

MERCOSUL e Comércio Agropecuário

Ives Chaloult
Guillermo Hillcoat



Banco Interamericano de Desenvolvimento
Departamento da Integração e Programas Regionais
Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe
Esmeralda 130, Pisos 16 e 17 (1035) Buenos Aires, Argentina
tel 54 1 320-1871 fax 54 1 320-1872 e-mail: INT/INL@iadb.org.
<http://www.iadb.org/intal>

O autor é responsável pelas idéias e opiniões expressadas, as quais não refletem, necessariamente, políticas e/o posições do BID ou do INTAL.

Impresso na Argentina

BID - INTAL
MERCOSUL e Comércio Agropecuário
Buenos Aires, 1997. 28 páginas
Outubro 1997. Documento de Trabalho 2

I.S.B.N. 950-738-064-7

US\$ 5.00

RESUMO EXECUTIVO

A construção do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é uma experiência inovadora no processo de integração latino-americana, ao se produzir num contexto de liberalização comercial e de abertura unilateral das nações que o integram.

Seja pela proximidade geográfica, seja pelas vantagens comparativas e competitividade dos países-membros, as trocas comerciais, com destaque para os produtos agropecuários e agroalimentares, aumentaram sensivelmente durante o período de transição do Mercosul (1991-94).

Contudo, ao atingir produtos e particularidades sensíveis entre os parceiros, a regionalização do Cone Sul depara com obstáculos que são próprios de uma integração econômica e política.

São necessários mecanismos de compensação, harmonização e democratização para que o bloco se consolide e projete na América do Sul.

A análise efetuada no presente trabalho inclui o período finalizado em 1994, o qual antecede a implementação da União Aduaneira. Portanto, não inclui, a situação comercial de produtos agropecuários a partir de 1995.

INDICE

A INTENSIFICAÇÃO DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

O MERCADO COMUM DO SUL

REGIONALIZAÇÃO DAS TROCAS AGRÍCOLAS

Evolução das trocas agropecuárias e agroalimentares

Composição das trocas agropecuárias e agroalimentares

PRÓS E CONTRAS ENFRENTADOS NA CONSTRUÇÃO DO MERCOSUL

TEC e política comercial comum

Restrições não tarifárias intra-MERCOSUL

Convergência das políticas macroeconômicas

Dificuldades de um cronograma muito acelerado

CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

MERCOSUL E COMÉRCIO AGROPECUÁRIO

Ives Chaloult *
Guillermo Hillcoat **

A INTENSIFICAÇÃO DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

Experiência mais recente no processo de integração latino-americana, a construção do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) se inscreve numa estratégia de liberalização comercial e de reinserção competitiva dos países da região no mercado mundial. Sob a égide do que se convencionou chamar “regionalismo aberto” (Cepal, 1994), o aprofundamento da integração verificado nos últimos anos demonstrou que não só não há incompatibilidade entre a intensificação do comércio intra-regional e a abertura *vis-à-vis* o resto do mundo, como, pelo contrário, ocorre uma sinergia entre o desenvolvimento das exportações intrazonais e uma presença crescente nos mercados mundiais.

Diversos processos de integração estão em curso atualmente na América Latina. Não obstante seus diferentes graus de desenvolvimento e a extrema heterogeneidade dos países participantes, os acordos visando à liberalização do comércio podem ser classificados em três tipos:

1. **De integração sub-regional**, sendo eles o Grupo Andino (Gran), o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), o Mercado Comum do Caribe (CARICOM) e o MERCOSUL;
2. **Bilaterais**, estabelecidos nos últimos 30 anos e inscritos no espaço da ALADI;
3. **Entre grupos de países**, como por exemplo entre o MCCA e o México, entre a Colômbia ou a Venezuela e certos países da América Central ou ainda entre o CARICOM e a Venezuela.

O atual processo de **introversão das trocas comerciais** veio reverter a contração do comércio intra-regional provocada pela crise da dívida externa. Durante a primeira metade da década de 80, o ajustamento recessivo da América Latina significou o recuo de seu PIB e das importações na região. O comércio intrazonal, que em 1981 absorvia 14,3% das exportações totais, caiu a 8% em 1985. A recuperação que se seguiu foi lenta, ficando aquela taxa em torno de 10 a 11% no final da década.

Com o abrandamento da pressão financeira internacional, graças à consolidação a longo prazo da dívida externa, os países da América Latina recuperam o crescimento econômico e uma maior capacidade de importação. O ano-chave é 1991. As exportações intrazonais vão registrar, a partir daí, uma taxa de crescimento superior a 20% ao ano, de sorte que, em 1993, atingem 19,2% do total. Além do já referido abrandamento da pressão externa, os fatores que explicam o crescimento do comércio intra-regional são: recuperação da produção interna, abertura e liberalização unilateral dos países latino-americanos, intensificação dos acordos de integração, criação de zonas de livre comércio e, finalmente, a estagnação e mesmo recuo da demanda dos países desenvolvidos (recessão dos anos 90), que encorajou a procura de mercados no interior da região. A liberalização comercial

* Prof. Universidade de Brasília

** Prof. Universidade de Paris 1-Sorbonne

se valeu da proximidade geográfica e, como resultado, as trocas entre os países vizinhos cresceram acentuadamente. O comércio entre a Argentina e o Brasil quase duplica entre 1990 e 1992, e as trocas entre Colômbia e Venezuela, Argentina e Chile, entre os países andinos e no interior do MCCA registram um salto.

É certo que os acordos de preferência tarifária não poderiam senão encorajar as trocas intra-regionais. A abertura comercial unilateral adotada massivamente pelos países latino-americanos beneficiou, em primeiro lugar, os parceiros mais próximos. As grandes empresas nacionais ou transnacionais presentes no mercado foram as primeiras a redirecionar suas estratégias comerciais e produtivas para a escala sub-regional e regional. Seguiram-nas, progressivamente, os segmentos das médias e pequenas empresas industriais, comerciais e de serviços, que se aproveitam da proximidade e da nova acessibilidade dos mercados vizinhos para adotar, elas também, uma estratégia de exportação.

Tanto no que se refere às vendas de mercadorias como no que diz respeito às fontes de abastecimento, os mercados da região assumem importância crescente para cada país latino-americano. No caso dos países-membros do MERCOSUL, em 1993 a região latino-americana absorveu mais de 40% das exportações argentinas, quase 50% das paraguaias, 51% das uruguaias e 24% das brasileiras. Em contrapartida, parte considerável de suas exportações são dirigidas ao MERCOSUL.

As exportações de manufaturas têm papel de relevo no comércio intrazonal da América Latina. Atualmente, a região absorve perto de 30% dessas exportações. Os países do Cone Sul e os países andinos realizam, respectivamente, 24% e 41% de suas exportações manufatureiras na região; já o MCCA fica com dois terços das exportações dos países da América Central.

Esse fenômeno dá lugar não somente às trocas interindustriais, mas também intra-industriais, conforme veremos no caso do MERCOSUL. A liberalização das trocas intrazonais contribui assim para a emergência de um modelo de especialização para os países da região.

O aumento regular das trocas intra-região, mais acentuado entre países limítrofes, tem sido acompanhado por uma certa instabilidade dos saldos bilaterais. Flutuações na demanda doméstica provocadas por planos de estabilização econômica adotados neste ou naquele país têm, por sua vez, originado fortes reversões na corrente do comércio regional. Quando um país se vê obrigado a utilizar políticas macroeconômicas de estabilização, a demanda dos seus vizinhos surge muitas vezes como um mecanismo de compensação. Um dos casos mais característicos tem sido a balança comercial Brasil-Argentina.

