

Universidade Federal do Ceará

Faculdade de Economia, Administração, Atuárias e
Contabilidade - FEAAC

Curso de Ciências Econômicas

**“ A Integração Regional e as Perspectivas
da Indústria Brasileira : O MERCOSUL.”**

Marília Amora de Queiroz

Monografia submetida à
coordenação do Curso de
Economia como requisito
parcial para a obtenção do
título de Bacharel em Ciências
Econômicas.

Fortaleza, agosto de 1996

Soy Loco Por Ti América

(Gilberto Gil /Capinan)

*Soy loco por ti América
Yo voy traer una mujer plajera
Que su nombre sea Marte
Que su nombre sea Marte
Soy loco por ti de amores
Tenga como colores
La espuma blanca de Latinoamerica
Y el cielo como bandera
Y el cielo como bandera
Soy loco por ti América
Soy loco por ti de amores
Sorriso de quase nuvem
Os rios, canções, o medo
O corpo cheio de estrelas
Com o corpo cheio de estrelas
Como se chama a amante
Desse país sem nome
Esse tango, esse rancho
Esse povo, digei-me
Arde o fogo de conhecê-la
O fogo de conhecê-la
Soy loco por ti América
Soy loco por ti de amores
El nombre del hombre muerto
A no se puede decir-lo
Quien sabe
Antes que o dia arrebente
Antes que o dia arrebente
El nombre del hombre muerto
Antes que a definitiva noite
Se espalhe em Latinoamerica*

*El nombre del hombre es pueblo
El nombre del hombre es pueblo
Soy loco por ti América
Soy loco por ti de amores
El nombre del hombre muerto
Não sejam palavras tristes
Soy loco por ti de amores
Um poema ainda existe
Com palmeiras, com trincheiras
Canções de guerra, quem sabe
Canções do mar. Ay estate como ver
Ay estate como ver
Soy loco por ti América
Soy loco por ti de amores
Estou aqui de passagem
Sei que adiante
Um dia eu vou morrer
De susto, de bala ou vício
No precipício de luzes
Entre saudade, soluços
Eu vou morrer de braços
Nos braços, nos olhos
Nos braços de uma mulher
Nos braços de uma mulher
Mais apaixonado ainda
Dentro dos braços da camponesa
Guerrilheira, manequim
Ai de mim
Nos braços de quem me queira
Nos braços de quem me queira
Soy loco por ti América
Soy loco por ti de amores*

(Escrita em português e espanhol, a música de Gilberto Gil e Capinan sintetiza a união Latinoamericana)

Essa monografia foi submetida como parte dos requisitos necessários à obtenção do diploma de Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará.

Monografia aprovada em *02 / set / 1996*

[Handwritten signature]

Alfredo José Pessoa de Oliveira - orientador

[Handwritten signature]

Maria Goretti Serpa Braga

[Handwritten signature]

José Haroldo de Aguiar Júnior

Sumário

Introdução

Capítulo 1 - A Formação do Setor Industrial Brasileiro

1.1 Antecedentes	1
1.1.1 O Café e a Indústria	2
1.1.2 Os Conflitos Internacionais e a Economia Brasileira	5
1.1.3 O Segundo Governo Vargas e o Nacional-Desenvolvimentismo	7
1.2 Cinquenta Anos em Cinco	10
1.3 Milagre Econômico	15
1.4 Projeto “Brasil Potência”	19
1.5 A Década Perdida	22
1.5.1 Os Planos de Estabilização	25
1.5.2 A Indústria Brasileira nos anos 80	27

Capítulo 2 - A Abertura Comercial e o Processo de Globalização : Dificuldades e Perspectivas da Indústria Brasileira

2.1 A Herança da Crise	31
2.2 O Processo de Abertura	37
2.2.1 Abertura Comercial : A Cura e os Efeitos Colaterais	39
2.3 A Competitividade da Indústria Brasileira	45
2.3.1 O Impacto da Abertura Comercial sobre a Indústria Brasileira	45
2.3.2 Reestruturação Industrial : Obstáculo para o Desenvolvimento Nacional	48
2.4 A Indústria Brasileira e o Novo Cenário Internacional	55

Capítulo 3 - O Mercado Comum do Sul

3.1 Antecedentes da Integração	59
3.2 O Mercosul	66
3.2.2 Os Países do Mercosul	70
- A Argentina	70
- O Brasil	71

- O Paraguai	72
- O Uruguai	73
3.2.2 O País Mercosul	74
3.3 Perspectivas da Indústria Brasileira no Mercosul	77
3.3.1 Empresas Brasileiras no Mercosul	79
3.3.2 O Comércio Externo Brasileiro e o Mercosul	87
3.4 Mercosul : Resultados e Perspectivas	93
3.4.1 Os Novos Integrantes do Mercosul	99
3.4.2 Rumo à Integração Hemisférica ?	101
Conclusão	104
Bibliografia	107
Índice de Tabelas	113

Agradecimentos

Agradeço primeiramente à minha família, pelo apoio dado em todo o decorrer de minha vida acadêmica, tantos nos momentos de dificuldade como nos momentos de sucesso.

Ao professor Alfredo José Pessoa de Oliveira, com o qual convivi durante quase a totalidade do meu curso universitário, não somente como aluna, mas também como monitora e orientanda para esse trabalho.

Aos amigos, que foram tantos nesses anos todos, pelo companheirismo nas horas de estudo e, também, nos momentos de lazer, e que fizeram dos meus anos da Universidade uma época para ser lembrada. Um abraço especial para Anna Luísa e Gisella, que acompanharam a elaboração desse trabalho, e deram o apoio necessário (mesmo de longe) para sua finalização .

Aos colegas do Centro Acadêmico de Economia, com os quais compartilhei os bons e os maus momentos do movimento estudantil.

