

MERCOSUL E A INSERÇÃO INTERNACIONAL

Valmor Marchetti ¹

1. INTRODUÇÃO

Nos anos de 1950 e 1960, a integração econômica era considerada uma das melhores alternativas que se oferecia aos países em desenvolvimento para acelerar seu crescimento. Nas duas décadas seguintes, a formação de vários blocos regionais foi considerada como um esforço para ampliar a segurança econômica dos países imersos na instabilidade econômica mundial. Na atualidade, a constituição de acordos regionais tem sido pensada como uma alternativa de estratégia nacional, tendo como objetivo fortalecer a capacidade de competir dos países integrados (PRADO, 1997). Espera-se, sob esta última possibilidade, que a ampliação do mercado propiciada pela integração contribua para a absorção e a difusão do progresso técnico, do qual dependem os incrementos de produtividade, e por esta via, promova uma crescente especialização das economias integradas.

O que interessa, em definitivo, é que a integração e a cooperação intra-regional cooperem no cumprimento de objetivos mais amplos de desenvolvimento, incluída especialmente a transformação das estruturas produtivas. Neste sentido, a integração deve orientar-se em torno dos objetivos específicos de fortalecer a inserção internacional, favorecer a articulação produtiva e induzir a interação criativa entre agentes públicos e privados. (CEPAL, 1990, p. 164).

¹ Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: valmor.marchetti@ufrgs.br. O autor agradece ao Prof. Achyles Barcelos da Costa pela orientação a uma pesquisa mais ampla que deu origem a este texto. Naturalmente, a responsabilidade por eventuais equívocos é inteiramente minha.

A constituição do Mercado Comum do Sul – Mercosul, em 26 de março de 1991, pelo Tratado de Assunção, por seus quatro Estados Partes – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – revela a preocupação com aquele esforço, pois definiu como objetivos não só recuperar o nível de transações e proporcionar condições para um crescimento econômico mais elevado, mas principalmente gerar melhores condições para uma inserção competitiva no mercado internacional.

O propósito do presente texto é o de tentar avaliar os resultados obtidos pelo Mercosul, em seus primeiros dez anos de existência, sob a ótica de sua inserção internacional. Especificamente, investiga-se em que medida o acordo promoveu a especialização produtiva e afetou o padrão de inserção da área. Utiliza-se a base de dados Contrade, da Divisão de Estatística da ONU, e a metodologia CAN (Competitiveness Analysis of Nations), da Divisão Conjunta Cepal/Onudi de Indústria e Tecnologia, para organizar pesquisas dos fluxos de comércio, por setores industriais agrupados pela Classificação Uniforme para o Comércio Internacional (CUCI).

O texto conclui que a integração do Mercosul *per se* está sendo insuficiente como um instrumento para ampliar a força competitiva internacional das economias integradas. Adicionalmente, pretende-se identificar alguns elementos de política industrial que podem auxiliar a região integrada a gerar condições para sua melhor inserção nos mercados internacionais, e que levem em conta as transformações em curso no ambiente econômico mundial.

A próxima seção expõe, para uma referência inicial, os principais benefícios e custos esperados para uma integração econômica. A seção 3 contém os resultados mais relevantes processados para o Mercosul, em seus primeiros dez anos de existência. A seção 4 aborda as principais transformações em marcha que afetam o ambiente econômico mundial e a competitividade. A seção 5 se ocupa da política industrial, identificando o que pode ser feito para elevar a competitividade das economias integradas no Mercosul. A última seção contém breves conclusões.

2. BENEFÍCIOS E CUSTOS ESPERADOS PARA UMA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

A ampliação de mercado permitida pelas integrações econômicas e a redução ou a eliminação das barreiras comerciais entre os países do acordo podem dar origem a uma variedade de efeitos. A abordagem pioneira para avaliar os méritos de uma união aduaneira é a de Viner (1950), que leva em conta o efeito-consumo, associado à redução dos preços de bens importados e ao aumento de suas quantidades, e o efeito-produção, relacionado ao aumento dos fluxos comerciais intrabloco, “valendo-se como único critério o peso relativo da *criação de comércio* e do *desvio de comércio*” (ROBSON, 1985, p. 31). Ocorre criação de comércio quando o consumo de produtos internos de custo mais elevado é substituído por produtos de um país parceiro, com custos mais baixos. Esta substituição contém dois aspectos, ambos constituindo o efeito de criação de comércio da união: 1) a produção interna dos bens idênticos aos produzidos no exterior é reduzida ou eliminada, sendo estes substituídos por bens importados do país parceiro; 2) ocorreu um aumento de consumo dos bens provindos do país parceiro, em substituição dos bens domésticos produzidos até então a um custo mais elevado. O desvio de comércio ocorre em relação à substituição da origem das importações, induzida pela união: as importações de países não-membros, a um custo mais baixo, são substituídas por importações de países membros de custo mais elevado. Esta substituição também apresenta dois aspectos, que, em seu conjunto, constitui o efeito de desvio de comércio: 1) um aumento do custo dos bens, devido à mudança de origem das importações, que deixam de provir do exterior para serem importados de um país parceiro; 2) uma perda do excedente do consumidor, resultante da substituição de bens produzidos a custo mais baixo por países não-membros, por bens produzidos a custo mais elevado por países membros.

Utilizando-se “o método e o espírito da análise ortodoxa” contido na abordagem de Viner, uma união aduaneira será benéfica aos países membros se os efeitos de criação de comércio (os benefícios gerados pela união aduaneira) forem superiores aos efeitos de desvio de comércio (os custos originários da união).

O modelo criação de comércio – desvio de comércio é tomado, com frequência, como o único modelo explicativo dos efeitos das integrações econômicas.² Mas ele capta efetivamente todos os efeitos? Dornbusch (1989),

² Por exemplo, Yeats (1997).

por exemplo, julga que “a teoria tradicional da união aduaneira tem subavaliado os ganhos da integração regional, ao colocar a ênfase nas forças potencialmente compensadoras de criação e de desvio de comércio”. A incapacidade daquela abordagem para captar plenamente os efeitos das integrações é também a apreciação conclusiva de Robson (1985):

Se continuarmos a alargar a análise neste sentido, o critério clássico de criação de comércio – desvio de comércio ainda se tornaria mais inadequado para avaliar as conseqüências das uniões aduaneiras ou de formas mais restritas de integração econômica internacional. Segundo esta perspectiva mais ampla, a avaliação da integração exigiria uma análise custo-benefício mais geral, na qual a criação e o desvio de comércio, embora de uma importância fundamental, seriam apenas um de vários efeitos possíveis que teriam de ser pesados e avaliados em contraste com outros, de modo a calcular as implicações para o bem-estar das medidas de integração econômica... Em conclusão, deve-se, contudo, acentuar-se que uma análise puramente estático-comparativa quer de uniões aduaneiras, quer de formas mais restritas de integração econômica, tal como tem sido feita até aqui, será incapaz de captar muitos dos aspectos que na prática se poderão revelar de extrema importância. (p. 81, 84)

Um dos impactos de “extrema importância” que as integrações econômicas exercem é em relação aos fluxos de inversão. Os investimentos são respostas estratégicas às mudanças do ambiente a que recorrem as empresas – os principais veículos da economia integrada – e que contribuem para o aumento da produção, do comércio e do ingresso de tecnologia. Esse impacto pode ser apreciado em termos de dois outros conceitos: criação de investimento e desvio de investimento,³ vinculando-se aos conceitos mencionados, da seguinte forma:

i) Do ponto de vista da eficiência da alocação de recursos, o desejável é a criação de comércio, mas tem que se ter em mente que a ocorrência desse efeito poderá implicar na eliminação de unidades de produção localizadas na área integrada. Em um processo de integração, poderá ocorrer criação de comércio quando a produção local (menos eficiente) for substituída pela oferta regional mais eficiente, daí a eliminação de unidades de produção, sendo, em geral, uma situação penosa para os países em desenvolvimento;

³ Os termos *criação de investimento* e *desvio de investimento* foram sugeridos por Kindleberger no texto “European integration and the international corporation”, in *Columbia Journal of World Business*, v. 12, n. 1, de 1966, de acordo com Bouzas (1997).

ii) Também do ponto de vista da eficiência alocativa de recursos, a ocorrência de desvio de comércio não é desejável. Contudo, a perda de bem-estar devida ao desvio de comércio pode estar sendo compensada por benefícios diretos (ampliação do parque produtivo e a elevação da produção e do emprego) e por inúmeras externalidades associados à *criação de investimento*. A criação de investimento tem origem na substituição de uma estratégia de participação no mercado baseada no comércio (abastecimento via exportações extra-região) por outra estratégia apoiada em investimento, isto é, abastecimento via produção na região.

A criação de comércio e o desvio de comércio, portanto, representam somente uma parte dos méritos de uma integração econômica, cuja análise deve ser ampliada para contemplar também os efeitos dinâmicos, assim entendidos os que influenciam o ritmo de aumento da produtividade, da taxa de formação de capital e do crescimento (NÚÑES, 1993 e BOUZAS, 1997).

A exploração das vantagens proporcionadas por um mercado mais amplo é um fator decisivo para a especialização e o aumento do porte das firmas, bem como para a obtenção de economias de escala. A economia de escala – e por essa via, elevar a produtividade⁴ – é um argumento muito poderoso em favor de uma integração econômica que tenha por propósito melhorar a sua inserção internacional, ao permitir o surgimento de empresas que, para serem competitivas, devem operar em escala internacional.

Mas não somente as economias de escala derivadas do alargamento do mercado são importantes para o incremento da produtividade e para a modificação da estrutura da indústria. Estas economias de escala – menores custos quanto maior for o nível de produção – são ditas *estáticas*. É importante reconhecer a existência de um outro tipo de economias de escala, as economias de escala *dinâmicas*, que são associadas à *produção acumulada*: menores custos com o volume de produção acumulado ao longo do tempo. Elas decorrem principalmente do processo de acumulação de conhecimento tecnológico, por meio do qual os custos das firmas e indústrias são uma função decrescente da produção que se acumula ao longo do tempo, cuja concepção está contida no conceito de *curva de aprendizagem*. São as economias de escala dinâmicas que justificam a proteção temporária de indústrias.

A proteção temporária à indústria para capacitá-la a ganhar experiência, idéia inserida no *argumento da indústria nascente*, desempenhou

⁴ Balassa (1961, p. 166) postula uma relação de mútua alimentação entre crescimento da demanda e produtividade: “Se o nível de produtividade depende da dimensão do mercado, um alargamento deste através da integração contribuirá para o aumento daquele”.

historicamente um papel influente na justificativa da integração econômica entre países. Os projetos de integração, sob esse ponto de vista, embora possuísssem como principal objetivo a criação de comércio, também eram vistos como uma forma de ampliar a capacidade de produção e de construir um setor produtivo moderno, que, depois de implantado, fosse capaz de competir com economias que se industrializaram em períodos anteriores (PRADO, 1997).

Supõe-se que as indústrias nascentes, por serem atividades desenvolvidas pela primeira vez em um país, possuem estrutura de custos mais elevada do que as plantas similares em países industrializados. Estas, por estarem produzindo a mais tempo e por deterem maior conhecimento acumulado, aprenderam a produzir a custos inferiores e, em consequência, desceram em sua *curva de aprendizado*, o que impõe dificuldades às firmas dos países em desenvolvimento na conquista dos mercados internacionais. De acordo com o argumento da indústria nascente, isso não seria motivo para não ser implantada aquela indústria, desde que os custos fossem contrabalançados pelos benefícios que resultariam da redução do custo unitário de produção e pela geração de externalidades positivas. Assim, os governos poderiam apoiar temporariamente as indústrias novas, até que elas fossem consideradas aptas para suportar a concorrência internacional.⁵

A justificativa recente para a proteção da indústria nascente repousa na existência de *falhas de mercado*.⁶ Por exemplo: a incapacidade de uma firma pioneira colher integralmente os ganhos de suas inovações ou da abertura de novos mercados.

3. A INSERÇÃO COMPETITIVA DO MERCOSUL

Em que medida a integração permitiu a transformação produtiva e promoveu a competitividade das economias do Mercosul? Qual foi a mudança do padrão de inserção na economia mundial?