No contexto de aumento das trocas intra-América Latina, o MERCOSUL se mostrou o mais dinâmico dos subgrupos existentes. O crescimento acumulado das exportações em cada grupo, no período 1985-1993, foi para o MERCOSUL, o GRAN, o MCCA e o CARICOM de 413,7%, 325,3%, 144,9% e 24,9%, respectivamente (Gana, 1994).

O MERCADO COMUM DO SUL

O MERCOSUL representa 60% da superfície total da América Latina, 50% de sua população e mais de 50% de seu PIB. É um mercado que possui quase 200 milhões de habitantes e um PIB próximo de 800 bilhões de dólares, o que equivale a mais de 10% do PIB do NAFTA (Acordo de Livre Comércio Norte-Americano) ou da União Européia. As trocas intrazonais foram, em dólares, de 4,3 bilhões em 1990, de quase 7 bilhões em 1992 e próximas de 12 bilhões em 1994.

Na América Latina, o MERCOSUL constitui uma região agroexportadora por excelência. Do total das exportações agropecuárias latino-americanas em 1990, 53% provieram dos quatro países do MERCOSUL. Foram suas as maiores exportações de carne (85%), trigo (93%), soja (99%) e cereais (90%). Durante os anos 80, a produção agropecuária e agroalimentar contribuiu com 45 a 50% das exportações totais dos países do MERCOSUL, representando 75% do total das exportações da Argentina e mais de 40% dos expressivos superávits obtidos pelo Brasil nos últimos anos. A agroindústria representa 36% do PIB argentino e 11% do valor agregado da indústria manufatureira brasileira.

O Brasil e a Argentina são dois países agroexportadores de peso no mercado mundial, ocupando o primeiro lugar em setores como oleaginosas e seus derivados. O Brasil é o maior exportador de farinha de soja e a Argentina, de óleo de soja e de girassol. Todavia, a inserção de ambos nos mercados internacionais agropecuários e agroalimentares se dá de maneira bem diferente. Enquanto o Brasil escolheu claramente desenvolver a agroindústria, a Argentina se apresenta mais exportadora de produtos brutos ou pouco transformados. Tais especializações, como se verá adiante, aparecem também no comércio bilateral dos dois países.

O processo de integração entre os quatro membros do MERCOSUL conheceu duas fases: a primeira vai de 1985 a 1990 e se caracteriza pela assinatura de acordos bilaterais entre três desses países, a segunda tem início em março de 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção.

Em 1985, a Argentina e o Brasil assinam o Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice) e, em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Paralelamente, um acordo Argentina-Uruguai, já em vigor, é reconduzido e aperfeiçoado. Em julho de 1990 o processo de integração toma um caminho próprio quando Brasil e Argentina decidem criar um mercado comum, a que posteriormente aderem Uruguai e Paraguai. Em março de 1991, os quatro países assinam o Tratado de Assunção, criando o MERCOSUL.

O acordo firmado pelo Brasil e Argentina em 1985 (Pice) aumentava as preferências bilaterais concedidas no âmbito da ALADI com a finalidade de encorajar o comércio e a complementaridade setorial. Baseado nos princípios de “gradualidade, flexibilidade e equilíbrio”, o processo visava ser seletivo, progressivo e sem calendário explícito. Foi subscrita uma dúzia de protocolos, sendo que três referem-se diretamente ao setor agroalimentar: o Protocolo n.2 - sobre o trigo, o n.3 - sobre o aprovisionamento alimentar, e o n.9 - sobre as biotecnologias. Com a realização de negociações semestrais desde 1986, novos protocolos foram adotados, entre eles o de número 22 - sobre as indústrias alimentares, assinado em abril de 1988.

Após a assinatura desse conjunto de protocolos, o comércio entre a Argentina e o Brasil conheceu uma rápida progressão. Durante os anos 80 o comércio bilateral era, em média, de US\$ 1,3 bilhão, com as seguintes características: do lado argentino uma especialização na exportação de produtos primários e, do lado brasileiro, nos produtos manufaturados, o que resultava num saldo deficitário para aquele país. Em 1989 as trocas atingem quase US\$ 2 bilhões, com as exportações argentinas quase dobrando em relação à média dos anos precedentes. E, o que é mais importante, a Argentina obtém um excedente de US\$ 500 milhões, com uma maior importância para os produtos industriais. A liberalização gradual e bilateral foi favorável à Argentina, em particular após a assinatura do Protocolo n.22, que lhe proporcionou uma maior vantagem no balanço agropecuário e agroalimentar. Este foi, em dólares, de 300 milhões em 1988, 620 milhões em 1989 e 780 milhões em 1990, desempenhando assim um papel decisivo no excedente bilateral global que a Argentina obteve nos anos 1989-1991.

Nessa primeira fase preparatória do MERCOSUL, o Brasil, cujas importações são integradas entre 50% a 60% de produtos agropecuários e agroalimentares, passa, progressivamente, a ser um “cliente natural” para seus parceiros. De 1985 a 1990, a participação destes nas importações agroindustriais do Brasil salta de 30% a perto de 60% (Jank, 1992).

A segunda fase, formalmente inaugurada em março de 1991, veio reforçar a perspectiva da primeira. Com efeito, o Tratado de Assunção tem como objetivo a criação de um Mercado Comum e, para atingir esse fim, os signatários se engajaram para, a partir de primeiro de janeiro de 1995: a) estabelecer uma Zona de Livre Comércio, com o desmantelamento das barreiras tarifárias e não tarifárias entre os quatro países; b) definir uma política comercial comum mediante o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum perante o resto do mundo; c) dotar os países das regras e mecanismos necessários para uma eficaz coordenação e harmonização das políticas macroeconômicas. Buscando constituir uma União Aduaneira no Mercosul, o Tratado inaugura um processo rápido de abertura unilateral e multilateral dos países-membros que, virando uma longa página de desenvolvimento introvertido, decidem abrir e liberalizar suas economias. Para citar apenas dois exemplos, a tarifa argentina de proteção aduaneira, que em 1987 era em média de 47%,

TABELA I
EXPORTAÇÕES INTRA E EXTRA-MERCOSUL

Anos	Intra MERCOSUL US\$milhões	Extra MERCOSUL US\$milhões	Intra/Extra %	Intra/Total %	Extra/Total %
1988	3.009	41.827	7,2	6,7	93,3
1989	3.712	42.881	8,7	8,0	92,0
1990	4.127	42.291	9,8	8,9	91,1
1991	5.103	40.830	12,5	11,1	88,9
1992	7.215	43.232	16,7	14,3	85,7
1993	10.039	44.217	22,7	18,5	81,5
1994 *	11.766	50.071	23,5	19,0	81,0

* Dados provisórios

Fonte: Garriga e Sanguinetti, 1995.

cai para 9% já na metade de 1994. A reforma tarifária empreendida pelo Brasil foi igualmente drástica: a tarifa nominal média despencou de 115,8% em 1980 para 31,4% em 1990 e 13,6% em 1994 (Garriga e Sanguinetti, 1995). Como resultado, durante o período de transição do MERCOSUL (1991-1994), o comércio intrazonal cresceu muito mais rapidamente que o comércio global dos países-membros. Conforme se pode visualizar na tabela I, a progressão das exportações intra-MERCOSUL foi bastante rápida. De 8,9% do total das exportações em 1990, elas saltaram para 19% em 1994. No mesmo período, as exportações extra-MERCOSUL reduziram sua participação de 91,1% para 81% do total.

Verdade é que o grau de introversão do comércio exterior varia de parceiro para parceiro. Em 1994, o Brasil direcionou cerca de 14% de suas exportações totais para o MERCOSUL, a Argentina, 30%, e os dois outros membros perto de 40%, ressaltando que dois terços das trocas intra-MERCOSUL se concentram nas trocas bilaterais Brasil-Argentina.