Aos professores que revigoraram meu interesse pela Economia : Prof.Bosco (pela oportunidade), Profa.Cristina, Prof. Eurypedes, Prof.Jair e Profa.Goretti.

Resumo

A economia mundial tem passado, nos últimos tempos, por um amplo processo de mudanças, que está redefinindo regras e comportamentos para os países, delineando uma nova fase nas relações econômicas internacionais.

Sendo esse processo inevitável o Brasil tem que buscar maneiras de se adaptar à essa nova ordem mundial ao mesmo tempo em que procura atingir seus objetivos de crescimento e desenvolvimento econômico. A inserção do país no mercado internacional requer profundas mudanças nas estruturas produtivas, administrativas e econômicas do país, para que tenhamos condições de obter vantagens com o processo de globalização. O setor industrial, fundamental para esse processo de inserção internacional, deve portanto sofrer modificações, abandonando paradigmas que reinaram durante todo o processo de industrialização brasileiro, para que a indústria brasileira tenha competitividade e portanto possa trazer benefícios para a economia nacional. A integração em blocos regionais como o MERCOSUL, portanto, traz importantes vantagens para o Brasil, tanto no que diz respeito ao comércio intra-bloco como em relação ao comércio com outros países. É a oportunidade de países com pontos comuns unirem suas forças e se ajudarem mutuamente, não só para terem mais peso no comércio internacional, mas também para auxiliar seus “companheiros” de bloco a enfrentar as dificuldades internas que há muito se apresentam como entraves ao desenvolvimento desses países.

Introdução

O setor industrial brasileiro chegou aos anos 90 enfrentando não somente a mudança nos paradigmas tecnológicos e organizacionais, mas também se deparando com a transformação do cenário econômico mundial. A abertura comercial, a globalização, a formação dos blocos econômicos redefinem a economia capitalista mundial, que, segundo muitos autores, estaria entrando em um novo estágio de seu desenvolvimento. Diante desse quadro o combalido setor industrial brasileiro tem que buscar um novo estilo de desenvolvimento, rompendo com modelos passados, para formular sua estratégia competitiva dentro desse novo cenário global.

A formação do Mercado Comum do Sul aparece, então, como uma alternativa para a indústria brasileira nesse processo integracionista mundial. Não é a única, nem é capaz de provocar as transformações tão necessárias nesse setor da economia nacional, mas certamente é um marco de uma nova fase da inserção internacional da indústria brasileira.

A proposta desse trabalho é fazer uma análise das perspectivas da indústria brasileira face ao processo de abertura comercial, analisando os antecedentes históricos da formação do setor industrial e as características da indústria nacional. A ênfase da análise do processo de abertura será nas oportunidades inerentes à formação do Mercado Comum do Sul- MERCOSUL, para o setor industrial brasileiro, bem como as prováveis dificuldades que possam vir a surgir com esse processo.

A pesquisa será de natureza bibliográfica, utilizando-se basicamente dados secundários (livros) e documentos primários/originais, na forma de artigos de periódicos nacionais e estrangeiros.

No primeiro capítulo trataremos da formação do setor industrial brasileiro, período a período, caracterizando esse setor bem como analisando as consequências de seu modo de desenvolvimento para a economia nacional.

No segundo capítulo analisaremos o processo de abertura comercial e como a indústria nacional reagiu a tal processo. Também será estudada a competitividade da indústria nacional frente tanto ao processo de abertura como ao novo cenário internacional.

No terceiro capítulo verificaremos como se deu a formação do Mercado Comum do Sul- MERCOSUL, bem como sua estrutura orgânica e os países que dele fazem parte. Será também visto quais as oportunidades da indústria brasileira nesse mercado comum e o futuro do processo de integração regional do Cone Sul.

Capítulo 1

A FORMAÇÃO DO SETOR INDUSTRIAL BRASILEIRO: UMA SÍNTESE

1.1 Antecedentes

Historicamente, haviam condições para o desenvolvimento industrial no Brasil desde meados do século passado, vide o império econômico construído por Mauá¹. No entanto, não havia nessa época - e nem haveria nos 30 anos seguintes - muito interesse por parte das autoridades governamentais nem da elite nacional em financiar a empreitada industrial no país. Assim, enquanto os países europeus e os EUA davam continuidade a seus processos de industrialização iniciado em 1750 com a Primeira Revolução Industrial, o Brasil “*continuava convivendo com uma sociedade eminentemente rural e , até 1888, predominantemente escravista*”.² Não obstante, os primeiros estímulos à produção

¹ Irineu Evangelista de Sousa, o Barão de Mauá, construiu, durante o Segundo Reinado, um império econômico que viria a ser uma das primeiras tentativas de se implantar uma produção industrial no Brasil. Foi responsável, dentre outras coisas, pela construção da primeira estrada de ferro do país (Rio -Petropolis) em 1854 e da ligação telegráfica com a Europa (1872), além da construção de navios para a Marinha brasileira na Guerra do Paraguai. No entanto, a falta de apoio econômico governamental e o modo de produção escravista reinante na época tornaram seu empreendimento inviável e o levaram à falência em 1878.

² CANO, Wilson. *Reflexões sobre o Brasil e a Nova (Des)Ordem Internacional*. Segunda Edição. Campinas, Editora da Unicamp, 1993.p.15.

industrial vieram justamente do setor agrícola-exportador, na fase áurea do café, como um prolongamento e diversificação do capital cafeeiro.

