. Gazeta Mercantil Latino-Americana, Rio de Janeiro, 16-22 dez.1996. 40p.

AS FRENTES de negociações externas. Gazeta Mercantil Latino-Americana, Rio de Janeiro, 31 mar.- 6 abr. 1997. p. 11-14.

INDÚSTRIA automobilística no Mercosul. Gazeta Mercantil Latino-Americana, Rio de Janeiro, 3-9 mar.1997. p. 15-18.

INTEGRAÇÃO reforça investimentos. Gazeta Mercantil Latino-Americana, Rio de Janeiro, 3-9 mar.1997. p. 13-14.

JESUS, Avelino de. MERCOSUL - Estrutura e Funcionamento. São Paulo: Aduaneiras, 1993. 166 p.

LANGONI, Carlos Geraldo (Org.). Os Novos Blocos Econômicos: Desafios e Oportunidades. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993. 146 p.

LAVAGNA, Roberto. Os riscos - desafios da integração. Gazeta Mercantil Latino-Americana, Rio de Janeiro, 23-29 dez.1996. p. 4.

- MACADAR, Beky Moron de. A Proposta Neoconservadora do Mercosul: Avaliação e Perspectivas. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, v.22, n.3, p. 131-133, nov.1994.
- MACIEL, Marco. Mercosul: benefícios e desafios. Gazeta Mercantil Latino-Americana, Rio de Janeiro, 7-13 abr.1997. p. 28.
- MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. Integrações Econômicas e Desenvolvimento. Boletim de Integração Latino-Americana, Brasília: Ministério das Relações Exteriores, n.13, p.24-35, abr./jun. 1994.
- MERCOSUL. Gazeta Mercantil, São Paulo, 31 dez.1994 - 2 jan.1995. 63 p.
- MICHEL, Renaut, RANGEL, Ronaldo Raemy. Desafios do Novo Padrão de Acumulação e Perspectivas Brasileiras: Notas Preliminares. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, v.22, n.3, p. 218-233, nov.1994.
- MONTADORAS integram a produção. Gazeta Mercantil Latino-Americana, Rio de Janeiro, 16-22 dez.1996. p. I-21.
- MONTOYA, Marco Antônio. Custos e Benefícios da Integração Regional. Análise Econômica, Porto Alegre: FCE-UFRGS, ano 11, n.19, p. 136-153, mar.1993.
- MORTIMORE, Michael. El nuevo orden industrial internacional. Revista de la CEPAL, Santiago do Chile: Comissão Econômica para América Latina y El Caribe, n.48, p.41-63, dez.1992.
- OLIVEIRA, Fernando J. Reis de. Integração Econômica e Blocos Regionais: uma análise da política de integração Brasil - Argentina. Salvador: CME-UFBA, 1991. 218 p.

- PAZ, Raul José. Mercosul e Integração Competitiva: Transformação Produtiva com Equidade Social. Carta da CPE, Salvador: CPE, n.11, p.11-19, jun.1992.
- PEDREIRA, Roberto Sampaio. A Integração Econômica Latino-Americana e o MERCOSUL - 1960-1992. Salvador: FCE-UFBA, 1993. 161 p.
- PRESSER, Mário Ferreira. Globalização e Regionalização: notas sobre o Mercosul. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, v.23, n.3, p. 86-100, nov.1995.
- UM REGIME comum para automóveis. Gazeta Mercantil Latino-Americana, Rio de Janeiro, 10-16 mar.1997. p.13.
- RÊGO, Elba Cristina Lima. O Processo de Integração no Mercosul. Revista do BNDES, Rio de Janeiro: BNDES, n.3, p. 167-196, jun.1995.
- \_\_\_\_\_. Um Ano de Mercosul como Zona de Livre Comércio e União Aduaneira: Desafios e Perspectivas. Revista do BNDES, Rio de Janeiro: BNDES, n.4, p. 71-87, dez.1995.
- \_\_\_\_\_. Do Gatt à OMC: O que Mudou, como Funciona e para onde Caminha o Sistema Multilateral de Comércio. Revista do BNDES, Rio de Janeiro: BNDES, n.6, p. 3-22, dez.1996.
- SANGUINETTI, Julio María. Mercosul: conquistas e desafios. Gazeta Mercantil Latino-Americana, Rio de Janeiro, 14-20 abr.1997. p. 4.
- TRANSPORTES no Mercosul. Gazeta Mercantil Latino-Americana, Rio de Janeiro, 17-23 fev.1997. p. 13-20.
- WOOD JR., Thomaz. Fordismo, Toyotismo e Volvismo: os caminhos da indústria em busca do tempo perdido. Revista de Administração de Empresas, São Paulo: EAESP-FGV, v.32, n.4, p. 6-18, set./out.1992.