Mesmo aparecendo como o parceiro menos dependente do bloco, o Brasil tem aumentado fortemente seu comércio com o MERCOSUL. Em apenas quatro anos, de 1990 a 1994, seu montante de trocas triplicou, passando de 3,6 para 10,5 bilhões de dólares. Nesse intervalo de tempo, a balança comercial passa de negativa (- US\$ 991 milhões) a positiva, acusando um saldo de US\$ 1,3 bilhão. A Argentina passa a ser o seu segundo maior parceiro comercial em termos de exportações, absorvendo, em 1994, 10% das vendas brasileiras, atrás dos Estados Unidos (20%) e na frente da Holanda (6,5%) (Chaloult e Souto, 1996). O país platino também vê crescer seu comércio total com o MERCOSUL em quase 270%, ou seja, de 2,7 bilhões de dólares em 1990 para 10 bilhões em 1994. O incremento do comércio intra-MERCOSUL atinge todos os tipos de produtos, inclusive os de origem industrial, dando início a um processo de especialização intra-industrial, sobretudo entre Argentina e Brasil. Nos anos 80 as manufaturas não atingiam metade das trocas, hoje chegam a dois terços do total.

Com a liberalização comercial deflagrada pelos países do MERCOSUL, a Argentina teve ampliado o mercado para suas exportações manufatureiras. No período 1992-1994, essas exportações atingiram, em média, 39% do total exportado para o bloco, ao passo que representavam apenas 27% das exportações totais do país (Chaloult e Souto, 1996).

Paralelamente, a tendência às trocas intra-industriais se confirma. O Brasil guarda boa vantagem nas indústrias químicas, a Argentina, no setor de material de transporte. O indicador das trocas intra-industriais, que em 1985 era de apenas 29,2%, está se movimentando: nos produtos químicos, por exemplo, passou de 50% em 1993 para 57% em 1994 (Araújo Jr., 1993). O coeficiente é elevado também no ramo de máquinas e equipamentos de transporte (60,9% em 1993), combustíveis e lubrificantes (47% em 1992), restando, entretanto, fraco no ramo de bebidas e fumo (28% em 1993) (Lucangeli, 1994).

Em agosto de 1994, os países do MERCOSUL adotaram a Tarifa Externa Comum (TEC), e em dezembro firmaram o Protocolo de Ouro Preto, que visa a uma União Aduaneira parcial a partir de 1º de janeiro de 1995. As tarifas, como se vê na tabela II, variam de 0 a 20%, sendo a média de aproximadamente 12%. Certos setores aplicarão os níveis estabelecidos somente a médio prazo. Para os bens de equipamento, por exemplo, a TEC adotada é de 14% e entrará em vigor a partir de

TABELA II
TARIFA EXTERNA COMUM DO MERCOSUL

%	Número de Posições	Frequência em %
0	90	1,1
2	1.326	16,2
4	204	2,5
6	250	3,1
8	244	3,0
10	763	9,3
12	806	9,9
14	2.122	25,9
16	810	9,9
18	900	11,0
20	666	8,1
TOTAL	8.181	100,0
% médio		11,8
Desvio padrão		5,7
Mínimo		0,0
Máximo		20,0

Fonte: Garriga e Sanguinetti, 1995

janeiro de 2001. Os produtos de informática e de telecomunicações terão uma TEC de 16% em janeiro de 2006. Para o setor automobilístico, deverá ser adotado um regime específico.

Quanto aos mais de 8 mil produtos sobre os quais a TEC foi aplicada em 1º. de janeiro de 1995, os países-membros podem definir uma lista de exceções, de modo a preservar suas próprias tarifas nacionais, *vis-à-vis* terceiros países, durante um período de transição que vai até 31 de dezembro do ano 2000.

REGIONALIZAÇÃO DAS TROCAS AGRÍCOLAS

Evolução das trocas agropecuárias e agroalimentares¹

Os dados apresentados nas páginas seguintes referem-se principalmente ao comércio entre a Argentina e o Brasil, países que ocupam lugar preponderante no comércio total intra-MERCOSUL.

A tabela III apresenta as trocas de produtos agropecuários e agroalimentares do Brasil com os outros países do MERCOSUL. Nota-se primeiramente que, considerando que as exportações brasileiras ao MERCOSUL atingiram US\$1,3 bilhão em 1990 e US\$ 5,9 bilhões em 1994, as exportações agropecuárias e agroalimentares representaram, respectivamente, 9% e 11,3%.

TABELA III
COMÉRCIO AGROPECUÁRIO E AGROALIMENTAR DO BRASIL COM OS PAÍSES DO MERCOSUL
-1990/1994-
(EM MILHÕES DE DÓLARES FOB)

Anos	Exportação			Importação		
	Agropecuária	Agroalimentar	Total	Agropecuária	Agroalimentar	Total
1990	56	63	119	1.062	192	1.254
1991	103	130	233	986	158	1.144
1992	198	213	441	947	115	1.062
1993	243	339	582	1.172	193	1.365
1994	235	433	668	1.539	522	2.061

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior do Brasil (Secex).

Em segundo lugar, ao observarmos a evolução do total constatamos que, entre 1990 e 1993, as exportações (+400%) são muito mais dinâmicas que as importações (apenas +8%).

Tal tendência se inverte em 1993, ano em que as importações aumentam substancialmente (+30%), e se aprofunda em 1994 e, mais ainda, durante o primeiro semestre de 1995, período em que o Brasil

¹ Segundo o sistema harmonizado de designação e codificação das mercadorias utilizado pela Secretaria Geral da Aladi, classificou-se na denominação *agropecuária* todos os produtos de origem animal e vegetal dos capítulos 1 a 14, excetuados os laticínios e a farinha de trigo, aqui considerados produtos agroalimentares, visto que têm um certo valor agregado. A denominação *agroalimentar* abrange os óleos animais e vegetais, os produtos alimentares, as bebidas, etc., compreendidos nos capítulos 15 a 24, excluído o cacau *in natura*, classificado como produto agropecuário. São focalizados essencialmente os produtos diretamente ligados à economia alimentar. Não se pode esquecer contudo que, nas trocas internas ao Mercosul, outros produtos primários têm um peso importante, como por exemplo o algodão, peles, couro, madeira, etc. Resulta evidente que um estudo em termos de cadeias de produção deveria incluir os insumos (fertilizantes e pesticidas) e as máquinas e equipamentos agrícolas.

registra um déficit de US\$ 565 milhões. Confrontando este período com o primeiro semestre de 1994, observa-se um aumento de 121% das importações e de apenas 14% das exportações.

Esses números mostram a amplitude do potencial do mercado brasileiro para os parceiros do MERCOSUL. Ora, são principalmente as exportações argentinas que explicam tal evolução, deixando transparecer a importância do contexto macroeconômico e monetário na orientação dos fluxos comerciais e dos saldos bilaterais. Com efeito, enquanto a economia argentina se desacelera desde a metade de 1994, a demanda brasileira por importações se reforça em resposta à adoção do novo plano de ajustamento (Plano Real) e à revalorização de sua moeda.

Em terceiro lugar, é importante ressaltar que as importações totais de produtos agropecuários e agroalimentares brasileiras são, em certos anos, entre quatro e cinco vezes mais elevadas que as exportações, conforme apresentado na tabela III. Deste modo, o Brasil aparece, no plano agrícola, como um mercado bastante atraente para os outros parceiros do MERCOSUL. Por sua vez, as exportações de produtos das indústrias agroalimentares (IAA) - que adicionam maior valor agregado - têm uma melhor *performance*. Conforme se pode observar, as trocas de produtos agroalimentares são em todo o período mais dinâmicas que as de produtos brutos, o que permite concluir que há um desenvolvimento crescente das trocas intra-ramos nas IAA.