1.1.1 O Café e a Indústria

Entre 1886 e 1894 a economia cafeeira passou por um período de grande crescimento, com o aumento dos preços internacionais do café e conseqüentemente um aumento na lucratividade do setor. Paralelamente, aumentava o movimento de imigração européia para o Brasil que, com o fim da escravatura em 1888, se tornaria a principal força de trabalho das lavouras cafeeiras. Deste momento de expansão da produção cafeeira é que vai surgir o grande estímulo à formação e consolidação da indústria no Brasil. Como bem demonstra João Manuel Cardoso de Mello :

“Os lucros gerados entre 1889 e 1894 não encontravam plena aplicação na economia cafeeira. Não o encontravam em seu núcleo produtivo porque: 1) o ritmo de incorporação de terras estava adstrito a determinadas exigências naturais, como tempo de desmatamento, época de plantio, etc; 2) a acumulação produtiva, uma vez plantado o café, é em grande medida “ in natura ” ; e 3) as despesas com a remuneração da força de trabalho reduzem-se, entre o plantio e a primeira colheita, praticamente ao pagamento da carpa ; não o encontravam, do mesmo modo, nas casas importadoras, porque a capacidade para importar crescia, seguramente, menos que as margens de lucro, transformando a produção industrial interna em uma única aplicação rentável para os lucros comerciais excedentes”³

Assim, a acumulação de capital da indústria cafeeira e sua força de trabalho possibilitaram a formação das condições necessárias para o surgimento

³ MELLO, João Manuel Cardoso de. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1982. Oitava Edição. p.143.

da indústria no país. Como o setor cafeeiro estava em um período bastante próspero, bastava que a indústria tivesse uma rentabilidade mínima para torná-la um empreendimento atraente. Com isso, podemos verificar que a industrialização brasileira não se iniciou num período de baixa da produção de café em que a indústria ofereceria maior lucratividade, ou seja, a indústria não surgiu para substituir o café mas sim para complementar a economia cafeeira.

Surge, assim, na última década do século XIX, o embrião do setor industrial brasileiro, não oriundo de um processo clássico de industrialização, nem fruto de uma política deliberadamente industrializante, mas como um apêndice do setor chave da economia e de seu produto maior, o café⁴. A implantação foi inicialmente baseada no setor produtor de bens de consumo não-duráveis voltados principalmente para a classe assalariada. Tal aspecto do início da industrialização brasileira demonstra bem que o caráter desse processo não foi o de transformar a economia nacional em uma economia industrializada, mas sim dar mais apoio ainda ao setor agrícola, a “locomotiva” do crescimento econômico. Isso porque, ao contrário dos países desenvolvidos, que iniciaram seus processos de industrialização com implantação do setor produtor de bens de produção, no Brasil a ênfase foi dada

⁴ Suzigan demonstra, contudo, que existem quatro diferentes teses para explicar a industrialização brasileira: “uma, chamada teoria dos choques adversos, argumenta que a industrialização surgiu como uma resposta às dificuldades inerentes aos períodos de crise da economia mundial, como as Grandes Guerras e a Depressão; uma segunda teoria pressupõe uma relação linear entre o setor exportador (café, basicamente) e a industrialização, ou seja, o crescimento industrial ocorria durante períodos de expansão das exportações e era interrompido em épocas de crise desse setor (Depressão, Guerras...); a terceira tese é centrada sob a ótica do capitalismo tardio, que afirma que o crescimento industrial se deu como parte do processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil e a quarta tese enfatiza o papel das políticas governamentais, como a proteção aduaneira, a concessão de subsídios, como incentivadora da industrialização brasileira”. In : Suzigan, Wilson. *Indústria Brasileira: Origem e Desenvolvimento*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1986. p.21/22. As teses não são excludentes, porém, no presente trabalho, a ênfase será dada às duas primeiras teses citadas.

ao setor de bens de consumo leve. Essa preferência, é claro, tinha os seus motivos : custos reduzidos, riscos menores, plantas pequenas, além do fato de que a produção dessa indústria estava intimamente ligada à reprodução da massa trabalhadora tanto do setor agrícola, quanto do setor industrial. Assim , produziam-se tecidos, produtos alimentícios, bebidas, enfim, bens diretamente relacionados à reprodução da mão-de-obra assalariada (vide tabela 1). Era uma forma de garantir a reprodução de mão de obra oriunda do setor cafeeiro, além de se caracterizar como um investimento alternativo para o capital agrícola-exportador.

Tabela 1
Valor da Produção por Ramos %
Indústria, 1920

<i>Grupo I</i>		<i>Grupo II</i>	
Têxtil	27,0	Minerais não metálicos	2,7
Roupas e Calçados	8,2	Metalurgia	3,4
Produtos Alimentares	32,9	Mecânica	0,1
Bebidas	4,7	Material de Transporte	1,3
Fumo	3,6	Química e Farmácia	5,7
Madeira	4,3	Borracha	0,1
Couros e Peles	2,5	Papel e Papelão	1,3
Mobiliário	1,4	-	-
Edição e diversos	0,8	-	-
TOTAL	85,4	TOTAL	14,6

Fonte: SILVA, Sérgio. *Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*. São Paulo. Editora Alfa-Ômega, 1976. p.113.

1.1.2 Os Conflitos Internacionais e a Economia Brasileira

A Grande Depressão de 1929 e a crise internacional que a ela se seguiu aliadas à superprodução de café na época trouxeram sérios problemas para o setor cafeeiro e, conseqüentemente, para a agricultura e a economia nacional como um todo. O governo, numa tentativa de amenizar os danos da crise, implementou diversas medidas de apoio ao setor agrícola, medidas estas que acabariam por estimular indiretamente o desenvolvimento industrial.