Por exigir maior precisão quantitativa, a análise do impacto dessa integração está sendo realizada no campo dos fluxos de comércio. A unidade básica para se entender a competitividade é a indústria e a partir dela

⁵ Essas idéias foram influentes no Brasil. Furtado (1989, p. 198), por exemplo, depõe sobre a criação da Petrobras: “Minha opinião pessoal era que o Brasil somente se dotaria de uma indústria petroleira própria mediante monopólio. Era um caso exemplar de ‘indústria jovem’”.

⁶ A seção 4 aborda mais detalhadamente esse tema.

buscar o entendimento da competitividade do bloco e dos países integrados.⁷

A questão que se a indústria é o nível adequado para a análise da competitividade é algo bastante aceito pela literatura sobre esse tema.⁸ Uma razão subjacente reside na importância da tecnologia e do crescimento da produtividade para a construção de vantagens competitivas: cada indústria pode ter uma trajetória de aprendizado tecnológico diferente, razão pela qual os determinantes da competitividade venham a ser bem compreendidos somente no âmbito de indústrias específicas.

As seções seguintes reúnem os principais efeitos computados para o Mercosul (mudança na estrutura das exportações, efeitos sobre a especialização e a inserção em setores dinâmicos do comércio mundial).

3.1 Evolução do comércio

Primeiramente, uma nota sobre a evolução do comércio do Mercosul, que tem sido apontada como um ponto forte da integração. As exportações do bloco somavam 46,4 bilhões de dólares em 1990, às vésperas da constituição do acordo, elevando-se a 84,6 bilhões de dólares no ano de 2000 (Tabela 1). A participação do Mercosul no comércio mundial se elevou firmemente entre 1990 a 1998, de 1,35% para 1,50% das exportações mundiais, mas se ajustou em 1999 e 2000 para um percentual próximo ao do ano de 1990.

O principal destaque das operações comerciais do Mercosul, contudo, está relacionado ao crescimento das exportações intrabloco. Em 1990, as exportações intra-área somavam 4,1 bilhões de dólares e representavam 8,8% do total exportado; em 1998, ano da maior participação das exportações

⁷ Utiliza-se a metodologia CAN (Competitiveness Analysis of Nations), que permite realizar consultas utilizando-se a Classificação Uniforme para o Comércio Internacional – CUCI, e organizar as buscas para diferentes enfoques – identificar setores dinâmicos e o posicionamento das exportações, por exemplo. A origem dos dados é o COMTRADE, base de dados do comércio internacional mantido pela Divisão de Estatística da ONU, que dispõe de informações das importações em dólares correntes de 1985 a 1998, procedentes de 193 países. A versão 2 do CUCI, a que foi utilizada, permite pesquisas até o quarto dígito da classificação, no qual abriga 786 subgrupos. No terceiro dígito, a pesquisa pode ser feita sobre 233 grupos, os quais se reúnem em 63 capítulos, e estes em 10 seções. Embora seja possível desenvolver análises em qualquer dos quatro níveis de agregação, as buscas contidas neste texto foram elaboradas no terceiro dígito, tido como o mais adequado para corresponder ao conceito de indústria.

⁸ Por exemplo, Porter (1993) e Ferraz, Kupfer e Haguener (1997).

intrabloco, elas tinham se elevado a 20,3 milhões de dólares, representando 25,0% do total exportado. O papel do comércio intrabloco foi decisivo para o crescimento das exportações do Mercosul, tendo as exportações externas ao Mercosul, entre 1990 e 2000, elevado-se em ritmo de 4,7% ao ano, enquanto que as intrabloco experimentaram aumento de 15,7% ao ano.

O crescimento do comércio intrabloco, proporcionalmente maior que o do comércio com o resto do mundo, tem suscitado a hipótese de desvio de comércio – um custo da integração, de acordo com a abordagem tradicional. Yeats (1997), baseando-se nas exportações de 1988 a 1994, constatou que o aumento de comércio intrabloco ocorreu em bens cuja fabricação é relativamente intensiva em capital e,

desde que a teoria econômica sustenta que países como aqueles do Mercosul não deveriam ter vantagens comparativas na produção de bens relativamente intensivos em capital, tais como aqueles que estão crescendo mais rapidamente no comércio intrabloco. (p. 15)

Estaria assim evidenciado o desvio de comércio. Em estudo mais recente, Machado (1999, cap. 3), utilizando a classificação Cuci, concluiu que: i) sete dos nove setores apresentaram efeitos líquidos de desvio de comércio; ii) o setor de material de transporte (Cuci 7) concentra 57% dos efeitos de desvio de comércio; iii) apenas dois setores, alimentos e animais vivos (Cuci 0) e gorduras/ceras (Cuci 4) apresentaram criação líquida de comércio.

Tabela 1 - MERCOSUL: EXPORTAÇÕES E PARTICIPAÇÃO NAS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS, POR PAÍS - 1980 A 2000
(US\$ BILHÕES E PERCENTAGEM)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Exportações em US\$ bilhões:									
Total Mundial	2.034,0	1.950,0	3.442,0	5.078,0	5.345,0	5.535,0	5.440,0	5.625,0	6.358,0
Argentina	8,02	8,4	12,35	20,97	23,81	26,37	26,44	23,33	26,25
Brasil	20,13	25,64	31,41	46,51	47,75	52,99	51,12	48,00	55,09
Paraguai	0,31	0,30	0,96	0,92	1,04	1,09	1,02	0,74	0,85
Uruguai	1,06	0,91	1,69	2,11	2,40	2,73	2,77	2,33	2,38
Mercosul	29,52	35,25	46,41	70,51	75,00	83,18	81,35	74,4	84,57
Participação (%):									
Argentina	0,39	0,43	0,36	0,41	0,45	0,48	0,49	0,41	0,41
Brasil	0,99	1,31	0,91	0,92	0,89	0,96	0,94	0,85	0,87
Paraguai	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01
Uruguai	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,05	0,05	0,04	0,04
Mercosul	1,45	1,81	1,35	1,39	1,40	1,50	1,50	1,32	1,33
Exportações IntraMercosul:									
Soma US\$ bilhões			4,12	14,38	17,04	20,58	20,36	15,16	17,71
% s/total exportado			8,88	20,39	22,72	24,74	25,03	20,38	20,94
Exportações ao resto do mundo:									
Soma US\$ bilhões			42,29	56,13	57,96	62,6	60,99	59,24	66,86
% s/total exportado			91,12	79,61	77,28	75,26	74,97	79,62	79,06

FONTES: WTO (www.wto.org) e Aladi (www.aladi.org).

3.2 Mudança na estrutura das exportações

Tenta-se explorar em que medida a integração afetou o padrão de especialização produtiva e de comércio do Mercosul. Os dados foram computados em relação aos países industrializados e países em desenvolvimento, separadamente, e estão apresentados nas Tabelas 2 e 3.

Os principais números computados para os países industrializados (Tabela 2) apontam que o Mercosul não propiciou alteração significativa na estrutura das exportações àqueles mercados, comparando-se o ano de 1990, anterior à assinatura do acordo, e o ano de 1998, tido como o mais significativo. Entre esses dois períodos, a participação das exportações de recursos naturais na soma das exportações permaneceu quase a mesma (55,3% e 55,8%); a participação das exportações de manufaturas não baseadas em recursos naturais decaiu, passando de 33,3% para 31,3%, enquanto que a de manufaturas baseadas em recursos naturais permaneceu praticamente a mesma (10,4% e 10,9%). Apesar da integração, a presença global do Mercosul nos mercados dos países industrializados decaiu de 1,3% (em 1990), para 1,1% (em 1998), tendo sido 1,7% em 1985.

Em relação aos mercados dos países em desenvolvimento, a constituição do Mercosul propiciou uma mudança da estrutura de suas exportações, entre 1990 e 1998, caracterizada por maior importância relativa das exportações de recursos naturais, cuja contribuição ascendeu de 39,8% para 45,1% do total exportado, e pela redução da contribuição de manufaturas, particularmente as não baseadas em recursos naturais, nas quais a participação nas exportações totais passou de 53,3% para 50,4%. A participação de mercado do Mercosul, em relação aos países em desenvolvimento, naquele período, elevou-se de 2,4% para 3,1% para todas as exportações; a participação de mercado de recursos naturais ascendeu de 4,0% para 7,7%, enquanto que a de manufaturas não baseadas em recursos naturais passou de 1,8% para 2,1%, no mesmo período (Tabelas 2 e 3).

Tabela 2 - EXPORTAÇÕES DO MERCOSUL AOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS, 1985 A 1998 (VALOR, ESTRUTURA, CRESCIMENTO E PARTICIPAÇÃO DE MERCADO)

	1985	1990	1995	1998
1) Exportações, em US\$ milhões:				
Recursos Naturais	15.027	18.315	20.893	22.262
Manufaturas:				
. Baseadas em Recursos Naturais	1.597	3.433	4.355	4.338
. Não Baseadas em Recursos Naturais	7.049	11.050	11.293	12.501
Outras exportações	584	343	632	787
Soma	24.257	33.141	37.173	39.888
2) Importância relativa (estrutura das exportações):				
Recursos Naturais	61,9%	55,3%	56,2%	55,8%
Manufaturas:				
. Baseadas em Recursos Naturais	6,6%	10,4%	11,7%	10,9%
. Não Baseadas em Recursos Naturais	29,1%	33,3%	30,4%	31,3%
Outras exportações	2,4%	1,0%	1,7%	2,0%
Soma	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabela 2 - EXPORTAÇÕES DO MERCOSUL AOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS, 1985 A 1998 (*VALOR, ESTRUTURA, CRESCIMENTO E PARTICIPAÇÃO DE MERCADO*) - (CONT.)

3) Crescimento (1985 = 100):					
Recursos Naturais	100,0	121,9	139,0	148,1	
. Manuf. Baseadas em Recursos Naturais	100,0	215,0	272,7	271,6	
. Manuf. Não Baseadas em R. Naturais	100,0	156,8	160,2	177,3	
Outras exportações	100,0	58,7	108,2	134,8	
Soma das exportações	100,0	136,6	153,2	164,4	
4) Participação de mercado:					
Recursos Naturais	3,2%	3,1%	3,0%	3,1%	
Manufaturas:					
. Baseadas em Recursos Naturais	2,3%	2,6%	2,7%	2,5%	
. Não Baseadas em Recursos Naturais	0,9%	0,7%	0,5%	0,5%	
Outras exportações	1,7%	0,6%	0,7%	0,7%	
Soma das exportações	1,7%	1,3%	1,1%	1,1%	

FONTE: Elaborado pelo autor, com base no programa de Análise Internacional de Competitividade de Países – Cepal/CAN 2000.

Tabela 3 - EXPORTAÇÕES DO MERCOSUL AOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO, DE 1985 A 1998 (*VALOR, ESTRUTURA, CRESCIMENTO E PARTICIPAÇÃO DE MERCADO*)

	1985	1990	1995	1998
1) Exportações, em US\$ milhões:				
Recursos Naturais	3.379	5.677	13.922	17.637
Manufaturas:				
. Baseadas em Recursos Naturais	366	857	1.657	1.574
. Não Baseadas em Recursos Naturais	3.102	7.597	15.515	19.718
Outras exportações	61	118	273	200
Soma	6.908	14.249	31.367	39.129
2) Importância relativa (estrutura das exportações):				
Recursos Naturais	48,9%	39,8%	44,4%	45,1%
Manufaturas:				
. Baseadas em Recursos Naturais	5,3%	6,0%	5,3%	4,0%
. Não Baseadas em Recursos Naturais	44,9%	53,3%	49,5%	50,4%
Outras exportações	0,9%	0,8%	0,9%	0,5%
Soma	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabela 3 - EXPORTAÇÕES DO MERCOSUL AOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO, DE 1985 A 1998 (VALOR, ESTRUTURA CRESCIMENTO E PARTICIPAÇÃO DE MERCADO) - (CONT.)