Relativamente à evolução das trocas entre o Brasil e a Argentina, a tabela IV fornece as seguintes informações:

a) O volume total das trocas agropecuárias e agroalimentares entre os dois países, em 1994, representa 75% do total realizado pelo Brasil com o MERCOSUL;

b) Os produtos agroalimentares atingem apenas pouco mais da metade das exportações brasileiras e, o que é mais importante, seu valor (US\$ 199 milhões em 1994) mostra que o mercado

TABELA IV
COMÉRCIO AGROPECUÁRIO E AGROALIMENTAR DO BRASIL COM OS PAÍSES DO MERCOSUL
-1990/1994-

Anos	Exportação			Importação		
	Agropecuária	Agroalimentar	Total	Agropecuária	Agroalimentar	Total
1990	30	19	49	679	150	829
1991	73	51	124	756	111	867
1992	155	103	258	797	62	859
1993	184	133	317	975	115	1.090
1994	172	199	371	1.140	411	1.551

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior do Brasil (Secex).

argentino é relativamente modesto, uma vez que o Paraguai absorve um volume similar de produtos brasileiros (tabaco, açúcar, cerveja, etc.);

c) As exportações argentinas ao Brasil de produtos agropecuários e agroalimentares (na tabela IV = Importação) totalizam, em 1993, perto de US\$ 1,1 bilhão de um total exportado de US\$ 2,7 bilhões, o que representa 40% do total. Em 1994, esses produtos passam de 42% do total.

O aumento regular das exportações argentinas de produtos agrícolas e de origem animal confirma a competitividade desse país no setor. Entretanto, o mais surpreendente é que, em três dos cinco anos (1990-1994), o saldo agroalimentar foi favorável à Argentina. Tome-se como exemplo 1994, ano em que a Argentina exportou US\$ 411 milhões em produtos agroalimentares e o Brasil, somente US\$ 199 milhões. Razões vinculadas à demanda nos dois países - aumentando no Brasil e diminuindo na Argentina - explicam em grande parte essa evolução, tendo em vista que todos os estudos realizados sobre a indústria agroalimentar demonstram em geral uma maior competitividade brasileira no setor, devido às economias de escala, um melhor nível técnico e acesso mais fácil aos mercados consumidores. Observando os dados da tabela V, podemos ver nitidamente quanto a assimetria de conjuntura influi

TABELA V

COMÉRCIO AGROPECUÁRIO E AGROALIMENTAR DO BRASIL COM A ARGENTINA
JAN-JUL/94 JAN-JUL/95

Anos	Exportação			Importação		
	Agropecuária	Agroalimentar	Total	Agropecuária	Agroalimentar	Total
1994	88	134	222	532	119	651
1995	90	136	226	1.116	261	1.377

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior do Brasil (Secex).

Obs.: Os dados referentes a laticínios, farinha de trigo e cacau *in natura* são estimativos.

sobre a direção do fluxo comercial. As exportações brasileiras permanecem estáveis, enquanto as argentinas aumentam em 112% e, considerados apenas os produtos agroalimentares, em 119%. A rápida progressão das exportações argentinas de produtos agropecuários e agroalimentares faz parte de seu *boom* exportador. Tendo como corolário a reversão do saldo bilateral, elas passam, no mesmo período, de US\$ 1,345 bilhão a US\$ 2,917 bilhões, quer dizer, um aumento de 117%. Enquanto nos anos 1993-94 o Brasil obtém um excedente comercial perante a Argentina de, respectivamente, US\$ 941 milhões e US\$ 476 milhões, no primeiro semestre de 1995 seu déficit é de cerca de US\$ 1 bilhão. Assim, é a capacidade de oferta argentina que se beneficia do aumento da demanda brasileira, o qual serve de compensação à retração do comércio doméstico verificado naquele país. Deve-se ressaltar porém que, durante o primeiro semestre de 1995, o déficit brasileiro com o MERCOSUL não ultrapassa US\$ 565 milhões, donde se conclui que o Brasil mantém um excedente comercial com os outros dois países do bloco. A tabela VI, referente à totalidade do comércio de produtos agropecuários e agroalimentares entre os quatro países do MERCOSUL no período 1990-94,

TABELA VI
PARTICIPAÇÃO DO MERCOSUL NO
COMÉRCIO EXTERIOR AGROPECUARIO E AGROALIMENTAR DE SEUS PAÍSES-MEMBROS
1990/1994

Anos	Argentina		Brasil		Paraguai		Uruguai	
	Exportação	Importação	Exportação	Importação	Exportação	Importação	Exportação	Importação
1990	12,0	40,2	1,4	55,8	31,6	19,5	42,3	56,8
1991	12,2	36,8	2,9	43,6	22,2	19,7	40,0	64,2
1992	13,3	39,5	4,8	50,7	20,9	26,7	33,5	73,5
1993	17,4	37,2	5,8	49,0	16,9	34,1	39,5	61,8
1994	21,0	37,4	5,2	48,4	40,5	49,0	43,4	67,6

Fonte: Secretaria Geral da Aladi, Montevideu

permite que se constate de imediato a forte e rápida introversão das trocas a que já nos referimos. Como se pode ver, o MERCOSUL representa um mercado de venda crescente para as exportações de produtos brutos e das IAA, principalmente para o Brasil e a Argentina.

Esta dirigiu 12% de suas exportações totais ao MERCOSUL, em 1990, e 21%, em 1994. Quanto ao Brasil, o crescimento proporcional foi ainda maior, pois no mesmo período as exportações passam de 1,4% a 5,2% do total.

No que concerne às importações, a Argentina mantém uma taxa de fornecimento relativamente estável: 40,2% em 1990 e entre 37% e 39% em média nos anos seguintes. Já o Brasil, que havia aumentado fortemente suas importações de produtos agropecuários e agroalimentares providos do MERCOSUL, durante os anos 1985-1990, registra uma ligeira diminuição: de 55,8% em 1990 para um teto em torno de 50% nos anos seguintes (48,4% em 1994).

Mais específica é a situação do Uruguai e do Paraguai, países cujo grau de introversão global é muito mais elevado. O Uruguai destina ao MERCOSUL, durante todo o período, pouco mais de 40% de suas exportações agropecuárias e agro-alimentares. Do lado de suas importações, a tendência é ainda mais marcante: 56,8% em 1990 e 67,6% em 1994. Para o Paraguai a evolução tem o mesmo sentido. Suas exportações para os parceiros do MERCOSUL cresceram significativamente, e mais ainda suas importações, que passaram de 19,5% do total, em 1990 a 49% em 1994.

Em resumo, os resultados relativos ao volume e à orientação das trocas agropecuárias e agroalimentares dos países do MERCOSUL permitem concluir que existe uma tendência à regionalização das trocas, em particular das vendas. Paralelamente, o fato de a taxa de aprovisionamento do resto do mundo permanecer estável, e mesmo crescente no caso do Brasil, parece demonstrar que a abertura e liberalização comercial foi positiva para todos os parceiros do

MERCOSUL. Tal fato contradiz a hipótese - ao menos para os produtos do setor primário - segundo a qual o aumento rápido do volume das trocas no espaço MERCOSUL representaria um forte desvio de comércio.

Composição das trocas agropecuárias e agroalimentares

A tabela VII apresenta as exportações argentinas dos principais produtos agropecuários e agroalimentares para o Brasil (91% do total), em que três produtos - trigo, milho e arroz - perfazem mais de 50% do total.