“A restrição das importações e a contínua demanda interna que resultou da receita gerada pelo programa de apoio ao café causou escassez de bens manufaturados e um conseqüente aumento em seus preços relativos, o que agiu como catalisador para uma arrancada na produção industrial”⁵

A indústria, que antes era apenas um apêndice da economia nacional passou a ser o setor dinâmico puxando boa parte do crescimento do PIB (vide tabela 2). As medidas implantadas pelo Governo para a proteção do café, no entanto, acabariam por ocasionar um quadro de dualidade tecnológica que caracterizaria todo o crescimento industrial dos anos 30:

“As restrições às importações impostas pela política cambial e pela limitação da capacidade de importar atingiram não só os bens cuja produção interna já era viável, mas também bens de capital e matérias-primas...nos setores tradicionais, o aumento da produção se daria através da utilização e sobreutilização da capacidade existente, levando ao rápido desgaste e obsolescência do equipamento no fim do período...enquanto nos setores chamados dinâmicos implantavam-se indústrias com tecnologia mais moderna...”⁶

⁵ BAER, Werner. *A Economia Brasileira*. São Paulo, Editora Nobel, 1995. p.52.

⁶ SUZIGAN, Wilson. *Industrialização e política econômica : uma interpretação em perspectiva histórica*. In: Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, dezembro de 1975.p.449.

Tabela 2
Produto Interno Bruto e Produção Industrial
1929-1938*

Ano	Produto Interno Bruto	Produto Industrial
1929	1,1	-2,2
1930	-2,1	-6,7
1931	-3,3	1,2
1932	4,3	1,4
1933	8,9	11,7
1934	9,2	11,1
1935	3,0	11,9
1936	12,1	17,2
1937	4,6	5,4
1938	4,5	3,7

* Taxas de variação com relação ao ano anterior a menos que se especifique de outra forma.

Fonte : ABREU, Marcelo de Paiva (org.)...[et al.]...*A Ordem do Progresso : cem anos de política econômica, 1889-1989*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1992. p.393 e 398.

Ainda assim, o setor agrícola continuava prioritário na economia e nas políticas do Governo, como ficou evidente com a reascensão do café após a Segunda Guerra Mundial. Apesar de alguns estímulos à produção industrial terem ocorrido no período, como a construção da **Usina de Volta Redonda** (1941) e a criação da **Companhia Vale do Rio Doce** (1943) , não havia uma política industrializante coordenada, mas sim ações isoladas em alguns setores particulares da indústria (como bebidas, indústria têxtil, etc..).

Assim, apesar de nos períodos de crise mundial (Grandes Guerras e Depressão de 29) ter ocorrido um crescimento razoável da produção industrial, não se pode afirmar, segundo Suzigan (1975) e Baer (1995), que esses períodos tenham sido particularmente estimuladores no que se refere ao desenvolvimento industrial⁷. Isso porque o aumento da produção ocorrido no

⁷ Por outro lado, segundo Versiani, “ é preciso notar que fases de grande crescimento da produção industrial, a partir de condições favoráveis de mercado para os produtores internos, não são fenômenos neutros no processo de industrialização, ainda que envolvam apenas maior utilização de capacidade. O aumento relativo da taxa de lucro no setor fará crescer o incentivo ao redirecionamento de investimentos para a indústria, ou à reinversão aí. Além disso, os próprios lucros em expansão fornecem uma fonte potencial de recursos para tal. É injustificável considerar essas fases, a priori, como menos significativas”.

período baseou-se principalmente na utilização da capacidade produtiva instalada antes dos períodos de crise, e esse crescimento se deu particularmente no setor de bens de consumo não-durável, já que não havia a menor condição de um desenvolvimento autônomo dos setores pesados da economia nessa época. Além disso, devido às restrições à importação de máquinas e equipamentos, após esses períodos de crise grande parte do aparelho produtivo industrial se encontrava defasado e obsoleto.

“Os chamados choques adversos, reduzindo o volume de comércio com o exterior, não tiveram (como já argumentaram muitos historiadores e economistas) os efeitos que se lhes atribuíram de estimular a produção interna em substituição de importações (ou pelo menos não na magnitude que se esperava) . As taxas de crescimento da produção e dos investimentos não só foram drasticamente reduzidas durante os períodos adversos (I e II Guerras, Grande Depressão) como também, após os mesmos passaram a crescer a uma taxa menor (à exceção dos anos 30) que os surtos anteriores.”⁸

1.1.3 O Segundo Governo Vargas e o nacional-desenvolvimentismo

Em 1951 assume novamente o governo **Getúlio Vargas**, com sua política nacional-desenvolvimentista⁹ e a promessa de promover o crescimento

In : VERSIANI, R. Flávio e BARROS, José R. Mendonça de. *Formação Econômica do Brasil: A Experiência da Industrialização*. Série ANPEC de Leituras de Economia São Paulo, Editora Saraiva, 1977. p.125.

⁸ SUZIGAN, *op.cit.*, 1975. p.438.

⁹ Segundo Sérgio Besserman Viana existem algumas divergências quanto ao “nacionalismo de Getúlio Vargas”, dado que um dos pilares do projeto inicialmente traçado para seu governo incluía que o financiamento dos projetos industriais de infra-estrutura seria baseado em capital estrangeiro, vide a própria criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) que iniciou suas atividades em julho de 51 e tinha como objetivo traçar projetos a serem financiados pelo Eximbank e pelo Banco Nacional. Além disso, Vianna cita “a promulgação da Lei 1807 em janeiro de 1953, conhecida como Lei do Mercado Livre, que concedeu ampla liberdade de movimentos pelo mercado livre de câmbio ao capital estrangeiro no Brasil, além de reconhecer plenamente o direito de reinvestimento, a legislação brasileira para a remessa de rendimentos tornou-se das menos restritivas da América Latina, fato do qual o governo brasileiro era consciente”. Na verdade, segundo o autor, mesmo o fim da CMBEU e a interrupção dos aportes de capital externo que ocorreram a partir de 1953 não refletem “uma virada nacionalista” do governo; tais fatores foram simplesmente consequência da mudança das relações entre Brasil e EUA com a posse do governo