Soma	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
3) Crescimento (1985 = 100):				
Recursos Naturais	100,0	168,0	412,0	522,0
. Manuf. Baseadas em Recursos Naturais	100,0	234,2	452,7	430,1
. Manuf. Não Baseadas em R. Naturais	100,0	244,9	500,2	635,7
Outras exportações	100,0	193,4	447,5	327,9
Soma das exportações	100,0	206,3	454,1	566,4
4) Participação de mercado:				
Recursos Naturais	3,6%	4,0%	6,3%	7,7%
Manufaturas:				
. Baseadas em Recursos Naturais	2,9%	3,1%	3,1%	2,9%
. Não Baseadas em Recursos Naturais	1,7%	1,8%	1,8%	2,1%
Outras exportações	1,2%	0,8%	0,9%	0,5%
Soma das exportações	2,4%	2,4%	2,6%	3,1%

FONTE: Elaborado pelo autor, com base no programa de Análise Internacional de Competitividade de Países – Cepal/CAN 2000.

3.3 Efeitos sobre a especialização

A especialização é um dos principais efeitos esperados de uma integração econômica. Para mensurá-la, computou-se um índice de especialização, que proporciona elementos para identificar as mudanças no tempo dos padrões de especialização comercial. Ele relaciona a importância de um setor para o país exportador, com relação à importância que o mesmo setor tem no mercado importador. Isto é, uma razão entre a percentagem de exportação e a percentagem de importação.⁹

Quanto maior for o indicador de especialização em uma indústria, maior é a importância da indústria específica, em termos de competitividade. A mudança no indicador de especialização entre dois períodos é o alvo nesta análise: o crescimento no indicador de especialização mostra a força relativa de país exportador e a direção de seu esforço competitivo e assinala que as exportações do país estão crescendo mais rapidamente que o mercado, em um dado setor.

Tendo como referência, primeiramente, as exportações do Mercosul com especialização crescente ao mercado dos países industrializados (Tabela 4), a soma da contribuição elevou-se de 63,02% para 74,40% do total das exportações àqueles países, entre 1990 e 1998. A maior parte dos setores de exportação com essa característica – especialização crescente – está compreendida nos grupos de recursos naturais e manufaturas tradicionais.

⁹ O índice de especialização é computado por: $(M_{ij}/M_i) / (M_j/M)$, onde: M_{ij} é o valor das importações do setor i proveniente do país exportador j ; M_i é o valor das importações proveniente do país j ; M_j é o valor das importações do setor i e M , o valor de todas as importações no mercado importador no período t .

Tabela 4 - MERCOSUL: PARTICIPAÇÃO DE MERCADO E CONTRIBUIÇÃO DOS SETORES DE EXPORTAÇÃO COM ESPECIALIZAÇÃO CRESCENTE NOS MERCADOS DOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS, ENTRE 1990 E 1998

Grupos de indústrias	Coeficiente de Especialização		Participação de Mercado (%)		Contribuição das Exportações (%)	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998
Recursos Naturais	2,86	4,06	3,86	4,43	43,19	47,29
Manufaturas tradicionais	2,11	2,58	2,64	2,81	11,13	13,45
Máquinas elétricas e eletrônicas	0,42	0,69	0,57	0,75	1,24	2,15
Indústria químico-farmacêutica	0,98	1,13	1,32	1,23	1,91	2,50
Indústria automotiva	0,56	0,86	0,76	0,94	2,39	3,61
Máquinas não elétricas	0,42	0,68	0,57	0,75	1,40	2,48
Manufaturas diversas	0,33	0,49	0,44	0,53	0,57	0,84
Diversos	0,42	0,67	0,57	0,73	1,19	2,08
Soma: contribuição das exportações	*	*	*	*	63,02	74,40

FONTE: Elaborado pelo autor, com base no programa de Análise Internacional de Competitividade de Países – Cepal/CAN 2000.

Recursos naturais e manufaturas tradicionais geraram 60,7% das receitas de exportação do Mercosul aos países industrializados, em 1998. Muitas das indústrias desses dois grupos já detêm elevada participação de mercado¹⁰ junto aos países em desenvolvimento. Isso revela um aspecto da dificuldade para os países do Mercosul, se dependerem daqueles setores ou optarem por eles, para ampliarem o volume de suas exportações.

Em relação aos países em desenvolvimento, a contribuição das exportações do Mercosul que mostraram especialização crescente alcançou o percentual de 62,59% do total exportado, em 1998, tendo partido de 34,70% em 1990 (Tabela 5). Um aspecto da competitividade do Mercosul, em relação aos mercados dos países em desenvolvimento, é também a crescente participação das exportações dos setores compreendidos em recursos naturais¹¹, como o ocorrido em relação aos países industrializados. Mas entre os primeiros, assume importância crescente em especialização, participação de mercado e contribuição, o setor indústria automotiva, que foi apoiado deliberadamente.

¹⁰ Participação de mercados de algumas indústrias compreendidas em recursos naturais e bens tradicionais, em 1998: Minério de ferro: 32,9%; Sementes e frutas oleaginosas: 25,4%; Tabaco em bruto: 19,2%; Rações para animais: 18,7%; Café e derivados de café: 17,12%; Couro: 17,2%; Ferros: 9,7%.

¹¹ Algumas indústrias do grupo recursos naturais apresentam, também em relação aos países em desenvolvimento, elevada participação de mercado, destacando-se: Óleos de origem vegetal: 42,7%; Ração para animais: 27,3%; Corrente elétrica: 22,3%; Milho sem moer: 22,1% e Farinha de trigo: 20,2%.

Tabela 5 - MERCOSUL: PARTICIPAÇÃO DE MERCADO E CONTRIBUIÇÃO DOS SETORES DE EXPORTAÇÃO COM ESPECIALIZAÇÃO CRESCENTE NOS MERCADOS DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO, ENTRE 1991 E 1998

Grupos de indústrias	Coeficiente de Especialização		Participação de Mercado (%)		Contribuição das Exportações (%)	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998
Recursos Naturais	1,31	2,78	3,11	8,56	19,95	33,73
Manufaturas tradicionais	0,60	0,78	1,43	2,39	1,92	2,87
Máquinas elétricas e eletrônicas	0,32	0,39	0,75	1,19	1,38	1,74
Indústria químico-farmacêutica	0,57	1,06	1,35	3,26	1,73	3,00
Indústria automotiva	1,32	3,51	3,16	10,78	5,95	15,15
Máquinas não elétricas	0,91	1,44	2,16	4,42	2,16	3,08
Manufaturas diversas	0,28	0,60	0,67	1,84	1,61	3,02
Soma: contribuição das exportações	*	*	*	*	34,70	62,59

FONTE: Elaborado pelo autor, com base no programa de Análise Internacional de Competitividade de Países – Cepal/CAN 2000.

Uma questão adicional foi analisada, tentando responder se o processo de integração favoreceu a especialização produtiva dos países membros do Mercosul. O exame desse aspecto foi realizado para Argentina e Brasil, computando-se a contribuição dos trinta principais setores de exportação para o dígito 3 do Cuci (os resultados estão apresentados nos Apêndices 1 a 4).

Em relação aos países industrializados (Apêndices 1 e 2), comparando-se 1998 com 1990 (ano anterior à constituição do acordo), a Argentina elevou a contribuição das exportações de recursos naturais, mantendo praticamente a mesma nos demais grupos. A composição dos trinta principais itens de exportação do Brasil em 1998 é praticamente a mesma de 1990. Tanto Argentina quanto Brasil mostram uma presença bastante acentuada em recursos naturais, principalmente alimentos, e manufaturados com base em recursos naturais.

Nos mercados dos países em desenvolvimento (Apêndices 3 e 4), o comportamento foi muito parecido em ambos os países, marcado por leve aumento da contribuição de recursos naturais, forte queda da contribuição dos setores de manufaturas tradicionais e elevação da contribuição de máquinas e equipamentos de transporte (Cuci 7). Neste último grupo, a elevação foi mais acentuada para a Argentina do que para o Brasil.

O exame das exportações que compõem os Apêndices 1 a 4 não permite concluir que tenha havido alguma especialização entre Argentina e Brasil. Mesmo no grupo máquinas e equipamentos de transporte (Cuci 7), do qual fazem parte os itens do regime automotivo, não houve especialização da produção entre os dois países, cada qual exportando os mesmos itens: Cuci 781, 782, 783 e 784 (vários tipos de veículos, peças e acessórios).

3.4 Inserção em setores dinâmicos

O acesso aos mercados mais dinâmicos da demanda mundial é um dos propósitos mais importantes para a integração econômica, o que permitiria acelerar a transformação produtiva e melhorar a inserção internacional da área integrada. Os setores dinâmicos se caracterizam pela presença de economias de escala, barreiras à entrada e assimetrias tecnológicas e tendem a constituírem-se na maior parcela de consumo e do valor agregado mundial no futuro (PORTER, 1993). Mas em que proporção as exportações do Mercosul fazem parte das importações dinâmicas do comércio internacional?

A Tabela 6 realiza essa investigação para os países industrializados, comparando os anos de 1985 e 1998. A competitividade do Mercosul foi

caracterizada pela participação nula ou muito pequena nos setores industriais de maior dinamismo das importações dos países industrializados (indústria de computadores, máquinas elétricas e eletrônicas e confecções); pela contribuição crescente nos setores indústrias tradicionais, indústria automotriz e máquinas não elétricas. Em recursos naturais, contudo, que contém os setores que geram o maior volume da contribuição das exportações do Mercosul, somente 2,06% das exportações apresentam características dinâmicas. Em relação aos países industrializados, mesmo tendo o Mercosul elevado o volume das exportações em setores dinâmicos das importações daqueles países, de US\$ 4,6 bilhões para US\$ 11,2 bilhões, a participação total caiu de 1,19% para 0,66%. Esta constatação sinaliza que o aproveitamento pelo Mercosul das oportunidades propiciadas pelos países industrializados ficou aquém do volume potencialmente criado.

Quanto aos países em desenvolvimento, por sua vez, a área integrada aproveitou melhor as oportunidades oferecidas nos setores dinâmicos de importação, nos grupos indústria automotriz, recursos naturais e bens tradicionais (Tabela 7). Entretanto, em seu total, a posição das exportações do Mercosul em setores de importações dinâmicas dos países em desenvolvimento se alterou pouco, no sentido de apresentar em 1998 praticamente a mesma participação sobre as importações dinâmicas totais que havia em 1985 (cerca de 2%).

Tabela 6 - IMPORTAÇÕES DINÂMICAS DOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS E EXPORTAÇÕES DO MERCOSUL QUE CONTÊM INDÚSTRIAS DINÂMICAS DAQUELES PAÍSES, POR GRUPO DE INDÚSTRIAS – 1985 E 1998

Grupo de indústrias	Importações dos Países Industrializados			Exportações do Mercosul		
	Percentagem de importação		US\$ bilhões	Percentagem de Exportação		US\$ bilhões
	1985	1998		1985	1998	
Indústria de computadores	2,69	6,14	37,7	0,74	0,07	0,2
Máq. elétricas e eletrônicas	5,09	9,03	71,4	0,88	1,55	0,2
Químico-farmacêutica	4,20	6,48	58,9	2,19	2,37	0,5
Indústria automobiliz	1,62	2,41	22,7	2,04	4,59	0,5
Máquinas não elétricas	3,22	4,60	45,1	2,79	4,12	0,7
Confecções	2,90	3,98	40,6	0,33	0,10	0,1
Manufaturas diversas	3,55	5,92	40,8	4,00	4,00	1,0
Bens tradicionais	2,52	3,28	35,3	4,35	8,19	1,0
Recursos naturais	0,60	0,94	8,5	1,34	2,06	0,3
Outros	1,91	3,36	26,8	0,46	0,81	0,1
Soma	28,13	46,14	387,8	19,12	27,86	4,6
						11,2

FONTE: Elaborado pelo autor com base no programa de Análise Internacional de Competitividade de Países – Cepal/CAN 2000.