TABELA VII
EXPORTAÇÕES ARGENTINAS PARA O BRASIL
PRINCIPAIS PRODUTOS AGROPECUÁRIOS E AGROALIMENTARES - 1990/1994
(EM MILHÕES DE DÓLARES FOB)

PRODUTOS	ANOS				
Agropecuários	1990	1991	1992	1993	1994
Trigo	278,3	253,5	386,5	397,7	421,9
Milho	50,4	66,5	51,2	136,8	123,1
Arroz	20,2	39,1	45,0	63,9	63,8
Soja	-	53,6	45,5	3,2	13,5
Feijão	11,0	20,1	23,3	7,1	72,2
Carne bovina	11,6	10,9	18,3	29,4	62,7
Pescado	46,0	41,5	25,3	43,9	74,2
Cebola/Alho	25,5	37,7	33,4	53,0	57,2
Batata	-	0,6	0,6	0,3	34,3
Azeitona	33,0	38,9	25,0	39,6	39,9
Maçã	38,2	47,5	27,0	20,8	36,7
Pêra	30,2	29,7	23,5	24,6	26,3
Ameixa	7,1	13,8	9,8	14,3	18,2
Agroalimentares					
Óleo de Soja	4,4	22,1	12,0	32,9	131,0
Óleo de oliva	10,7	15,3	12,6	8,8	6,8
Laticínios	69,7	37,4	3,2	28,1	102,5
Farinha de trigo	-	-	3,3	7,5	27,9

Fontes: Receita Federal e Secretaria de Comércio Exterior do Brasil (Secex).

Obs.: Alguns dados mais recentes são preliminares.

O trigo é sem dúvida o produto-chave. Durante todo o período, representa em média 40% das exportações agropecuárias argentinas, tendo atingido um pico de 50% em 1992. A produção de trigo no Brasil diminuiu muito desde o início da década. Redução de barreiras aduaneiras, desregulação do setor e diminuição dos subsídios à produção se traduziram num aumento das importações. Desde 1991, mais da metade do total importado provém da Argentina, onde os custos de produção são bem

menores (mais de 50%) que no Brasil e o trigo é de qualidade superior. A introversão propiciada pelo MERCOSUL também deu sua parcela de contribuição e, como resultado, as vendas argentinas ao Brasil passaram de 2 milhões/t em 1991 a mais de 4 milhões/t em 1994. Percentualmente falando, evoluíram de pouco mais de 30% a 63% do total das exportações de trigo efetuadas pela Argentina.

Em 1995, as exportações argentinas de trigo cresceram mais ainda, atingindo no primeiro semestre US\$ 445 milhões, montante que ultrapassa o total exportado em 1994. Comparando o primeiro semestre de 1995 com o de 1994, o aumento é de 85%. Em 1996, entretanto, as vendas do trigo foram mais modestas devido à seca que afetou as culturas no país e que diminuiu a colheita de 11,4 milhões/t em 1995 para *grosso modo* 9 milhões/t em 1996. Ainda assim, a Argentina permanece como principal agente do produto no MERCOSUL, detendo 58% da superfície cultivada, 64% da produção e 99% das exportações.

O Brasil detém importantes reservas de mercado. O consumo por habitante oscila entre 45 e 65 quilos por ano, contra 130 quilos na Argentina. Em realidade, as perspectivas de aumento nas exportações argentinas estão relativamente limitadas. A superfície destinada ao trigo estagnou ou recuou, e a produtividade cresceu apenas 13% na década de 80, ficando num teto de 1,9 tonelada por hectare.

O milho ocupa o segundo lugar. Apesar de uma produção recorde no Brasil em 1994, a Argentina exportou US\$ 123,1 milhões, captando 72% das importações brasileiras. O percentual tinha sido de 61% em 1990. Atualmente, o mercado brasileiro absorve 12% das exportações argentinas de milho, contra 2% até há pouco tempo. Os custos de produção na Argentina são em torno de 25% menores que no Brasil (entre US\$ 50 e 90 a tonelada contra US\$ 75 a 115), sendo o principal problema brasileiro a fraca produtividade da cultura. Outro produto cujas exportações aumentaram consideravelmente foi o arroz, que triplicou seu montante em cinco anos. Entretanto, é o Uruguai o principal fornecedor do Brasil no MERCOSUL. A Argentina tem aumentado sua produção de soja e oleaginosas e, em 1994, exportou para o Brasil mais de US\$ 161 milhões de produtos do complexo soja. Tendo em conta a competitividade e o lugar que o Brasil ocupa na produção e exportação mundiais do produto, o montante é bastante significativo. Impulsionada pelo diferencial de rentabilidade a seu favor nos últimos 15 anos, a cultura de soja tem avançado sobre outras em certas zonas do pampa úmido, tradicionalmente destinadas ao milho e ao trigo (Bertrand e Hillcoat, 1994). A soja argentina tem custos ligeiramente inferiores aos brasileiros, que estão submetidos a custos suplementares nos transportes, nos portos e nos impostos.

O Paraguai é outro importante fornecedor dos produtos do complexo soja para o Brasil. Em 1994, exportou perto de US\$ 100 milhões, o que equivale a quase 70% das exportações argentinas ao Brasil. Somados os três países, a capacidade instalada das indústrias de oleaginosas atinge 45 milhões de toneladas por ano.

Com relação à carne bovina, as exportações da Argentina aumentaram de cerca de US\$ 11 milhões a mais de US\$ 60 milhões no período 1990-1994. O Brasil aparece como um importante mercado consumidor para a Argentina, depois da União Européia e dos Estados Unidos. Os custos de produção são bem favoráveis à Argentina: US\$ 985 a tonelada contra US\$ 1.813 no Brasil (Comisec, 1994a). E, o que é importante notar, a boa qualidade da carne argentina constitui um argumento a mais para sua penetração nos segmentos sociais brasileiros que possuem forte poder de compra.

No que se refere aos legumes, um progressivo crescimento pode ser observado para produtos como as batatas, o alho e a cebola. Quanto às frutas de clima temperado, as exportações se mantêm estáveis, à exceção das ameixas, que cresceram 150%. O Brasil investiu muito na cultura de maçãs e, progressivamente, torna-se mais competitivo nesse setor.

Em termos genéricos, podemos afirmar que a Argentina é mais competitiva no que concerne às frutas de clima temperado, incluindo também o pêssego e a uva. O Brasil é mais competitivo na produção de frutas tropicais, devido, entre outros fatores, ao clima propício.

A tabela VII indica que os laticínios - sobretudo leite em pó e queijos - ocupam lugar de relevo. Em 1994, devido certamente ao crescimento do mercado interno, o Brasil importa US\$ 102,5 milhões da Argentina e US\$ 43,7 milhões do Uruguai. Estudos mostram que os custos para o produtor argentino são em torno de 25% inferiores aos custos para os produtores brasileiros (Jank, 1994). No entanto, o preço do leite para o consumidor final é praticamente o mesmo nos dois países. Isso indica uma maior eficácia da propriedade agrícola argentina (custo menor de mão-de-obra, alimentação e saúde), mas uma cadeia de produção não tão eficaz.

No setor de laticínios há uma forte presença das empresas transnacionais, principalmente européias. Tais empresas se implantaram nos países do MERCOSUL conscientes de que há enormes reservas de mercado, principalmente no Brasil, e um potencial de produção de matérias-primas a baixo preço na Argentina e Uruguai. Assim, grupos presentes há mais tempo, como Nestlé e Unilever, procuram aumentar seus investimentos, enquanto outros, mais recentes, como a Parmalat, tratam de se instalar rapidamente (Comisec, 1994b). Quanto às exportações agropecuárias do Brasil com destino à Argentina, a tabela VIII mostra que três produtos - frango, porco e café - representaram mais de 80%

TABELA VIII
EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA A ARGENTINA
PRINCIPAIS PRODUTOS AGROPECUÁRIOS E AGROALIMENTARES - 1990/1994
(EM MILHÕES DE DÓLARES FOB)

PRODUTOS	ANOS				
Agropecuários	1990	1991	1992	1993	1994
Carne de frango	0,7	4,3	44,7	63,0	52,8
Carne de porco	-	0,5	31,2	36,0	23,6
Café em grão	13,1	27,5	27,9	37,3	67,6
Cacau bruto	3,2	4,6	1,6	2,2	4,3
Agroalimentares					
Açúcar e bombons	3,3	4,1	10,7	25,0	37,4
Cacau transformado	13,1	26,1	31,6	32,7	44,7
Café solúvel	0,1	0,5	1,3	3,9	2,9

Fontes: Receita Federal e Secretaria de Comércio Exterior do Brasil (Secex).