do setor industrial brasileiro. Como afirma Sônia Draibe¹⁰, o governo Vargas conseguiu identificar as dificuldades que se colocavam ao desenvolvimento pleno da industrialização no país, destacando-se “*as dificuldades frequentes de aquisição de matérias-primas e maquinaria estrangeira como um dos mais sérios entraves ao desenvolvimento industrial*”. Esse desenvolvimento industrial se daria, para Draibe, apoiado nos ombros do Estado, não somente através da definição de políticas e metas para o setor, mas também na produção direta nas áreas mais pesadas da indústria, como o setor produtor de bens de capital. Assim, a recém criada **Comissão de Desenvolvimento Industrial** fez uma análise profunda da indústria brasileira, com seus pontos de estrangulamento, e apresentou seu diagnóstico sob a forma do **Plano Geral de Industrialização do País**. Como estímulo industrializante foram criados em 1952, como fontes financiadoras (que viriam se juntar ao Banco do Brasil como suporte financeiro do desenvolvimento nacional), o **Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE)**, para o financiamento de capital a longo prazo, e o **Banco do Nordeste do Brasil (BNB)**, para incentivar o desenvolvimento da região Nordeste, além de terem sido feitos investimentos em infra-estrutura, como a criação da **Petrobrás** (1953) e a nacionalização da produção de energia elétrica com a criação da **Eletrobrás** em 1954. Além disso foram implantadas uma série de medidas intervencionistas que visavam estimular o desenvolvimento industrial, como o aumento da proteção à indústria nacional (tornando impossíveis a importação de bens de consumo e de algumas matérias

republicano, e da crise cambial que o país vinha atravessando na época. In: ABREU, Marcelo de Paiva...[et al]... *op.cit.*, 1992, p.131/133.

¹⁰ DRAIBE, Sônia Miriam. *Rumos e Metamorfoses : um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1985. 399p.

primas cuja produção interna já era satisfatória) e o desestímulo à exportação, com a manutenção dos subsídios à importação de bens de capital.

O problema, segundo Draibe, é que não haviam condições na época particularmente favoráveis para a implantação de um projeto desse tamanho, além de que esse plano requeria uma mudança profunda do aparelho estatal, o que obviamente não seria viável no curto espaço de cinco anos:

“Na sua concepção, o plano de desenvolvimento econômico e social envolvia, necessariamente, uma ruptura radical com o status quo. Pretendia materializar o salto para a industrialização criando novos blocos industriais e constituindo o setor pesado de bens de produção, sob a liderança da empresa pública, minimizando a participação da empresa estrangeira. Essa estratégia, embora capaz de abrir novas fronteiras de expansão ao capital privado nacional, implicava dinamicamente na subordinação ao setor público e graus elevados de estatização - evidenciando também um conteúdo nacionalista que não deixou de despertar resistência por parte do capital estrangeiro e das agências internacionais de financiamento”¹¹

Podemos portanto concluir que até 1930 o desenvolvimento industrial brasileiro se limitou , basicamente, à implantação do setor produtor de bens de consumo não-duráveis , e que este desenvolvimento estava intimamente ligado ao setor agrícola-exportador, carro-chefe da economia nacional. De 1930 até 1955 temos o período de industrialização restringida, pois, apesar da implantação limitada de algumas indústrias produtoras de bens intermediários e de bens de capital, bem como da continuação do desenvolvimento do setor produtor de bens de consumo, não havia ainda um parque industrial completo que permitisse a reprodução autodeterminada da indústria. Além disso, o Governo ainda não havia

¹¹ DRAIBE, *op. cit.*, 1985. p.235.

conseguido formular e implantar um plano que visasse o desenvolvimento industrial propriamente, limitando-se basicamente à utilização de políticas cambiais e com investimentos isolados em alguns setores da indústria. Aliás, um fato a ser destacado é que as áreas mais dinâmicas da indústria ficaram a cargo do Estado e do capital estrangeiro, enquanto que o capital nacional ficou limitado às indústrias leves e à alguns poucos setores produtores de bens de capital.

Em suma, *“se por industrialização entendemos a implantação de um setor de produção industrial, este surge muito antes de 1930...Se, ao contrário, tomarmos este conceito como o de “constituição de forças produtivas especificamente capitalistas”, isto é, capacidade de afiançar a dominância do capital industrial no processo global de acumulação; temos que esperar até a década de 50 para que isto se verifique...”*¹²

1.2 Cinquenta anos em Cinco

Em meados da década de 50 fortaleceu-se a concepção , nos centros decisórios da economia do País, em torno da necessidade de estimular o desenvolvimento industrial no País; a esperança era de que a indústria “puxaria” o desenvolvimento nacional. Com esse clima pró-indústria no ar, assume

¹²TAVARES, Maria da Conceição. *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. Segunda Edição. Campinas, Editora da Unicamp, 1986.p100/101.

a presidência em 1956 **Juscelino Kubitschek** com seu **Plano de Metas**, a primeira tentativa governamental de se implantar uma política deliberadamente industrializante no Brasil. A proposta política do Governo era crescer “cinquenta anos em cinco”, ou seja, cinco anos de investimentos e de políticas industrializantes levariam o país ao desenvolvimento econômico.