Tabela 7 - IMPORTAÇÕES DINÂMICAS DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E EXPORTAÇÕES DO MERCOSUL QUE CONTÊM INDÚSTRIAS DINÂMICAS DAQUELES PAÍSES, POR GRUPO DE INDÚSTRIAS – 1985 E 1998

Grupo de indústrias	Importações dos Países em desenvolvimento				Exportações do Mercosul			
	Percentagem de importação		US\$ bilhões		Percentagem de Exportação		US\$ bilhões	
	1985	1998	1985	1998	1985	1998	1985	1998
Indústria de computadores	1,41	4,38	4,0	55,7	1,04	0,53	0,1	0,2
Máq. elétricas e eletrônicas	8,61	17,79	25,1	226,3	2,95	2,38	0,2	0,9
Químico-farmacêutica	3,98	5,25	11,6	66,7	4,95	3,48	0,4	1,4
Indústria automotriz	4,18	4,88	12,1	62,1	4,39	9,37	0,3	3,7
Máquinas não elétricas	6,82	8,60	19,8	109,3	2,70	2,55	0,2	1,0
Confecções	1,04	2,09	3,0	26,5	0	0	0	0
Manufaturas diversas	3,89	6,60	11,3	83,9	0,51	1,44	0,1	0,6
Bens tradicionais	7,52	9,30	21,9	118,3	10,20	9,18	0,7	3,6
Recursos naturais	1,87	2,37	5,4	54,2	7,11	11,43	0,5	4,5
Soma	39,32	61,26	114,2	803,0	33,85	40,36	2,5	15,9

FONTE: Elaborado pelo autor com base no programa de Análise Internacional de Competitividade de Países – Cepal/CAN 2000.

4. COMPETITIVIDADE INTERNACIONAL: TRANSFORMAÇÕES EM MARCHA

O desempenho competitivo de um país depende, em grande proporção, de sua capacidade de tornar-se parte das mudanças em curso no ambiente econômico mundial. O propósito desta seção é, assim sendo, o de descrever os principais elementos presentes no ambiente econômico mundial na atualidade e que foram responsáveis pelo desenvolvimento de um novo padrão de especialização produtiva e de inserção nos mercados mundiais, bem como relacionar as transformações ocorridas com a competitividade.

4.1 A evolução do processo de produção

A mudança tecnológica é apontada como a maior força de transformação do ambiente econômico mundial, que deu origem ao aumento das pressões competitivas e também às modificações na estrutura de comércio.¹² Este processo envolve:¹³

i) O crescimento intenso em informação e conhecimento técnico, resultado da aceleração do ritmo de inovações observada nas últimas duas décadas, atuando tanto sobre a demanda quanto sobre a oferta. Do lado da demanda, a polarização econômica e a intensa competição por mercados mundiais fizeram crescer a rivalidade tecnológica entre nações e firmas. Do lado da oferta, o progresso tecnológico foi impelido por vários desenvolvimentos científicos, gerando como efeito-chave a redução dos custos de armazenar e de recuperar informações;

ii) Novas tecnologias que têm, com frequência, aplicações amplas, como as inovações em eletrônica e telecomunicações, as quais, por terem também aplicações pervasivas, afetaram um grande número de outros setores;

iii) O aumento da automação que está resultando na redução dos custos da mão-de-obra direta, como proporção dos custos de produção. Este fato atua contra os países em desenvolvimento, nos quais a mão-de-obra é o seu fator de produção mais abundante e barato;

iv) Novas tecnologias que estão permitindo reduzir o uso de *inputs* industriais tradicionais: o controle de processos conduziu ao aumento da eficiência em energia em indústrias intensivas em energia, como as de cimento e aço; melhor integração entre *design* e produção levou à economia de

¹² Este último aspecto está sendo analisado na seção seguinte.

¹³ De acordo com Dahlman, Haque e Takeuchi (1995).

materiais; materiais sintéticos estão substituindo materiais tradicionais, como borracha e fibras. Tais desdobramentos também estão afetando os países em desenvolvimento, que são, usualmente, produtores e exportadores de muitos materiais naturais;

v) Uma crescente preocupação com as questões ambientais que está estimulando a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias para reduzir o impacto negativo do processo produtivo sobre o meio ambiente. Assim, poderá haver forte demanda para essas tecnologias e o desenvolvimento de amplo mercado.

Os impactos do progresso tecnológico costumam incidir sobre os processos de produção. Uma de suas principais consequências é a redução no ciclo de vida, tanto de processos de produção quanto de produtos, que resultou no aumento do número de inovações, na aceleração da difusão das tecnologias e no rápido ritmo de mudança tecnológica. Observa-se um aumento da pressão para capturar as rendas tecnológicas tão rápido quanto possível, antes que uma inovação se torne obsoleta.

Outra mudança observada na organização da produção, que é referida como uma mudança no paradigma organizacional, incorporou conceitos de *just in time*, zero-defeitos e controle de qualidade total. Tais inovações permitiram reduzir custos; elevar a qualidade e a flexibilidade; reduzir o tempo de entrega; reduzir o tempo entre o *design* de novos produtos e a sua produção.

A importância crescente desses fatores tornou-os elementos chave da competitividade, implicando em fortes consequências para a construção de vantagem competitiva. A primeira consequência é a de ter tornado a noção de “dotação de fatores” menos relevante diante da crescente importância do que pode ser chamado de dotação “criada”, que tem subjacente o capital humano e físico e as aptidões administrativas. À medida que a abundância relativa de trabalho barato tornou-se menos significativa para determinar o padrão de especialização da atualidade, a proporção de comércio com base em recursos naturais diminui muito (DAHLMAN, HAQUE e TAKEUCHI, 1995).

A segunda consequência refere-se às oportunidades de mercado: Não é mais uma estratégia segura para os produtores tomarem as condições dos mercados como dadas, com as quais as firmas podem corresponder com sua produção. Os países, mesmo os pequenos, necessitam antecipar-se às tendências do mercado, para assegurar um lugar no mercado mundial.

Pode-se adicionar uma terceira consequência, a de ter tornado as alianças estratégicas em um recurso importante nos mercados mundiais.¹⁴

¹⁴ “É inequívoco que o progresso tecnológico e a globalização dos mercados são as principais forças que impulsionam a cooperação entre empresas, atualmente. Esse

Isso é válido especialmente para as empresas dos países em desenvolvimento, que possuem menores capacitações e recursos para assumirem, isoladamente, os grandes impulsos e mudanças de direção dos mercados.

4.2 Mudanças na estrutura do comércio

A mudança tecnológica foi acompanhada por uma alteração na “qualidade da demanda” dos mercados mundiais, caracterizada por um deslocamento do comércio em favor de manufaturas e de produtos com maior conteúdo tecnológico. A noção da mudança do padrão da demanda constituiu-se em uma das mais importantes características do ambiente econômico mundial a se ter em conta, visando à construção de vantagens competitivas, dada a percepção de que “uma economia é mais competitiva internacionalmente quanto mais sua estrutura produtiva for adaptável à demanda mundial” (GUIMARÃES, 1995, p. 29).

Com efeito, a estrutura das importações dos países industrializados e dos países em desenvolvimento, entre 1985 e 1998, aponta para uma mesma direção de mudança: o aumento da importância relativa das importações de manufaturados não baseadas em recursos naturais e a diminuição da importância relativa de importações de recursos naturais (Tabelas 8 e 9).

A participação das importações de manufaturados não baseados em recursos naturais elevou-se a 73,0% entre os países industrializados e a 74,8% nos países em desenvolvimento, até 1998. A participação de recursos naturais nas importações totais, por sua vez, diminuiu de 34,0% para 19,4% para os primeiros países, e de 31,9% para 18,1% para os últimos.

O crescimento mais rápido das importações de bens manufaturados é o resultado de maior coeficiente de elasticidade-renda da demanda por produtos manufaturados, em comparação aos produtos primários. Também pode ter influenciado esse comportamento a mudança tecnológica, com a resultante redução de custos e maior diversidade de produtos (DAHLMAN et al., 1995), bem como o crescimento da troca de bens intra-indústrias e intrafirmas. Deve-se adicionar a atuação do GATT/WTO, que vem favorecendo a mudança para um padrão de comércio mais aberto e desregulado e que também produz efeitos sobre o padrão de especialização e inserção nos mercados mundiais.

processo conduz a uma crescente interdependência tecnológica, reforçada pelas alianças entre empresas constituídas em mercados condicionados à formação de áreas integradas regionalmente” (GUIMARÃES, 2000).

Tabela 8 - IMPORTAÇÕES DOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS, EM 1985, 1990, 1995 E 1998 (VALOR, ESTRUTURA E CRESCIMENTO)

	1985	1990	1995	1998
1) Importações, em US\$ milhões:				
Recursos Naturais	476.341	596.168	704.001	707.947
Manufaturas:				
. Baseadas em Recursos Naturais	68.786	131.108	161.969	173.646
. Não Baseadas em Recursos Naturais	822.034	1.669.457	2.314.675	2.670.023
Outras Importações	35.276	59.780	91.643	105.662
Soma das importações	1.402.437	2.456.513	3.272.288	3.657.278
2) Importância relativa:				
Recursos Naturais	34,0%	24,3%	21,5%	19,4%
Manufaturas:				
. Baseadas em Recursos Naturais	4,9%	5,3%	4,9%	4,7%
. Não Baseadas em Recursos Naturais	58,6%	68,0%	70,7%	73,0%
Outras Importações	2,5%	2,4%	2,8%	2,9%
Soma	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
3) Crescimento (1985 = 100):				
Recursos Naturais	100,0	125,2	147,8	148,6
. Manuf. Baseadas em Recursos Naturais	100,0	190,6	235,5	252,4
. Manuf. Não Baseadas em R. Naturais	100,0	203,1	281,6	324,8
Outras Importações	100,0	169,5	259,8	299,5
Soma das importações	100,0	175,2	233,3	260,8

FONTE: Elaborado pelo autor com base no programa de Análise Internacional de Competitividade de Países – Cepal/CAN 2000.

Tabela 9 - IMPORTAÇÕES DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO, 1985, 1990, 1995 E 1998 (VALOR, ESTRUTURA E CRESCIMENTO)

	1985	1990	1995	1998
1) Importações, em US\$ milhões:				
Recursos Naturais	92.972	140.715	220.709	229.862
Manufaturas:				
. Baseadas em Recursos Naturais	12.547	27.833	52.834	54.093
. Não Baseadas em Recursos Naturais	181.022	415.408	885.943	951.966
Outras Importações	5.126	14.182	31.772	36.427
Soma das importações	291.667	598.138	1.191.258	1.272.348
2) Importância relativa:				
Recursos Naturais	31,9%	23,5%	18,5%	18,1%
Manufaturas:				
. Baseadas em Recursos Naturais	4,3%	4,7%	4,4%	4,3%
. Não Baseadas em Recursos Naturais	62,1%	69,5%	74,4%	74,8%
Outras Importações	1,8%	2,4%	2,7%	2,9%
Soma	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
3) Crescimento (1985 = 100):				
Recursos Naturais	100,0	151,4	237,4	247,2
Manufaturas:				
. Baseadas em Recursos Naturais	100,0	221,8	421,1	431,1
. Não Baseadas em Recursos Naturais	100,0	229,5	489,4	525,9
Outras Importações	100,0	276,7	619,8	710,6
Soma das importações	100,0	205,1	408,4	436,2

FONTE: Elaborado pelo autor com base no programa de Análise Internacional de Competitividade de Países – Cepal/CAN 2000.

O GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), que foi estabelecido em 1947 e atualmente está envolvido no WTO (World Trade Organization), provê as bases institucionais para a conduta do comércio mundial. A Rodada Uruguai, como é conhecida a negociação multilateral mais recente, iniciou em 1986 e foi concluída em 1993, dela resultando mudanças nas regras de comércio mundial, que provocaram o seu crescimento, como a redução de tarifas e barreiras não-tarifárias e regras relacionadas a subsídios, *dumping* e salvaguardas.¹⁵

4.3 Agentes protagonistas do processo expansivo

Outro traço fundamental da mudança do ambiente econômico é a presença crescente de empresas transnacionais. O papel das TNCs na economia mundial pode ser aferido através do volume crescente dos ativos, das vendas e das exportações que elas realizam no exterior, estando tais informações reunidas nas Tabelas 10 e 11.

Tabela 10 - PRODUÇÃO INTERNACIONAL DAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS, 1982, 1990 E 1999. (US\$ BILHÕES)

Itens	1982	1990	1999
Vendas das filiais de TNCs no exterior	2.462	5.503	13.564
Total dos ativos das filiais de TNCs no exterior	1.886	5.706	17.680
Exportações das filiais de TNCs no exterior	637	1.165	3.167
Empregos das filiais de TNCs no exterior (milhares)	17.433	23.605	40.536

FONTE: UNCTAD (2000), World Investment Report 2000. Observação: TNCs – *Transnational Corporations*.