Obs.: Alguns dados mais recentes são preliminares.

do total exportado em 1994. O sistema de produção de frango no Brasil é um dos mais eficientes do mundo, possuindo oferta diversificada e custos reduzidos. De 1990 a 1993, as exportações de frango

e carne de porco conheceram um crescimento espetacular, atingindo quase US\$ 100 milhões em 1993, devido em parte à qualidade dos produtos, a um bom *marketing* e uma integração crescente. É assim que o consumo de frango na Argentina passa de 10,9 quilos por habitante, em 1990, a 21, em 1993.

No confronto dos custos de produção enfrentados pelo Brasil e Argentina, a carne de porco brasileira mostra-se 25% mais econômica e o frango, 50%. As principais razões são: genética mais avançada, manejo mais apropriado das criações e, sobretudo, um sistema muito eficaz de integração produtor-indústria. Tal sistema permite uma rápida adaptação do complexo produtivo às mudanças tecnológicas e ao comportamento dos consumidores (Jank, 1994).

A tabela VIII indica também que as exportações brasileiras de café em grãos quintuplicaram. A competitividade do Brasil no setor é reconhecida de longa data. A Argentina está na defensiva, sobretudo no que diz respeito ao café transformado, criando barreiras protetoras de sua indústria. Por esse motivo, as exportações brasileiras atingiram apenas US\$ 2,9 milhões em 1994.

Na sua totalidade, as exportações agroalimentares brasileiras à Argentina são comparativamente modestas. Mais expressivas são as exportações para os outros parceiros (cujos mercados são bem menores que o argentino), sobretudo para o Paraguai, para onde o Brasil exportou em 1994 quase US\$ 100 milhões em cigarros, US\$ 40 milhões em açúcar refinado e US\$ 30 milhões em cerveja. As exportações para a Argentina estão concentradas no complexo açúcar/álcool e cacau, e têm aumentado regularmente desde a criação do MERCOSUL

O açúcar é um produto muito sensível do lado argentino e coloca um verdadeiro problema para a integração do Mercado Comum. Não há livre comércio no setor e os entraves são notórios. A Argentina impõe uma taxa de 25% às importações, não permite circulação preferencial e não há nenhum acordo para diminuição das tarifas aduaneiras. A indústria argentina tem custos elevados - cerca de US\$ 24 por tonelada contra 12 no Brasil - e não está preparada para a concorrência no plano tecnológico. O setor tem medo de desaparecer se as regras mudarem. Para preservar seu mercado, faz pressão sobre o governo, o qual negociou habilmente com o Brasil em 1994. Sendo o setor muito sensível em termos sociais, uma integração rápida agravaria o problema do desemprego nas províncias mais pobres ao norte do país (Teubal e Giarracca, 1995).

Uma alternativa seria intensificar a exportação de tecnologia brasileira para aumentar a competitividade da Argentina. Isso teria o efeito de aumentar a concorrência para com o Brasil mas, por outro lado, tenderia a uma abertura maior e mais rápida, favorecendo a integração num setor-chave em termos de emprego e divisa.

PRÓS E CONTRAS ENFRENTADOS NA CONSTRUÇÃO DO MERCOSUL

Os países do MERCOSUL respeitaram o calendário estipulado em março de 1991 pelo Tratado de Assunção. É certo, no entanto, que a União Aduaneira, colocada em marcha em 1º de janeiro de 1995, está ainda incompleta. O objetivo de construir um mercado comum tem pela frente numerosas dificuldades a superar. Elas são de muitas naturezas: macroeconômicas, institucionais, políticas, sociais. Sem pretender analisá-las profundamente, faremos alusão às principais delas.

TEC e política comercial comum

O Protocolo de Ouro Preto (dezembro de 1994) aprovou tarifas inferiores a 10% para os produtos agrícolas, de 14% a 16% para os produtos agroalimentares e, na maioria dos casos, de 16% para os insumos, máquinas e equipamentos agrícolas, protegendo assim mais os produtos industriais. Aqui se tem um motivo para apreensões, devido em grande parte à presença discreta que os Ministérios da Agricultura e o setor privado primário dos quatro países tiveram nas negociações durante o período de transição, especialmente nas negociações da Tarifa Externa Comum (TEC).

Nesse contexto, a Argentina, sendo mais competitiva que o Brasil no setor primário, ganha de certa maneira; perde porém - como o Uruguai e Paraguai - nas atividades secundárias, onde o Brasil tem melhor desempenho. Na medida em que a TEC adotada para os produtos agrícolas é relativamente baixa, o setor primário do MERCOSUL se mostra mais vulnerável, o que pode representar um freio no processo de integração.

O Brasil colocou um único produto na lista de exceções da TEC - o leite em pó. Poderia ter negociado outros produtos sensíveis, como o trigo e a carne bovina, produtos que recebem altos subsídios na União Européia e nos Estados Unidos. Do lado argentino, a proteção recaiu sobre produtos sensíveis como o açúcar e o café solúvel. Mas o fato é que, ao não terem adotado para os produtos agrícolas uma TEC elevada que pudesse protegê-los contra os subsídios da Europa e da América do Norte, os países do MERCOSUL ficaram mais vulneráveis e, sobretudo, tornaram mais difícil a consolidação de uma preferência comunitária para seus produtos. Finalmente, cabe notar que a freqüente oscilação, sobretudo praticada pelo Brasil, quanto aos produtos a excluir ou a incluir na TEC e quanto à taxa da tarifa de proteção, afeta negativamente os outros países e cria uma instabilidade constante, na medida em que as regras do jogo são passíveis de mudanças bruscas. O problema pode tornar-se dramático, sobretudo para um parceiro muito “exposto” como o Uruguai. O menos que se pode dizer é que oscilações unilaterais complicam em muito a integração em curso.

Com o objetivo de evitar tais práticas, as autoridades do MERCOSUL adotaram em agosto de 1995, a Resolução 22/95. A medida prevê a criação de um sistema de “listas de exceções flexíveis” que permite determinado número de variações na TEC, visando à satisfação do mercado interno. Tais listas são transitórias e adotadas toda vez que a oferta doméstica não é suficiente para satisfazer a demanda interna. A Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) está encarregada de analisar a demanda dos países-membros e autorizar que os produtos possam ter uma tarifa externa reduzida - mas jamais zero - como maneira de preservar uma margem de preferência em favor dos países-membros.

Restrições não tarifárias intra-MERCOSUL

Buscando, por exemplo, a redução do déficit comercial, os países-membros eventualmente adotam políticas macroeconômicas as quais, muito freqüentemente, geram medidas unilaterais e setoriais que criam obstáculos ao livre mercado intra-MERCOSUL. A exemplo de práticas nocivas aplicadas no mercado mundial, barreiras sanitárias são utilizadas como pretexto, ou, ainda pior, como represálias, para frear as importações.

O acordo sanitário e fitossanitário assinado em 1993 está contribuindo para amenizar esse tipo de problema. O Subgrupo de Trabalho nº 8 (SGT-8), atualmente denominado Subgrupo “Agrícola”, tomou, durante sua primeira reunião, em 1995, medidas para acelerar a harmonização das políticas fitossanitárias, diminuindo assim as restrições não tarifárias.