A política básica do Plano de Metas se sustentava nos seguintes pilares: 1) estímulos à entrada de capital estrangeiro, principalmente sob a forma de investimentos diretos - para isso ofereceu diversas facilidades cambiais (vide a instrução no.113 da **SUMOC**¹³ que permitia a importação de equipamentos sem cobertura cambial) além de subsídios e reserva de mercado para indústrias estratégicas; 2) o Estado aumentou sua participação direta na economia, tornando-se um Estado-produtor, principalmente nas áreas de longa maturação, como o setor de bens de capital e insumos básicos; 3) política aduaneira altamente protecionista, visando proteger os segmentos da indústria já plenamente desenvolvidos; 4) concessão de subsídios para a importação de máquinas, equipamentos e insumos básicos; 5) política fiscal expansionista, com a concessão de incentivos fiscais e política monetária expansionista com concessão de crédito pelos bancos oficiais e permissão de um maior acesso à créditos externos e 6) pesados investimentos em infra-estrutura indispensáveis à continuação do desenvolvimento industrial.

¹³ “SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito, criada em 1945, incumbida de fiscalizar o sistema bancário nacional, traçar a política monetária e cambial do país e assessorar o Governo nas questões econômicas (com poderes semelhantes ao que hoje chamamos de Banco Central). Foi extinta em 1964 quando o BACEN assumiu suas funções”. In : SANDRONI, Paulo (org.). *Dicionário de Economia*. São Paulo, Editora Best-Seller, 1989. p.303.

Todos esses fatores levaram à consolidação dos objetivos iniciais do Plano¹⁴ (vide tabela 3), com a efetiva substituição de importações, principalmente nos setores produtores de bens de consumo durável (destacando-se a indústria automobilística) e de bens intermediários, além da obtenção de altas taxas de crescimento da produção industrial como um todo.

Tabela 3
Brasil: O Plano de Metas, Previsões e Resultados
1957-1961

	Previsão	Resultado	%
Energia Elétrica (1000kw)	2000	1650	82
Petróleo-Produção (1000 barris/dia)	96	75	76
Petróleo-Refino (1000 barris/dia)	200	52	26
Rodovias-Construção (1000km)	13	17	138
Aço (1000ton)	1100	650	60
Cimento (1000ton)	1400	870	62
Carros e Caminhões (1000 unid)	170	133	78

Fonte : Banco do Brasil, *Relatórios e Anuário Estatístico*, vários anos. ap. ABREU, Marcelo de Paiva (org)...[et al.]... , *op.cit.*, 1990. p.180

Porém, segundo Suzigan, o fato da política industrial ter sido organizada pelo Governo não impediu que diversas distorções persistissem no setor - o desenvolvimento industrial era promovido, mas não era orientado. A concessão de incentivos e subsídios à produção industrial foi, na sua maioria, indiscriminada, não obedecendo à critérios estabelecidos de política econômica. O mercado é que atuou como definidor desses critérios de investimento, o que acabou por levar a uma inadequada alocação de recursos. *Para preencher os vazios o Governo*

¹⁴ Vale aqui ressaltar que a construção da capital federal, Brasília, na região Centro-Oeste do país, embora não estivesse no orçamento inicial do Plano de Metas, acabou sendo a “meta” síntese do plano formulado pelo governo Kubistchek. A proposta de promover o desenvolvimento regional e de integrar o país com um todo foi materializada com o surgimento da cidade em 1960 e as consequências de sua construção para a economia nacional como um todo podem muito bem ser verificadas com a ampliação do sistema rodoviário do país, com a construção de diversas rodovias interligando a capital do Brasil com diversas outras cidades, ampliando o espaço econômico nacional. In : LESSA, Carlos. *Quinze Anos de Política Econômica*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1981. p.53/54.

ampliou suas atividades como empresário e convocou maçicamente o capital estrangeiro (Suzigan, 1975, 464):

“O esquema de atuação estatal, como foi visto, baseou-se na atração de investimentos estrangeiros e na realização de inversões diretas, financiadas quando necessário por emissões monetárias. A ênfase ao investimento estrangeiro colocou ramos fundamentais da indústria instalada no país sob o controle de empresas estrangeiras e conduziu a um agravamento do desequilíbrio externo da economia nacional. O financiamento das inversões via emissões monetárias, por sua vez, agravou o problema inflacionário. Considere-se, ainda, que tudo isso ocorreu em um contexto de declínio das receitas cambiais e aumento das necessidades de importação de bens de capital e matérias-primas em razão do avanço do processo de industrialização.”¹⁵

Tabela 4
Indicadores Econômicos, 1956-1961

Ano	PIB	Produto Industrial	Balança Comercial	Entradas Autônomas de capital	Inflação
1956	2,9	5,5	437,0	338,0	21,0
1957	7,7	5,4	107,0	497,0	16,1
1958	10,8	16,8	65,6	508,0	14,8
1959	9,8	12,9	72,0	559,0	39,2
1960	9,4	10,6	-23,0	475,0	29,5
1961	8,6	11,1	113,0	615,0	33,2

* taxas de variação em relação ao ano anterior a menos que se especifique de outra forma

** Inflação = preços ao consumidor-Rio de Janeiro

*** Entradas autônomas de capital e balança comercial em US\$ 10⁶

Fonte : ABREU, Marcelo de Paiva...[et al]... “A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica 1889-1989”, 1990. ps. 403/406.

As políticas adotadas pelo Governo para incentivar o desenvolvimento industrial acabariam por aumentar alguns problemas da economia, como a inflação e o desestímulo à exportação (vide tabela 4) . Essa inflação, causada, segundo Suzigan, pela concessão de crédito ao setor privado pelo Banco do Brasil e pela emissão de moeda para cobrir o déficit causado pela política fiscal acabaria por retardar o desenvolvimento do sistema financeiro nacional além de

¹⁵ BENEVIDES, Neil G. Paiva. *O Impacto do Plano de Metas sobre o Modo de Acumulação Brasileiro*. Monografia - Graduação. Fortaleza, UFC, julho de 1991. p.63/64.

afastar o capital privado nacional dos setores dinâmicos da economia (isso porque a imprevisibilidade financeira causada pela inflação tornava pouco atraentes os investimentos de longa maturação).