O crescimento das exportações em ritmo mais rápido do que o crescimento do produto é um dos sinais mais claros da globalização, uma tendência observada há praticamente dois séculos. Em período recente, esta tendência pode ser quantificada pelas taxas efetivas de crescimento anual das exportações mundiais e do produto mundial, calculadas com base na Tabela 11, que foram 7,74% e 2,35%, respectivamente. As TNCs inserem-se nesse ambiente, detendo uma participação cada vez maior do comércio: em

¹⁵ Pela Rodada Uruguai, as tarifas de países industrializados deveriam ser reduzidas em 39%; para têxteis, confecções e couro, que são importantes itens de exportação dos países em desenvolvimento, a redução de tarifas foi estabelecida em 20%. Os bens agrícolas deveriam ter as barreiras não-tarifárias convertidas em seus equivalentes em tarifas, e após reduzidas em uma média de 36% durante um período de seis anos.

1990, as exportações das TNCs no exterior representavam 33,8% das exportações mundiais (US\$ 1.165 bilhões para o total de US\$ 3.442 bilhões); em 1999 essa participação alcançou 56,3% das exportações mundiais (US\$ 3.167 bilhões do total de US\$ 5.625 bilhões).

Tabela 11 - PRODUÇÃO INTERNACIONAL DAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS, EXPORTAÇÕES MUNDIAIS E PRODUTO NACIONAL BRUTO MUNDIAL, 1986-1999. (TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO)

Itens	1986 1990	1991 1995	1996 1999	1998	1999
Vendas das filiais de TNCs no exterior	15,8	10,4	11,5	21,6	17,8
Total dos ativos das filiais de TNCs no exterior	18,0	13,7	16,5	21,2	19,8
Exportações das filiais de TNCs no exterior	13,2	13,9	12,7	13,8	17,9
Empregos das filiais de TNCs no exterior (milhares)	5,6	5,0	8,3	11,4	11,9
Exportações mundiais	12,1	7,7	2,5	-1,6	3,5
Produto Nacional Bruto mundial	3,5	1,5	1,9	1,9	2,7

FONTE: UNCTAD, World Investment Report 2000, e WTO (2000) Observação: TNCs – *Transnational Corporations*.

A presença crescente das empresas transnacionais na região configura ambientes econômicos distintos daqueles que seriam observados na sua ausência. E isso se deve em grande parte à tecnologia e às capacitações dominadas pelas TNCs, como sugere Dunning (1994):

Os ingredientes chaves do crescimento econômico contemporâneo – ativos criados, como tecnologia, capital intelectual, experiência de aprendizado e competência organizacional – estão não apenas se tornando mais móveis entre fronteiras nacionais, mas estão também cada vez mais alojados nos sistemas TNCs.

A avaliação da atuação das TNCs que internalizam em países hospedeiros parte de seus ativos e capacitações evidencia que elas possuem maior capacidade do que as empresas locais para ampliar o mercado a seus produtos e serviços, dado que o seu poder de concorrência é conferido pelo conjunto de ativos e capacitações que dispõem globalmente, pela tecnologia de ponta que possuem, pela possibilidade de anteciparem-se às inclinações do mercado e de obterem informações de melhor qualidade.

Se a presença de firmas estrangeiras deve influenciar ou não o fortalecimento da capacidade competitiva da firma nacional é uma questão não respondida em definitivo. Há possibilidade de influenciar, em razão das externalidades positivas que é capaz de gerar.¹⁶ A influência procede das interdependências que podem ser estabelecidas entre as TNCs e as empresas locais, em cadeias produtivas e redes, constituindo-se em um elemento importante para o desenvolvimento de capacitações e de vantagens competitivas das últimas. Contudo, dependendo da forma de sua inserção no país hospedeiro, as TNCs podem inibir o desenvolvimento de capacitações por parte das firmas locais, em razão de seu poder de mercado, por exemplo, fortalecendo as barreiras à entrada, por meio de novas firmas ou de diversificação das firmas existentes.

4.4 Padrões de inserção de países que se integraram às transformações em curso

Quais países conseguiram integrar-se à economia mundial? Qual o seu padrão de inserção?

Inicialmente, as informações reunidas na Tabela 12 mostram a participação nos mercados mundiais de países e grupos de países, de 1985 a 1998. China, Indonésia, Malásia e Tailândia elevaram a sua participação no comércio mundial de 4,06% para 9,27%; a participação no comércio mundial de Coreia, Hong-Kong, Cingapura e Taiwan ascendeu de 5,51% para 7,37%; a participação da China, em particular, passou de 1,60% para 5,50% do comércio mundial. Contudo, a América Latina manteve estável a sua participação, enquanto que a participação dos países do Mercosul decaiu de 1,84%,

¹⁶ Dunning (1994, p. 31) organiza uma lista de externalidades positivas que as TNCs, via IED, podem propiciar aos países hospedeiros, por meio das quais podem interagir com as vantagens competitivas existentes nas nações hospedeiras e afetar suas futuras vantagens competitivas. Esta lista inclui: i) prover recursos ou capacitações que não seriam obtidos de outra forma, ou obtidos a custo muito alto; ii) conduzir a atividade econômica em direção da produção de bens e serviços considerados mais apropriados aos mercados doméstico e internacional; iii) promover P&D e introduzir novas técnicas organizacionais; iv) acelerar o processo de aprendizado de firmas locais; v) estimular a eficiência de fornecedores e competidores, elevar o padrão de qualidade e introduzir novas práticas de trabalho; vi) prover mercados adicionais; vii) melhor dispor o país hospedeiro para monitorar as vantagens competitivas de outras nações; viii) disseminar iniciativas empreendedoras e cultura de trabalho; e ix) promover a formação de alianças de cooperação, sistemas tecnológicos e redes entre firmas.

em 1985, para 1,47% no ano de constituição do acordo, em 1991, elevando-se para 1,60% até 1998.

O crescimento da participação no comércio mundial de Coréia, Hong-Kong, Cingapura, Taiwan; China, Indonésia, Malásia e Tailândia está associado à adaptação da base produtiva e exportadora à transformação do comércio mundial (Tabela 13). Está se consolidando entre esses países um modelo de especialização produtiva e de comércio no qual assumem importância as exportações de manufaturas não baseadas em recursos naturais e diminuem a contribuição das exportações de recursos naturais e energia, ajustando-se fortemente às mudanças da estrutura das importações, que acentuou a preferência por manufaturas (ver seção 4.2). Entre os países do Mercosul, de outra forma, a transformação, embora na mesma direção, foi bem mais lenta que as oportunidades propiciadas pelos países importadores.

Uma explicação para o Mercosul não ter adaptado, mais acentuadamente, as suas exportações à demanda mundial reside no fato de os principais países exportadores do Mercosul (Brasil e Argentina) terem consolidado, ao longo das últimas décadas, um modelo de especialização produtiva e de comércio claramente centrados em atividades processadoras de recursos naturais, produtoras de *commodities* industriais, tais como óleos vegetais, celulose e papel, ferro e aço, rações, etc. Do ponto de vista da organização da produção, são atividades intensivas no emprego de recursos naturais, nas quais a produção é elaborada em plantas altamente automatizadas e intensivas em capital. Do ponto de vista do comércio internacional, são setores produtivos nos quais a demanda mundial cresce lentamente e cuja elasticidade preço ou renda é baixa.

Tabela 12 - PARTICIPAÇÃO NOS MERCADOS MUNDIAIS DE PAÍSES E GRUPOS DE PAÍSES SELECIONADOS (PERCENTAGEM)

Anos	Todos os Países Industrializados	Todos os Países em Desenvolvimento	América Latina	Países do Mercosul	China	Coreia, Hong Kong, Cingapura e Taiwan	China, Indonésia, Malásia e Tailândia
1985	69,06	30,94	5,57	1,84	1,60	5,51	4,06
1986	70,92	29,08	5,03	1,69	1,76	6,02	4,02
1987	72,43	27,57	4,66	1,66	1,94	6,68	4,15
1988	72,25	27,75	4,63	1,67	2,22	7,09	4,55
1989	72,21	27,79	4,61	1,65	2,45	6,97	4,87
1990	71,65	28,31	4,53	1,55	2,82	6,95	5,40
1991	70,40	29,60	4,38	1,47	3,18	6,90	5,91
1992	68,89	31,11	4,41	1,47	3,74	7,25	6,79
1993	68,59	31,41	4,62	1,53	4,26	7,48	7,63
1994	67,77	32,23	4,81	1,53	4,62	7,66	8,24
1995	67,26	32,74	5,01	1,54	4,81	7,63	8,55
1996	66,48	33,52	5,27	1,54	5,06	7,59	8,88
1997	66,28	33,72	5,52	1,58	5,33	7,44	9,13
1998	66,19	33,81	5,66	1,60	5,50	7,37	9,27

FONTE: Elaborado pelo autor com base no programa de Análise Internacional de Competitividade de Países – Cepal/CAN 2000.

Tabela 13 - PARTICIPAÇÃO NOS MERCADOS MUNDIAIS E CONTRIBUIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES POR SETOR E GRUPOS DE PAÍSES SELECIONADOS. (PERCENTAGEM)

Países / Grupos de Países Setores de Exportação	Participação de Mercado		Contribuição das Exportações	
	1985	1998	1985	1998
China:				
Agricultura	2,12	2,91	17,63	5,36
Energia	1,94	1,59	20,96	2,06
Fibras	3,10	2,85	5,60	0,92
Manufaturas baseadas em RN	0,60	3,84	1,79	3,23
Manufaturas não baseadas em RN	1,44	6,57	53,09	87,87
Outras exportações	0,63	1,08	0,93	0,56
Coreia, Hong Kong, Cingapura e Taiwan:				
Agricultura	2,42	1,68	5,88	2,32
Energia	1,95	3,18	6,13	3,07
Fibras	1,40	3,23	0,74	0,78
Manufaturas baseadas em RN	3,12	4,26	2,71	2,67
Manufaturas não baseadas em RN	7,70	8,89	82,84	88,73
Outras exportações	3,91	6,23	1,70	2,43

Tabela 13 - PARTICIPAÇÃO NOS MERCADOS MUNDIAIS E CONTRIBUIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES POR SETOR E GRUPOS DE PAÍSES SELECIONADOS. (PERCENTAGEM) - continuação

China, Indonésia, Malásia e Tailândia:					
Agricultura	8,01	8,89	26,36	9,73	
Energia	7,78	6,31	33,15	4,84	
Fibras	4,31	6,03	3,07	1,15	
Manufaturas baseadas em RN	3,61	7,89	4,25	3,93	
Manufaturas não baseadas em RN	2,22	10,02	32,40	79,48	
Outras exportações	1,32	2,79	0,77	0,87	
Países do Mercosul:					
Agricultura	6,35	6,18	46,19	39,10	
Energia	0,41	1,03	3,87	4,55	
Fibras	5,68	6,18	8,96	6,83	
Manufaturas baseadas em RN	2,42	2,60	6,31	7,49	
Manufaturas não baseadas em RN	1,01	0,89	32,61	40,78	
Outras exportações	1,60	0,70	2,06	1,25	

FONTE: Elaborado pelo autor com base no programa de Análise Internacional de Competitividade de Países – Cepal/CAN 2000.

5. POLÍTICA INDUSTRIAL DE PROMOÇÃO À COMPETITIVIDADE

Como suscitar medidas que possam auxiliar um país ou região a conduzir uma transformação produtiva mais rápida? Recuperações históricas e transformações produtivas observadas nos países de melhor desempenho exportador contaram mais com políticas deliberadas de promoção da competitividade, do que com o automatismo de mercado. Elas foram grandemente acentuadas por políticas industriais nas quais ficou evidente o papel ativo da coordenação. (CASTRO, 2002 e LALL, 1995).