Outras decisões concernentes a normas técnicas foram tomadas ou discutidas em Assunção em agosto de 1995, na Reunião das Autoridades do MERCOSUL. Duas delas atingem o domínio dos produtos alimentares: 1) a adoção das normas do *Codex Alimentarius* da FAO-OMS, no que se refere aos resíduos químicos nos alimentos; 2) a apresentação, pela Argentina, de um projeto de normalização técnica que permitirá a livre circulação de alimentos e bebidas no espaço MERCOSUL, sem a exigência atual de registro em cada país-membro.

Convergência das políticas macroeconômicas

A convergência das políticas econômicas é uma realidade na medida em que os países-membros seguem atualmente políticas de inspiração liberal - privatizações, abertura comercial e desregulação - que visam eliminar o déficit do setor público e restaurar o equilíbrio macroeconômico. O ritmo de ajustamento, entretanto, varia de país a país, sendo que o Brasil se mostra aquém dos avanços atingidos pelos três outros países. Nesse ponto, os acordos no MERCOSUL podem ser um fator de estabilização e racionalização das economias internas.

Todavia, a estabilização macroeconômica da região não será por si suficiente. Faz-se necessária uma maior convergência das tarifas públicas, da questão fiscal, das políticas setoriais, de transporte, entre outras, uma vez que ainda subsistem numerosas e fortes assimetrias. Por outro lado, à medida que a zona passa a ser verdadeiramente um espaço de livre comércio, as assimetrias que persistem nas **políticas de taxa de câmbio**, dos mercados financeiros e da questão fiscal adquirem uma importância maior.

Os problemas de câmbio restam, nessa perspectiva, um sério obstáculo para a realização de uma verdadeira união aduaneira. Dadas as diferenças existentes nos regimes monetários em vigor nos dois principais países, ainda é muito cedo para pensar-se numa zona monetária. A Argentina adotou um regime bimonetário: o peso está ancorado no dólar a uma paridade fixa, o Banco Central é autônomo e o mercado de câmbio e o acesso ao mercado de capitais são livres. No Brasil, diferentemente, o Banco Central ajuda o Tesouro Nacional a financiar de diversas formas os déficits e a dívida pública, e o controle do mercado de câmbio persiste. Observa-se ainda que não há mecanismos compensatórios, do tipo “montante compensatório monetário”, para neutralizar os efeitos perniciosos de alterações nas “regras do jogo” que ocorrem com as abruptas e freqüentes

variações das taxas de câmbio nesses países. Para sair da hiperinflação, a Argentina sobrevalorizou sua moeda a partir de março de 1991. O mesmo ocorre no Brasil desde julho de 1994. Evidentemente, a sobrevalorização monetária torna mais baratos os produtos importados e penaliza a competitividade das exportações para os países fora da zona. Em decorrência, podem surgir problemas de déficit comercial que forcem os governos a tomar medidas unilaterais que acabam afetando, entre outros, seus parceiros no MERCOSUL. Foi assim que o Brasil, ao se ver diante de um déficit comercial galopante, que chegou a atingir US\$ 4 bilhões em fins de agosto de 1995, tomou medidas, inclusive no âmbito da TEC, que repercutiram negativamente sobre seus parceiros, principalmente sobre a Argentina, criando tensões e até um impasse político ao nível do processo de integração.

A convergência de políticas de longo prazo, portanto, não será suficiente se o *timing* nos ajustamentos não for coincidente. Quando estes se dão em ritmos diferentes, inevitavelmente ocorrem distorções em termos de: a) impostos à exportação e sobre os insumos agrícolas; e b) crédito caro e raro.

No caso do Brasil, por exemplo, a pressão fiscal é, em muitos casos, mais elevada que nos outros três países. Em desfavor da competitividade de produtos como a soja, os impostos de exportação sobre os produtos agrícolas estavam em vigor ainda em 1995. Há ainda os impostos aplicados sobre a comercialização interna e aqueles sobre os alimentos de base, como o trigo, o leite, a carne e as batatas, com taxas entre 20 e 30% (Paula, 1995).

A Argentina, em sentido inverso, tomou medidas que favorecem a competitividade de seus produtos. Desde 1991, eliminou as taxas à exportação e instituiu o reembolso dos impostos sobre os insumos agrícolas. Eliminou também os impostos sobre combustíveis e lubrificantes utilizados na agricultura. Medidas no mesmo sentido foram adotadas pelo Uruguai e Paraguai. Enquanto isso, a política de desregulação no Brasil é lenta e seus custos de transportes, portos e infra-estruturas em geral são maiores. O país espera que a reforma constitucional em curso, incluindo uma reforma fiscal, contribua para diminuir tais disparidades a partir de 1996.

Por sua vez, o crédito caro e raro é um problema comum a todos os países do MERCOSUL, sendo mais agudo no Brasil. Devido a razões macroeconômicas, principalmente àquelas ligadas ao refinanciamento da dívida pública interna e aos sobrecustos engendrados pela rigidez de seu sistema bancário, o Brasil é particularmente prejudicado pelo custo exorbitante do crédito, cuja taxa real (no primeiro semestre de 1995) ultrapassou os 40% ao ano, o que é provavelmente um caso único no mundo. Assim, os custos financeiros gravam fortemente os custos de produção dos agricultores e do complexo agroindustrial, o endividamento cresce e a competitividade do setor se vê prejudicada pela demora na introdução de novas tecnologias.

Dificuldades de um cronograma muito acelerado

A experiência da integração européia mostrou a importância do fator tempo nas negociações e no estabelecimento de políticas comuns. Ora, concedeu-se à integração no MERCOSUL objetivos muito ambiciosos com um calendário extremamente condensado, o qual foi influenciado por *timings* políticos, como por exemplo a coincidência com o fim de mandatos presidenciais. Por conta disso,

o setor primário no Brasil e o industrial nos demais países tiveram uma posição muito crítica e enfrentam sérias dificuldades. Por exemplo: os produtores de grãos, legumes e frutas temperadas no Brasil e os produtores do complexo açúcar/álcool, café, fumo, suco de laranja e frutas tropicais argentinos estão muito ameaçados e não possuem o tempo necessário para se adaptarem face aos novos concorrentes e ao processo em curso.

De outro lado, um cronograma de integração muito acelerado torna difícil a harmonização das políticas de proteção nacionais ou a diminuição das políticas de apoio interno que, no caso brasileiro por exemplo, eram elevadas quando começou o período de transição: política de preços mínimos, seguro de crédito agrícola, políticas de comercialização, etc. Essa rapidez é uma das razões pelas quais o MERCOSUL se limitou a aplicar os acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC) no domínio da agricultura e não avançou em termos de Política Agrícola Comum (PAC), apesar do excelente documento do SGT-8 sobre o tema.

A rapidez do processo de integração põe em pauta também o problema da reestruturação e reconversão dos setores produtivos do setor primário e da participação dos produtores. A situação é mais delicada para o Brasil, onde os produtores, além de menos organizados, não souberam, muitas vezes, ganhar espaços durante as negociações. Os mais atingidos são os do setor agropecuário, uma vez que, para vários produtos, são menos competitivos que seus concorrentes do MERCOSUL. Já os produtores argentinos, pelo menos os mais poderosos, souberam negociar e obtiveram de seu governo a defesa de seus interesses.

Durante o período de transição, as negociações foram centralizadas pelos setores oficiais, com menos articulação do que o desejável entre o setor público e o privado. No SGT-8, os governos reservaram um espaço reduzido aos representantes dos produtores, dos sindicatos e das cooperativas. Os Parlamentos e a sociedade civil tiveram uma presença apenas discreta, o que ocasionou uma menor discussão e, portanto, definições menos democráticas.