*“As distorções causadas pela política aduaneira, combinada com os efeitos da política cambial, sua desigual estrutura interindustrial de proteção proporcionava baixa proteção efetiva aos bens de capital e insumos básicos e proteção redundante aos setores tradicionais , já de longa data estabelecidos, e aos setores modernos produtores de bens de consumo duráveis. As consequências foram atraso no desenvolvimento dos setores pesados da economia e deterioração da eficiência dos setores produtores de bens de consumo não duráveis, bem como da viabilização da excessiva fragmentação, com prejuízos nas economias de escala, nos setores produtores de bens de consumo duráveis”.*¹⁶

Além disso, não conseguiu-se com a substituição de importações a tão almejada independência brasileira de produtos importados ; a negligência para com as exportações fez com que o Brasil dependesse cada vez mais das exportações tradicionais (produtos primários) e o estímulo à importação de bens de capital e insumos básicos fez com que esse setor não se desenvolvesse internamente, dependendo o país para a continuidade de seu desenvolvimento industrial da importação desses bens. Logo, o crescimento industrial modificou, mas não eliminou a dependência brasileira dos países estrangeiros e, apesar de todo o desenvolvimento alcançado no período, a falta de uma melhor coordenação das políticas econômicas levou esse desenvolvimento ao desequilíbrio e ineficiência, cujas consequências se fariam notar nos sete anos seguintes.

¹⁶ SUZIGAN, *op.cit*, pp 455/456.

1.3 Milagre Econômico

A década de 60 se inicia com uma profunda crise econômica ocasionada, em grande parte, pelos problemas herdados do período anterior, como a inflação e o desequilíbrio do balanço de pagamentos. Falava-se até que tal crise derivava em grande parte do esgotamento do processo de substituição de importações e à crise de demanda inerente ao próprio processo. Contudo, é sabido que o processo de substituição de importações não estava completo, principalmente no que diz respeito aos setores produtores de bens de capital e insumos básicos. O que faltou, na verdade, foi uma melhor orientação das políticas econômicas no sentido de promover um desenvolvimento harmônico entre todos os setores da indústria, não só no que diz respeito à produção interna, mas também em relação ao comércio exterior.

Devido à essa crise, durante o período de 1962 a 1967 o governo brasileiro implementa diversas medidas ortodoxas de ajustamento da economia, dando ênfase àquelas que poderiam conter a velocidade do processo inflacionário. Os custos da implantação de tais medidas se fizeram sentir em todos os setores da economia, com uma quebra do ritmo de crescimento nacional. No setor industrial, mais especificamente, tais custos poderiam ser traduzidos no fechamento e nos pedidos de concordata de diversas empresas. Apesar desse quadro desanimador, nos últimos três anos de período citado foram introduzidas várias mudanças na economia brasileira (como a introdução da correção monetária, a criação do **Banco Central - BACEN**) que, juntamente com mudanças no cenário

internacional permitiriam que, nos sete anos seguintes, a economia nacional entrasse em uma fase de extraordinário crescimento, comumente chamada de “milagre econômico”.

Em 1967 o Governo decide acabar com o quadro recessivo da economia nacional e retomar o crescimento econômico. Um conjunto de medidas completas e diversificadas visando o desenvolvimento industrial foram tomadas, aliadas a diversas outras políticas de ordem econômica e ao cenário favorável da economia mundial permitiram que o crescimento da economia fosse retomado já em 1968. As medidas iniciais foram : expansão monetária permitindo o aumento do crédito; proteção aduaneira aos produtos já produzidos internamente aliada a isenções tarifárias concedidos para a importação de bens de capital e insumos básicos; incentivos à exportação e à produção para exportação; elevação dos investimentos governamentais, tanto como produtor direto como financiador ; mais peso nos investimentos em infra-estrutura e tratamento favorável à entrada de capital estrangeiro, principalmente como investimento direto.

Além de todas essas medidas, vale ressaltar que havia uma grande capacidade ociosa na indústria, principalmente nos setores produtores de bens de consumo duráveis, causada pelas escalas mínimas e superdimensionamento dessas indústrias. A explosão de demanda , principalmente por bens de consumo durável (como automóveis e eletrodomésticos), fez com que esse setor se tornasse o mais dinâmico da economia, puxando o crescimento do PIB. Ora, como havia capacidade ociosa nessa indústria, seu crescimento inicial

como resposta ao aumento da demanda ocorreu sem que houvessem maiores investimentos na área. Tal capacidade somente se esgotaria no início dos anos 70, entre 1972 e 1973, quando então os investimentos foram retomados, tanto pelo setor público, como pelo setor privado, *beneficiando diversos ramos industriais e impulsionando a indústria de bens de capital.*

A produção interna de bens de capital passou então a ser mais estimulada pelo governo, que colaborou com pesados investimentos em infra-estrutura, fazendo com que este setor efetivamente se consolidasse no país (apesar de que, com o fim da capacidade ociosa da indústria terem aumentado significativamente as importações de máquinas e equipamentos).

As exportações, principalmente de produtos manufaturados, também foram estimuladas através de diversos incentivos fiscais e subsídios. Tal política, contudo, não almejava objetivos amplos e claros, mas serviu apenas como apêndice para os demais propósitos do planejamento econômico :

“ O sistema de promoção de exportação de manufaturados criado a partir da segunda metade dos anos 60 nada mais fez do que compensar o viés antiexportação decorrente do sistema de proteção. Com isso, e dada a extraordinária expansão da economia mundial até 1973, a indústria brasileira conseguiu lançar-se no mercado internacional sem ter realizado um esforço significativo de absorção e desenvolvimento tecnológico. E mais, sua inserção no mercado internacional foi (e em grande parte ainda é) baseada em bens intensivos em recursos naturais e mão-de-obra barata.”¹⁷

¹⁷ SUZIGAN, Wilson. *Estado e Industrialização no Brasil*. In: Revista de Economia Política, São Paulo, Editora Brasiliense, vol.8, no.4., outubro/dezembro de 1988, p.12.