A aquisição de capacidades tecnológicas é fundamental para a construção de vantagens competitivas, no sentido de que a capacidade de competir deve estar baseada em aumento da produtividade,¹⁷ a ser obtido por deslocamento da estrutura de produção em direção a atividades de maior nível de produtividade e/ou pelo crescimento da produtividade em todas as atividades existentes. Visto de outra forma, à medida que as economias amadurecem, as exportações de manufaturados tendem a mover-se de atividades mais simples para mais complexas, empregando produtos e processos mais avançados e aumentando os conteúdos locais de *inputs* físicos, serviços e tecnologias. Em termos mais específicos, para os países em desenvolvimento expandirem vantagens competitivas devem promover um aprofundamento de atividades industriais, tendo uma ou mais das seguintes formas (LALL, 1995):

i) A atualização tecnológica (*upgrading*) de produtos e processos em diferentes setores industriais, pela qual o país se compromete em atividades de maior valor agregado. Os novos entrantes na indústria geralmente empreendem atividades mais simples, de menor valor agregado e empregando a mais simples tecnologia. Mas à medida que a economia se desenvolve, é necessário empreender atividades mais complexas naquelas indústrias, e que permitam render maiores salários e lucros e sejam menos expostas à competição de novos produtores apoiados em estratégias de baixos salários;

ii) Entrada em novas atividades progressivamente mais complexas: Atividades mais complexas possibilitam ampliar a base industrial e criar novas áreas de vantagens competitivas em atividades de maior valor agregado;

¹⁷ Esta é a *forma autêntica* de competir, na expressão de Fajnzylber (1991), conceito que o autor distingue da *via espúria* de competir, que tem por base salários baixos, exploração de recursos naturais e desvalorização da moeda.

iii) Aumentar *inputs* e interações locais: Com isso, o processo de agregar valor de recursos locais pode ser alargado e pode contribuir para a criação de fornecedores domésticos, subcontratados e firmas de serviços especializados. A importância disso reside no fato de que, aumentando o envolvimento local, permite a difusão de tecnologia e de habilidades industriais, auxilia a ampliação da proporção de indústrias operando com maior valor agregado e cria novas fontes de competitividade. Adicionalmente, captura externalidades que o desenvolvimento industrial gera. Em particular, se o setor de bens de capital for apoiado, pode contribuir para a criação e difusão de novas tecnologias;

iv) Dominar capacitações tecnológicas complexas: à medida que a industrialização progride, capacitações locais deveriam ser aprofundadas para incluir tarefas de maior dificuldade, a adaptação e o melhoramento de tecnologias e empreender o *design* e o desenvolvimento de produtos e processos. Tal aprofundamento pode levar à melhor difusão de tecnologias localmente e à mais diversificada base de vantagens competitivas.

Várias direções de política industrial se inserem nesse processo. Três abordagens estão sendo apreciadas, a seguir, que têm o propósito de influenciar as decisões das empresas e conduzir à criação de vantagens competitivas.

A primeira abordagem concentra-se na construção ou reconstrução de setores ou regiões, para exercer influência no padrão de *catching up* (emparelhamento). É nessas condições, nas quais setores ou regiões ficaram para trás (*lagging behind*), que é exigida a criação de soluções especiais, capazes de substituir os requisitos clássicos de desenvolvimento e promover saltos históricos (CASTRO, 2002): requer um tipo de coordenação extramercado. Quem promove as transformações e a absorção de conhecimentos? “Este desafio praticamente só pode ser enfrentado por grandes estruturas estáveis, sejam elas grandes empresas-âncora, públicas ou privadas (como tem sido o caso dos novos investimentos automobilísticos no Brasil); poderes públicos; ou outros atores coletivos” (CASTRO, 2002).

O objetivo da política industrial, nesse caso, é o de obter algum grau de *catching up* com a fronteira internacional de produtividade. Trata-se, assim, da construção de condições semelhantes às que se encontram nas economias líderes.

A segunda abordagem dá destaque às especificidades das empresas. Reconhecendo que mudança tecnológica é a maior força de transformação do ambiente econômico mundial, assumem importância as funções de P&D, *design* e *marketing* como meios de gerar transformações, criar

capacitações e elevar a competitividade. Nessa abordagem, “ganha espaço as políticas de ciência e tecnologia, e de inovação. Aqui passa a situar-se, indubitavelmente, a nova fronteira das políticas que buscam, diretamente, influenciar a tomada de decisões empresariais – e, por consequência, a evolução da economia real” (CASTRO, 2002).

O objetivo dessa segunda abordagem de política é também a mudança – mas um novo tipo de mudança, na qual o papel da capacitação para introduzir variações, tanto de produtos, quanto na forma de inserção no mercado, ganha importância (CASTRO, 2002).

As políticas públicas, para essa segunda abordagem, se orientam para o apoio à empresa no seu esforço de busca de variedade, e ter em conta as capacitações existentes, os saltos que a empresa pode dar e as capacitações que pode alcançar.

Para a terceira abordagem, a necessidade de política industrial ativa repousa sobre a idéia de eficiência ou falhas de mercado. Seu propósito é o de desenvolver capacitações, reduzir incerteza, incentivar o aprendizado e reconfigurar a estrutura produtiva.¹⁸

Se os mercados operam perfeitamente, devem alcançar uma alocação ótima de recursos e, assim, não há necessidade de intervenção. Mas, se os mercados não estiverem funcionando perfeitamente, pode haver motivo para intervenção, com o objetivo de criar mercados ou melhorar sua eficiência, permitindo que os países desenvolvam sua competitividade em proporção maior do que poderiam fazer sem tais políticas.

Cada forma acima mencionada, destinada a promover um aprofundamento das atividades industriais, envolve seus próprios custos, os quais tendem a ser diferentes em cada atividade, de acordo com a sofisticação da tecnologia e o nível de domínio tecnológico desejado. Além disso, o processo de aprofundamento depende da habilidade do governo em identificar e superar falhas de mercado que possam estar impedindo o desenvolvimento de capacitações tecnológicas.¹⁹

Falhas de mercado podem estar presentes nos mercados de produtos, de fatores e de informação e tecnologia. As referências seguintes comentam as principais características dessas falhas de mercado e os tipos

¹⁸ O desenvolvimento mais amplo desse tema foge ao objetivo do presente texto. A abordagem evolucionária parece ser a mais adequada para lidar com os elementos relacionados, como a mudança tecnológica e qualitativa da demanda e seus efeitos sobre a aprendizagem e o processo decisório das empresas.

¹⁹ É necessário ter em conta, assim, possíveis “falhas de Governo”, e “se as falhas a serem introduzidas pelo governo excederem os desvios endogenamente gerados pelo mercado, é razoável concluir pela não intervenção” (CASTRO, 2002).

de intervenção propostos. Em relação às intervenções, tanto as funcionais quanto as seletivas são apontadas para promover a competitividade. As primeiras se orientam pelo desenvolvimento de mercados eficientes e tem por objetivos explorar vantagens comparativas. As segundas, de maior importância para o desenvolvimento de capacitações, visam a buscar novas áreas de competência, por meio de ações deliberadas para tornar setores selecionados competitivos. A justificativa para a seletividade das intervenções reside nas diferenças significativas em aprendizado tecnológico, escala e externalidades, entre as atividades. Assim, em atividades simples, a proteção pode ser mínima; em atividades complexas, a intervenção pode tomar anos, até décadas.

No mercado de produtos, a competição livre pode não conduzir à alocação ótima de recursos quando há custo de aprendizagem, economias de escala, economias de escopo e externalidades. As economias de escala e de escopo são reconhecidas na teoria econômica como a fonte de alocação ineficiente de recursos. Mas para os países em desenvolvimento, os custos de aprendizagem, ao invés de economias de escala e de escopo, são a fonte mais importante de falhas de mercado (LALL, 1995). Os países em desenvolvimento, que têm sua industrialização estabelecida após a dos países industrializados, enfrentam estes como competidores, em condições mais vantajosas, pois já passaram pelo processo de aprendizagem. Assim, os países em desenvolvimento devem enfrentar custos de aprendizagem mais elevados e imprevisíveis, bem como maiores riscos do que as economias industrializadas. Para superar tais falhas nos mercados de produtos, a literatura aponta dois métodos: subsídios ou proteção à importação, este último a mais importante medida, empregada principalmente por países em estágios iniciais de industrialização.

No mercado de fatores, as falhas de mercado podem estar relacionadas aos mercados de trabalho, de crédito e de infra-estrutura. Um exemplo de falha de mercado relaciona-se ao desenvolvimento da capacitação da mão-de-obra, o que ocorre, em parte, pelo treinamento interno na empresa. Contudo, o investimento nesse propósito pode ser pequeno, porque os administradores podem não estar cientes das habilidades requeridas para o uso de novas tecnologias; ou por falta de instituições de treinamento ou de recursos, que impedem a solução das deficiências; ou ainda, em razão de externalidades inerentes ao treinamento, isto é, os empregadores não têm certeza se poderão captar por completo os benefícios de seus investimentos. Nos mercados de fatores, as intervenções devem ter por foco a promoção da formação de capital humano, mas de forma integrada às intervenções nos mercados de produtos.

Os mercados de tecnologias, por sua vez, podem conter várias imperfeições, por exemplo: os compradores defrontam-se com *gaps* de informação quanto a fornecedores, preços e qualidade dos produtos; há, com frequência, barganha sobre os termos e condições de transferência de tecnologias, razão pela qual as firmas de países em desenvolvimento tendem a estar em desvantagem competitiva; as firmas podem ser pequenas demais para se envolverem em P&D e para bancarem o risco do retorno do investimento em tecnologia; o retorno do investimento pode, ainda, ser reduzido por externalidades (outras firmas apropriam-se do conhecimento). Duas políticas são recomendadas para superar falhas associadas a informação e a tecnologias: i) fortalecer as capacitações locais para selecionar, negociar e adquirir tecnologias nos mercados internacionais; ii) influenciar o modo de importação de tecnologias;²⁰ dado que a confiança passiva no investimento estrangeiro para encontrar as necessidades tecnológicas pode levar a um sub-investimento, as políticas a serem empregadas devem elevar as capacitações locais, mas sem interromper o fluxo de novas tecnologias. Outra área de apoio à atividade tecnológica refere-se ao financiamento, pois falhas nos mercados de capitais, como falta de informações aos mutuários e aversão ao risco, são muito difundidas nos países em desenvolvimento.

6. CONCLUSÕES

Um dos principais feitos do processo de integração do Mercosul, tendo por foco a inserção internacional, foi a mudança qualitativa da estrutura de suas exportações, acompanhando a direção da transformação da estrutura das importações globais, embora em ritmo inferior ao ritmo da mudança destas últimas. Constatou-se, contudo, a participação do Mercosul em segmentos menos dinâmicos do comércio mundial, bem como um reduzido efeito da integração sobre a especialização dos dois maiores países do bloco, Argentina e Brasil. A integração do Mercosul, assim, embora realizadora de muitos resultados favoráveis, não foi suficiente para a transformação produtiva e para a melhora da inserção competitiva de suas economias.

A exploração da força competitiva do Mercosul assentou-se em recursos naturais e bens tradicionais, setores que geraram a maior parcela da

²⁰ As formas usuais de transferir tecnologias são: o modo internalizado, como as formas tradicionais de IED, na qual o fornecedor da tecnologia detém o controle; o modo externalizado, no qual a firma local detém o controle.

contribuição das exportações. Em razão de estar havendo uma redução progressiva da importância de recursos naturais e bens tradicionais entre as importações dos países importadores, este posicionamento estratégico do Mercosul pode ter significado uma forte restrição ao crescimento de comércio da área integrada.

Muitos dos efeitos desta fase do Mercosul resultaram da redução de tarifas e de barreiras não tarifárias, e são efeitos do tipo “de uma vez por todas”. Ainda que exista alguma coisa por ser feita,²¹ a percepção é que nenhum desses eventos poderá se repetir no futuro com a mesma intensidade.

Mesmo não estando disponível uma definição evidente da conformação futura que o movimento desta integração poderá tomar, diante de problemas que Brasil e Argentina administram no momento, é prudente não acreditar em automatismo, isto é, que melhor inserção competitiva seja resolvida via mercado, mas ao contrário, completar as forças por política industrial deliberada. Assim, a inserção competitiva das economias do bloco deverá estar vinculada a um novo modelo de integração, que, para ser efetivo, deverá ser articulado em um processo de maior prazo e tendo em conta a situação internacional (o ambiente econômico mundial), visando a estabelecer políticas dirigidas à elevação da produtividade e da competitividade em novas áreas de competência.