Finalmente, se os progressos na esfera comercial são significativos, a integração ao nível produtivo é ainda muito limitada. É verdade que nos últimos anos assistimos a diversas iniciativas no *agrobusiness* que ultrapassam os objetivos de simples comércio, dando lugar a alianças estratégicas, *joint-ventures*, franquias, integração vertical, etc. No entanto, segundo Neves e Jank (1994), tais iniciativas, que possuem um sentido maior de integração, eram somente 55 no início de 1994, o que indica um resultado bem modesto, sobretudo se consideramos que se trata de um setor muito importante e competitivo do MERCOSUL.

CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

Conforme se pôde constatar, com a regionalização o Brasil e a Argentina polarizam o intercâmbio de produtos agropecuários e agroalimentares. O dinamismo do comércio de produtos agroalimentares deixa entrever um aumento das trocas intra-ramos no setor. O MERCOSUL se afirma como um espaço cada vez mais relevante para as exportações dos dois países, ao mesmo tempo em que as compras fora da zona crescem também, indicando que, ao contrário do que se poderia imaginar, não haveria um desvio do comércio.

Em termos gerais, podemos concluir que:

a) Influenciado pela onda de liberalização que varre o planeta, o aumento do comércio intra-regional é irreversível. A “integração espontânea” tem na proximidade geográfica um forte fator de dinamização;

b) O MERCOSUL é ainda uma união aduaneira incompleta e um mercado comum em construção, mas conta hoje com mecanismos institucionais para avançar rapidamente. Para se ter uma idéia, o Protocolo de Ouro Preto, ratificado em dezembro de 1995, transformou-o em personalidade jurídica internacional, o que lhe permitiu assinar com a União Européia, em Madrid, no dia 15/12/1995, um acordo de cooperação inter-regional, primeiro acordo desse tipo entre dois blocos econômicos;

c) Por ser um pólo de atração para outros países da América do Sul, a tendência do bloco é continuar crescendo. Como prova disso, assinou com a Bolívia, em dezembro de 1995, um acordo visando estabelecer em 1996 as bases de uma zona de livre comércio, tendo sido este o seu primeiro acordo, como união aduaneira e em formato 4+1, com um país da ALADI. Em 1996 há o acordo marco de complementação econômica MERCOSUL-Chile, visando criar uma zona de livre comércio, a ser aperfeiçoada num prazo de dezoito anos;

d) As expressivas assimetrias ainda existentes são normais e, fato importante, não se devem a políticas de concorrência desleal. As assimetrias cambiais que persistem tendem a diminuir, sendo de notar que os ajustes macroeconômicos implementados pelos quatro países-membros tornaram as moedas mais estáveis, reduzindo as chances de se voltar à época dos “pacotes extravagantes”. Por sua vez, as assimetrias existentes nos mercados de bens, trabalho, capitais e serviços podem ser solucionadas a longo prazo. Instâncias e mecanismos institucionais *ad hoc* surgirão normalmente no decorrer do aprofundamento do processo de integração regional;

e) a rapidíssima implementação do MERCOSUL, sem políticas específicas de reconversão ou reestruturação a nível produtivo, acarretou um alto custo social, na medida em que os produtores menos competitivos dos setores primários e secundários foram excluídos do mercado, aumentando o nível de desemprego e agravando o já dramático quadro de exclusão social do Cone Sul e da América Latina em geral. Na medida em que o poder executivo conduziu o processo decisório da integração sem deixar muitos espaços ao poder legislativo, à sociedade civil e, sobretudo, aos setores produtivos, houve um “déficit democrático”. Isso resultou na parcial marginalização dos principais agentes da integração: os produtores. Ademais, os avanços do MERCOSUL durante o período de transição se deram sobretudo na esfera comercial e, até um certo ponto, no campo econômico e

político. Seus efeitos ainda não se fizeram sentir realmente, como é de se esperar, nos planos social, cultural, educacional, etc., ressaltando-se que o crescimento econômico não conduz necessariamente ao desenvolvimento integral.

O Programa de Ação do MERCOSUL até o Ano 2000, aprovado pelos quatro presidentes em dezembro de 1995, aborda este último tema. Os presidentes destacam claramente a dimensão múltipla da integração, em particular os aspectos sociais e culturais, e conclamam para que no futuro mecanismos institucionais existentes, como o Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul (criado pelo Protocolo de Ouro Preto), ou mecanismos institucionais em potencial, como o Instituto Regional de Pesquisa Econômica e Social, sugerido pela V Reunião Ordinária da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL em agosto de 1995, tenham um papel expressivo e favoreçam uma maior inserção da sociedade no processo. Cabe ao programa “MERCOSUL 2000”, entre outros, gerar mecanismos que permitam, no atual contexto de regionalismo aberto, uma maior participação não só da sociedade civil como um todo, mas também dos Parlamentos de cada país e, em especial, da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, cujos representantes se reuniram com os quatro presidentes em Punta del Este em dezembro de 1995, ocasião em que a importância do Legislativo foi reafirmada unanimemente. É somente com o engajamento e a cobrança de todos os segmentos da sociedade que novos espaços serão “conquistados”, transformando o MERCOSUL num foro mais participativo e criativo, permitindo-lhe assim cumprir o seu verdadeiro papel.

BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO JR., José Tavares de. "Reestruturação industrial e integração econômica: as perspectivas do MERCOSUL". *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v.47, n.1, p.97-113, jan./mar. 1993.

BERTRAND, Jean-Pierre, HILLCOAT, Guillermo. (1996). "Politique agricole, politique d'ajustement et compétitivité agricole et agroalimentaire du Brésil et de l'Argentine". *Revue Française d'Économie*, Paris, v.2, julho.

CHALOULT, Yves, SOUTO, Constantino Soares. "Relações Estado, MERCOSUL e agroindústria". In: **GROSSI, Maria Stella Porto** (org.). *Politizando a tecnologia no campo brasileiro*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará (no prelo).

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 1994. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago: CEPAL, 115p.

Comisión Sectorial para el MERCOSUR (COMISEC). (1994) "Análisis del sector carne bovina". *Montevideo: Proyecto COMISEC/BID-UE-PNUD*, 56p.

Comisión Sectorial para el MERCOSUR (COMISEC). (1994) "Análisis del sector lácteo". *Montevideo: Proyecto COMISEC/BID-UE-PNUD*, 39p.

GANÁ B. (1994) "Los cambios estructurales en la integración latinoamericana y caribeña". *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n.26, jul./dez.

GARRIGA, Marcelo, SANGUINETTI, Pablo. (1995) "Es el MERCOSUR um bloque natural? Efectos de la política comercial y la geografía sobre el intercambio regional". *Estudios*, Córdoba, ano XVIII, n.73, abr./jun.

JANK, Marcos Sawaya. *Importância do setor agroindustrial na integração do Cone Sul: as cadeias sensíveis*. (1992) São Paulo: USP, (mimeo).

_____. *O contexto do MERCOSUL: harmonização de política e competitividade*. (1994) Rio de Janeiro: IPEA, (Fórum Brasil 1995). 18p. (mimeo).

LUCANGELI, Jorge. (1994). "MERCOSUR: antecedentes, logros y perspectivas". *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n.26, jul./dez.

NEVES, M.F., JANK, Marcos Sawaya. (1994) "Estratégias empresariais no agrobusiness: um referencial teórico e exemplos no MERCOSUL". *Anais do 32 Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, p.77-96, julho.

PAULA, Oscar de. "Asfixia no campo". *MERCOSUL*, São Paulo, ano 4, n.39, p.19-20, agosto 1995.

TEUBAL, Miguel, GIARRACCA, Norma. (1995). "Les petits producteurs de canne à sucre en Argentine et l'intégration économique avec le Brésil". In: **HAUBERT, Maxime.** *Les paysans peuvent-ils nourrir le tiers-monde?* Paris: Sorbonne, p.97-120.