O ponto focal da proposta é uma política industrial que dê apoio à promoção da competitividade, por meio de intervenções seletivas e temporárias. Isso significa selecionar indústrias específicas para auxiliá-las, por prazo determinado, a superar falhas de mercado e capacitá-las para a geração e a incorporação da mudança tecnológica. O objetivo último das intervenções seletivas e temporárias é assegurar um progressivo aumento tecnológico e a mudança do padrão de inserção nos mercados mundiais. Certamente, esse tipo de política seria geradora de desvio de comércio e de criação de investimento – uma questão a ser justificada como um apoio à indústria jovem, até que fosse julgada apta a enfrentar a concorrência internacional.

A seleção dos setores específicos aos quais deverá ser dado o apoio requer pesquisa adicional. Certamente, os setores a serem selecionados devem fazer parte das indústrias mais promissoras do comércio mundial.

A crise atual do Mercosul deveria conduzir a uma reflexão mais cuidadosa do papel estratégico do acordo para os países integrados e permitir perceber que, em bloco, as economias terão maior probabilidade do que

²¹ Por exemplo, a redução de barreiras não-tarifárias.

individualmente para realizar a transformação produtiva que efetiva uma melhor inserção competitiva internacional.

RESUMO

O texto procura analisar a integração do Mercosul em seus primeiros dez anos sob a ótica da base produtiva, tentando avaliar qual o impacto do acordo em relação à inserção internacional. Utiliza-se a base de dados Comtrade, da Divisão de Estatística da ONU e a metodologia CAN (Competitiveness Analysis of Nations) da Divisão Cepal/Onudi de Indústria e Tecnologia, que permite consultas dos fluxos de comércio por setores industriais. O estudo conclui que a integração, embora realizadora de resultados favoráveis, foi insuficiente para promover uma transformação produtiva e uma melhor inserção internacional. O papel da política industrial para a promoção da competitividade também é discutido.

Palavras-chave: integração econômica, Mercosul, competitividade, economia industrial.

ABSTRACT

The article aims to analyze the Mercosul integration in its first ten years of existence under the focus of the productive basis, attempting to evaluate the agreement impact in relation to international insertion. It's utilized the Comtrade database from ONU's Statistics Division and the methodology CAN (Competitiveness Analysis of Nations) of Cepal/Onudi Division of Industry and Technology, that allow investigations of trade flows to industrial sectors. The study concludes that the integration, although had accomplished favorable results, it was insufficient to fostering a productive transformation and a better international insertion. The role of industrial policy to promote competitiveness is also debated.

Key-words: economic integration, Mercosul, competitiveness, industrial economics.

REFERÊNCIAS

- BOUZAS, Roberto. Integración económica e inversión extranjera: la experiencia reciente de Argentina y Brasil. Santiago de Chile: Cepal – División de Desarrollo Productivo y Empresarial, *Serie Desarrollo Productivo*, n. 32, 1997.
- CASTRO, Antonio Barros de. A rica fauna da política industrial e a sua nova fronteira. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 1, n. 2, Jul./dez. 2002.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). *Transformación Productiva con Equidad*. Santiago de Chile, 1990.
- DAHLMAN, Carl, et al. The world trading environment. In: HAQUE, Irfan Ul. (Org.). *Trade, technology and international competitiveness*. Washington: Development Institute of The World Bank, 1995.
- DORNBUSCH, Rudiger. Los costes y beneficios de la integración económica regional – Una revisión. *Pensamiento Iberoamericano*, n. 15, p. 25-54, 1989.
- DUNNING, John H. Re-evaluating the benefits of foreign direct investment. *Transnational Corporations*, v. 3, n. 1, p. 23-51, 1994.
- FAJNZYLBER, Fernando. Transformación productiva exigida por el cambio tecnológico. Santiago de Chile: Cepal. *Informe n. 11*, ago. 1991.
- FERRAZ, J. C., KUPFER, D.; HAGUENAUER, L. *Made in Brazil*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1997.
- FURTADO, Celso. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- GUIMARÃES, Edson Peterli. *Competitividade internacional e política comercial externa: a experiência brasileira nos anos 80 e início dos anos 90*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Série Documentos, n. 24, 1995.
- KATZ, Jorge; STUMPO, Giovanni. *Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional*. Santiago de Chile: Série Desarrollo Productivo, n. 103, 2001.
- LALL, Sanjaya. The creation of comparative advantage: Country Experiences. In: HAQUE, Irfan Ul. (Org.). *Trade, technology and international competitiveness*. Washington: Development Institute of The World Bank, 1995.
- MACHADO, João Bosco M. *Intercâmbio comercial e política industrial em espaços econômicos integrados: o caso do Mercosul*. Rio de Janeiro, 1999. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mimeog.
- NÚÑEZ, Wilson Peres. Efectos dinámicos de la integración económica: aproximaciones analíticas. Santiago de Chile: División Conjunta Cepal/Onudi de Industria e Tecnología: Industrialización y desarrollo tecnológico, *Informe n. 14*, 1993.
- PORTER, Michael E. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1993.
- PRADO, Luiz Carlos Delorme. Mercosul como opção estratégica de integração: notas sobre a teoria da integração e estratégias de desenvolvimento. *Ensaio FEE*, v. 18, n. 1, p. 276-299, 1997.

ROBSON, Peter. *Teoria econômica da integração internacional*. Biblioteca Jurídica Coimbra, 1985.

SANTOS, Fabiana; CROCCO, Marco, LEMOS, Mauro Borges. Arranjos e sistemas produtivos locais em espaços industriais periféricos: estudo comparativo de dois casos brasileiros. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, *Texto para Discussão n. 182*, 2002.

VINER, J. *The customs union issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

YEATS, Alexander J. Does Mercosur's trade performance raise concerns about effects of regional trade arrangements? Washington: World Bank, *Policy Research Working Paper*, n. 1729, p. 39, 1997.

APÊNDICE 1

Argentina: Contribuição dos trinta principais setores de exportação aos mercados dos países industrializados, 1985 a 1998 (*percentagem*)

Cuci	Setores	1985	1990	1995	1996	1997	1998
011	Carnes salgadas, secas	6,05	8,83	6,88	6,70	5,83	5,67
014	Carnes (outras), n.e.p.	3,48	4,98	3,52	3,40	4,73	4,61
014	Preparados e conservas de carne	-	-	-	-	2,73	2,61
034	Pescado fresco	1,64	3,64	4,30	4,56	4,43	4,57
036	Crustáceos e moluscos	2,24	1,64	2,17	2,10	2,50	2,60
044	Milho sem moer	0,96	1,77	1,91	2,18	3,41	4,07
045	Cereais sem moer	5,20	1,67	0,52	0,04	0,94	1,18
054	Legumes frescos, resfriados	0,96	1,65	1,34	1,27	1,36	1,45
057	Frutas e nozes	3,20	5,07	4,92	5,35	5,50	5,76
058	Frutas em conserva	1,31	2,23	2,54	3,07	2,79	2,56
061	Açúcar e mel	2,11	1,09	1,40	1,60	1,59	1,67
074	Chá e mate	-	-	-	-	0,53	0,62
081	Rações para animais	14,38	13,58	17,31	17,34	17,20	16,71
112	Bebidas alcoólicas	-	-	0,66	0,90	1,18	1,34
121	Tabaco em bruto	1,03	1,41	1,33	1,46	1,39	1,32
222	Sementes e frutas oleaginosas	13,92	9,63	10,17	8,12	7,13	6,16
247	Outras madeiras em bruto	0,03	0,89	0,60	0,56	-	-
251	Polpa e resíduos de papel	-	-	0,80	0,85	0,67	0,68
263	Algodão	6,44	1,76	1,17	1,18	-	-
268	Lã e outros pêlos de animais	2,07	1,67	1,35	1,18	0,96	0,94
287	Minérios de metais básicos	-	-	-	-	1,41	1,45
333	Óleos de petróleo	0,72	1,00	5,92	6,77	6,48	5,51
334	Produtos derivados petróleo	4,84	3,23	1,17	1,36	2,04	2,25
423	Óleos de origem vegetal	1,97	1,59	1,92	1,64	1,94	2,07
511	Hidrocarburos e derivados halogenados	1,97	0,65	-	-	-	-
541	Produtos medicinais e farmacêuticos	-	-	0,54	0,64	0,69	0,75
611	Couro	4,67	4,91	5,26	5,81	5,69	6,06
612	Manufatura de couro	-	-	0,87	0,73	-	-
651	Fios de fibras têxteis	0,79	0,72	-	-	-	-
671	Ferro fundido e ferro esponjoso	-	-	-	-	0,47	0,49
672	Lingotes e outras formas primárias de ferro	0,19	0,87	-	-	-	-
673	Barras, varas, ângulo, perfil e seção de ferro	0,44	0,94	-	-	-	-
674	Chapas e lâminas de ferro	-	-	0,89	0,94	0,91	0,93
674	Planos universais, chapas e lâminas de ferro	1,36	0,84	-	-	-	-
678	Tubos e acessórios de ferro/aço	0,49	1,07	0,60	0,70	0,89	1,00
684	Alumínio	2,21	2,40	1,81	1,93	1,78	1,74
752	Máquinas p/elabor automática de dados	1,77	0,89	-	-	-	-
784	Partes e acessórios de veículos automotores	0,23	0,65	-	-	0,56	0,62
821	Móveis e suas partes	-	-	-	-	0,59	0,73
848	Prendas e acessórios de vestir	0,65	0,83	-	-	-	-
897	Jóias e objetos de ourivesaria	-	-	2,00	0,57	-	-
931	Operações e mercadorias não classificadas	-	-	0,70	0,86	1,14	1,33
971	Ouro não monetário	-	-	0,79	0,62	-	-
	SOMA	87,32	82,10	85,36	84,43	89,46	89,45

(continuação)

Soma de grupos (30 principais setores):						
Recursos Naturais (Cuci 0, 1, 2, 3 e 4)	72,55	67,33	71,90	71,63	76,74	75,80
Manufaturas Tradicionais (Cuci 6)	10,15	11,75	9,43	10,11	9,74	10,22
Indústria Química (Cuci 5)	1,97	0,65	0,54	0,64	0,69	0,75
Maquinas e equip. transporte (Cuci 7)	2,00	1,54	-	-	0,56	0,62
Outras manufaturas (Cuci 8)	0,65	0,83	2,00	0,57	0,59	0,73
Outros	-	-	1,49	1,48	1,14	1,33

FONTE: Elaborado pelo autor com base no programa de Análise Internacional de Competitividade de Países – Cepal/CAN 2000.

APÊNDICE 2

Brasil: Contribuição dos trinta principais setores de exportação aos mercados dos países industrializados, 1985 a 1998 (*porcentagem*).

Cuci	Setores	1985	1990	1995	1996	1997	1998
011	Carnes frescas, refrig., congel.	1,29	1,57	2,11	1,98	1,92	1,78
014	Preparados e conservas de carne	1,39	1,01	1,08	0,98	0,99	0,98
057	Frutas e nozes	0,92	0,99	1,18	1,16	1,12	1,10
058	Frutas em conservas	5,69	5,43	4,75	4,45	4,73	4,48
071	Cafê e derivados	14,59	6,94	7,06	7,69	7,54	8,30
072	Cacau	2,11	1,13	-	-	-	-
081	Rações para animais	7,19	7,11	7,10	6,45	5,81	4,99
121	Tabaco em bruto	2,20	2,18	2,52	2,75	2,80	2,66
222	Sementes e frutas oleaginosas	2,60	3,67	4,06	4,36	5,17	5,69
248	Madeira trabalhada	0,81	0,83	1,48	1,52	1,56	1,61
251	Polpa e aparas de papel	1,57	2,45	3,70	3,70	3,22	3,15
281	Minério de ferro	9,05	9,56	8,66	8,66	8,53	8,46
287	Minerais de metais comuns	0,60	0,90	-	-	0,73	0,75
334	Produtos derivados petróleo	3,67	2,19	-	-	0,74	0,80
522	Elementos químicos inorgânicos	-	-	0,62	0,68	-	-
611	Couro	0,70	1,21	1,44	1,57	1,64	1,62
625	Bandagens, pneus e câmaras de ar	-	-	0,82	0,75	-	-
634	Chapas e madeira divididas	-	-	1,23	1,13	1,00	0,94
641	Papel e papelão	0,92	1,48	1,58	1,42	1,15	1,12
651	Fios de fibras têxteis	1,33	1,01	-	-	-	-
667	Pérolas, pedras preciosas e semipreciosas	0,48	0,77	-	-	-	-
671	Ferro gusa e ferro esponja	1,70	2,54	2,56	2,61	2,58	2,52
672	Lingotes de ferro e aço	1,26	2,74	2,51	2,82	2,95	3,00
673	Barras, varas, ângulos, perfis e seções ferro	0,62	0,77	-	-	-	-
674	Chapas e lâminas de ferro	1,48	1,21	1,24	1,09	1,06	0,96
684	Alumínio	1,10	3,10	4,16	4,15	3,64	3,72
713	Motores de combustão interna	2,92	2,83	2,25	2,33	2,39	2,44

(continuação)

743 Bombas e compressores	0,27	0,65	0,96	0,96	0,98	0,96
743 Bombas para líquidos	-	-	0,69	0,72	-	-
749 Peças e acess. não elétricas de máquinas	-	-	0,75	0,82	0,86	0,86
762 Radioreceptores	0,39	0,70	-	-	0,95	1,12
781 Automóveis para passageiros	0,70	1,32	-	-	0,94	1,21
782 Veículos automotores	0,42	1,06	-	-	-	-
784 Peças e acessórios de veículos	1,67	1,52	1,81	1,82	1,89	1,93
792 Aeronaves	0,18	1,44	0,57	0,92	1,98	2,58
821 Móveis e suas partes	-	-	0,94	1,01	0,98	0,96
851 Calçados	5,44	5,64	5,39	5,04	4,80	4,56
971 Ouro não monetário	-	-	0,73	1,08	1,20	1,23
SOMA	75,26	75,95	73,95	74,62	75,85	76,48
Soma de grupos (30 principais setores):						
Recursos Naturais (Cuci 0, 1, 2, 3 e 4)	53,68	45,96	43,70	43,70	44,86	44,75
Manufaturas Tradicionais (Cuci 6)	9,59	14,83	15,54	15,54	14,02	13,88
Indústria Química (Cuci 5)	-	-	0,62	0,68	-	-
Máquinas e equip. transporte (Cuci 7)	6,55	9,52	7,03	7,57	9,99	11,10
Outras manufaturas (Cuci 8)	5,44	5,64	6,33	6,05	5,78	5,52
Outros	-	-	0,73	1,08	1,20	1,23

FONTE: Elaborado pelo autor com base no programa de Análise Internacional de Competitividade de Países – Cepal/CAN 2000.

APÊNDICE 3

Argentina: Contribuição dos trinta principais setores de exportação aos mercados dos países em desenvolvimento, 1985 a 1998 (percentagem)

Cuci	Setores	1985	1990	1995	1996	1997	1998
011	Carnes frescas, resfriadas e congeladas	1,90	2,17	2,19	2,02	1,59	1,41
022	Leite e creme	0,13	1,47	1,37	1,40	1,39	1,34
034	Pescado vivo	0,73	1,37	1,42	1,24	1,04	0,95
041	Trigo (sem moer)	15,39	7,31	3,63	5,48	6,65	7,43
042	Arroz	-	-	0,94	0,93	1,06	1,14
044	Milho sem moer	8,24	2,53	4,63	5,11	5,30	5,37
046	Sêmola e farinha fina de trigo	-	-	-	-	0,53	0,55
048	Preparado de cereais	0,35	3,18	4,97	3,13	0,86	0,23
054	Legumes frescos, resfriados	3,30	2,88	2,05	1,94	2,11	2,29
057	Frutas e nozes	2,56	2,45	1,40	1,32	1,15	1,05
061	Açúcar e mel	0,59	1,10	-	-	-	-
081	Rações para animais	2,17	1,39	3,40	4,54	5,04	5,08
222	Sementes e frutas oleaginosas	1,83	1,65	1,68	1,01	1,06	1,03
263	Algodão	0,62	1,67	2,65	2,48	2,01	1,63
333	Óleos de petróleo cru, óleo de minerais	0,61	1,46	10,60	10,59	9,71	9,00
334	Produtos derivados do petróleo	4,82	5,43	3,44	3,72	3,59	3,67

(continuação)

341 Gás natural e artificial	-	-	0,90	0,87	1,07	1,16
423 Óleos de origem vegetal	13,47	9,31	9,48	8,44	8,76	8,79
424 Outros óleos fixos de origem vegetal	0,55	0,77	-	-	-	-
511 Hidrocarburos e derivados halogenados	0,79	0,96	-	-	-	-
522 Elementos químicos inorgânicos	0,29	0,75	-	-	-	-
541 Produtos medicinais	-	-	1,08	1,18	1,36	1,41
583 Produtos de polimerização e copol.	1,07	2,27	1,62	1,47	1,24	1,13
611 Couro	4,90	2,99	3,18	2,73	2,23	2,08
625 Bandas, pneus e câmaras de ar	-	-	0,54	0,52	-	-
641 Papel e papelão	0,27	0,96	-	-	-	-
642 Papel e Papelão recortados	-	-	0,50	0,62	0,63	0,65
651 Fios de fibras têxteis	8,45	1,58	1,16	1,05	0,91	0,86
672 Lingotes de ferro e aço	0,48	1,97	-	-	-	-
673 Barras, varas, ângulo, perfil de ferro	0,70	0,76	-	-	-	-
674 Chapas e lâminas de ferro	0,33	2,57	0,97	0,97	0,77	0,61
678 Tubos e acess. tubos ferro/aço	2,01	5,04	2,11	1,72	1,82	1,66
684 Alumínio	0,52	0,92	-	-	-	-
713 Motores de combustão interna	0,37	0,80	1,38	1,51	1,41	1,43
749 Peças e acess. não elétricas de máquinas	-	-	0,55	0,52	-	-
752 Máquinas p/ elaboração automát. dados	0,81	0,90	-	-	-	-
781 Automóveis para passageiros	-	-	3,59	5,49	7,75	8,81
782 Veículos automotores p/transp mercad.	-	-	2,13	2,71	3,35	4,10
783 Veículos automotores	-	-	-	-	0,42	0,58
784 Peças e acessórios de veículos	2,06	1,79	3,64	2,79	2,22	2,03
893 Artigos das matérias do cap 58	-	-	0,51	0,51	0,57	0,57
SOMA	80,31	70,40	77,71	78,01	77,60	78,04
Soma de grupos (30 principais setores):						
Recursos Naturais (Cuci 0, 1, 2, 3 e 4)	57,26	46,14	54,75	54,22	52,92	52,12
Manufaturas Tradicionais (Cuci 6)	17,66	16,79	8,46	7,61	6,36	5,86
Indústria Química (Cuci 5)	2,15	3,98	2,70	2,65	2,60	2,54
Máquinas e equip. transporte (Cuci 7)	3,24	3,49	11,29	13,02	15,15	16,95
Outras manufaturas (Cuci 8)	-	-	0,51	0,51	0,57	0,57
Outros	-	-	-	-	-	-

FONTE: Elaborado pelo autor com base no programa de Análise Internacional de Competitividade de Países – Cepal/CAN 2000.

APÊNDICE 4

Brasil: Contribuição dos trinta principais setores de exportação aos mercados dos países em desenvolvimento, 1985 a 1998 (percentagem)

Cuci	Item	1985	1990	1995	1996	1997	1998
011	Carnes frescas, resfriadas, congeladas	3,75	2,56	2,23	2,22	2,59	2,62
061	Açúcar e mel	5,21	1,98	3,91	3,53	2,85	2,39
071	Café e derivados	2,66	1,17	1,54	1,38	1,13	1,12
081	Rações para animais	1,65	0,84	2,62	3,82	3,98	3,79
121	Tabaco em bruto, resíduos	0,90	0,90	0,82	0,10	0,95	1,05
122	Tabaco manufaturado	-	-	0,71	1,03	1,20	1,24
222	Sementes e frutas oleaginosas	-	-	0,43	1,03	1,64	2,26
251	Polpa e aparas de papel	-	-	1,22	1,25	1,19	1,20
263	Algodão	0,35	1,97	-	-	-	-
281	Minério de ferro	5,99	7,16	5,45	5,57	5,92	5,88
287	Minerais de metais comuns e s/concentrados	1,17	0,95	-	-	-	-
334	Produtos derivados do petróleo refinado	1,65	0,94	-	-	-	-
423	Óleos de origem vegetal	4,55	2,48	4,38	4,22	3,40	2,83
511	Hidrocarburos e derivados halogenados	0,68	0,96	-	-	-	-
541	Produtos medicinais e farmacêuticos	-	-	0,61	0,74	0,87	0,92
583	Produtos polimerizados e copol.	3,52	3,03	2,45	2,24	2,13	2,06
591	Desinfetantes, inseticidas, fungicidas, herbec.	-	-	-	-	0,78	0,87
611	Couro	0,35	0,85	0,98	1,09	1,15	0,51
625	Bandagens, Pneus e câmaras de ar	0,77	1,10	1,08	1,11	1,16	1,18
641	Papel e papelão	2,90	2,83	3,19	3,08	2,89	2,84
671	Ferro gusa e ferro esponja	1,56	2,23	-	-	-	-
672	Lingotes de ferro e aço	4,54	10,99	5,96	5,10	4,23	3,65
673	Barras, vergalhões, perfis ferro	3,43	4,04	1,86	1,06	-	-
674	Chapas e lâminas de ferro	3,02	6,10	3,81	3,24	2,68	2,15
678	Tubos e acessórios tubos ferro/aço	1,01	1,31	0,78	0,76	-	-
684	Alumínio	1,24	1,18	2,02	1,77	0,93	0,84
713	Motores de combustão interna	0,84	1,07	1,78	1,86	1,96	2,00
723	Máquinas e equipamento engenharia civil	0,78	0,94	1,16	1,20	1,29	1,22
743	Bombas e compressores	0,67	1,10	1,13	1,08	1,05	1,07
749	Peças e acess. não elétricas de máquinas	-	-	0,80	0,80	-	-
753	Máquinas para elaboração autom de dados	-	-	-	-	0,93	1,02
764	Equipamentos de telecomun., peças e acess.	-	-	-	-	0,74	0,95
778	Máquinas e equip. elétricos, n.e.p.	-	-	1,04	1,03	1,11	1,15
781	Automóveis para passageiros	3,95	2,32	2,26	3,05	4,14	4,92
782	Veículos automotores p/transp mercadorias	1,04	1,81	2,16	2,50	3,33	3,89
783	Veículos automotores de rodovias., n.e.p.	0,79	1,18	1,73	1,44	1,62	1,87
784	Peças e acessórios n.e.p. veículos	1,85	2,52	4,90	4,78	4,87	4,71
882	Material fotográfico e cinematográfico	0,75	1,08	1,25	1,12	1,05	0,98
931	Operações e mercadorias não classificadas	0,96	1,16	-	-	-	-

SOMA	62,53	68,75	64,26	63,20	63,76	63,18
Soma de grupos (30 principais setores):						
Recursos Naturais (Cuci 0, 1, 2, 3 e 4)	27,88	20,95	23,31	24,15	24,85	24,38
Manufaturas Tradicionais (Cuci 6)	18,82	30,63	19,68	17,21	13,04	11,17
Indústria Química (Cuci 5)	4,20	3,99	3,06	2,98	3,78	3,85
Máquinas e equip. transporte (Cuci 7)	9,92	10,94	16,96	17,74	21,04	22,80
Outras manufaturas (Cuci 8)	0,75	1,08	1,25	1,12	1,05	0,98
Outros	0,96	1,16	-	-	-	-

FONTE: Elaborado pelo autor com base no programa de Análise Internacional de Competitividade de Países – Cepal/CAN 2000.