Tabela 5
Indicadores Econômicos, 1967-1974

Ano	PIB	Produto Industrial	Balança Comercial	Dívida Externa	Inflação
1967	4,2	2,2	213,0	3281,0	30,4
1968	9,8	14,2	26,0	3780,0	22,0
1969	9,5	11,2	378,0	4403,3	22,6
1970	10,4	11,9	232,0	5295,2	22,3
1971	11,3	11,9	-341,0	6621,6	20,2
1972	12,1	14,0	-244,0	9521,0	16,6
1973	14,0	16,6	7,0	12571,5	12,7
1974	9,0	7,8	-4690,3	17165,7	27,6

* taxas de variação em relação ao ano anterior a menos que se especifique de outra forma

** Inflação= preços ao consumidor-Rio de Janeiro

*** Dívida externa e balanço comercial em US\$10⁶

Fonte: ABREU...[et al]..., *op.cit.*, 1990. ps.403/411.

Os objetivos governamentais para o período de 1967 a 1970, contudo, foram amplamente alcançados. O PIB (vide tabela 5) alcançou um índice médio de crescimento de 10,2% nos anos considerados, bem acima da média histórica de 7% ao ano; o produto industrial cresceu a uma taxa média de 14,3% entre 1967 e 1970; cresceram os níveis de emprego, de investimento bruto. Alguns objetivos, contudo, não foram tão bem sucedidos: a inflação, que passou boa parte do período do milagre a níveis controláveis, começava a dar sinais de ascensão; a política de estímulo às exportações foi modesta, não conseguindo financiar parcela crescente das importações de máquinas e equipamentos, o que agravaria ainda mais o problema do endividamento externo. O clima reinante, contudo, era de euforia, o que acabaria por influenciar o governo seguinte a desenvolver um projeto ambicioso, que pretendia alçar o Brasil à condição de “potência econômica”.

1.4 “Projeto Brasil -Potência”

Não obstante os sinais da economia nacional (como a inflação e o crescente endividamento externo) e a crise internacional desencadeada em 1973 com o choque do petróleo, a opção do Governo foi de continuar a estratégia de crescimento. O objetivo era levar o país à condição de Primeiro Mundo, um Brasil-Potência. Tal projeto megalômano servia perfeitamente como suporte ao governo ditatorial de então, de que o Brasil ainda era o “Gigante Adormecido”, o “Celeiro do Mundo”, e poderia ser muito bem representado pela imensidão da Rodovia Transamazônica, um dos frutos de tal projeto.

A estratégia política foi, portanto, a de continuar o desenvolvimento econômico, notadamente de complementar o processo de substituição de importações, especialmente no setor produtores de bens de capital e de insumos básicos, além de aumentar a diversificação das exportações. O financiamento para tais medidas seria o endividamento externo, o que levaria a um crescente agravamento do problema da dívida externa¹⁸ (vide tabela 6).

¹⁸ Davidoff sustenta a tese de que a tomada de empréstimos externos na década de 70 não foi destinada somente para financiar o desenvolvimento econômico, devido ao elevado acúmulo de reservas na época; ou seja, os empréstimos se destinaram mais para o acúmulo de reservas internacionais do que para os projetos de desenvolvimento econômico In: DAVIDOFF CRUZ, Paulo. *Dívida Externa e Política Econômica : A Experiência Brasileira nos anos 70*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1984. p.12.

Tabela 6
A Dívida Externa Brasileira, 1974-1979
 (milhões de dólares e indicadores)

Ano	Dívida Bruta	Juros Líquidos	Dívida Líquida*
1974	17.166	1.370	6.156
1975	21.171	1.804	11.897
1976	25.985	2.039	17.150
1977	32.037	2.462	19.441
1978	43.511	3.342	24.781
1979	49.904	5.348	31.616

* Dívida Líquida = dívida de médio e longo prazo menos reservas internacionais brutas. Dívida não liquidada no final do ano.

Fonte : BATISTA Jr., Paulo Nogueira *International Financial Flows to Brazil since the late 1960s : an analysis of debt expansion and payment problems*. World Bank Discussion Papers, no.7, Washington. D.C, março de 1987. ap. BAER, Werner, *op. cit.*, 1995. p.109.

O objetivo de transformar o Brasil em potência econômica seria alcançado, segundo o governo, através de pesados investimentos, principalmente nas áreas de siderurgia, petroquímica, transporte, construção naval, telecomunicações, energia elétrica e mineração. Isso sem falar na metas sociais, como aumento de salários, melhoria nos serviços básicos, aumento da oferta de empregos e estímulo à pesquisa tecnológica.

Surge assim em 1974 **II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico)** , como um esforço em diversificar a estrutura industrial brasileira, principalmente em direção à indústria pesada, além de estimular a capacidade de exportação de alguns produtos manufaturados e insumos básicos :

“Como primeiro passo foram redirecionados os investimentos privados da indústria de bens de consumo duráveis para a indústria de bens de capital; obtenção de financiamentos externos direcionados àqueles setores estratégicos e assinatura de contratos de risco com empresas estrangeiras com certos suportes em áreas tecnológicas (joint-ventures) ; redimensionamento de uma nova política para o BNDE junto com o CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial) para incentivar e conceder empréstimos e isenções fiscais e de importações para a importação de máquinas e equipamentos para o setor de bens de capital, e utilizar as empresas estatais como

locomotivas dos novos investimentos a serem realizados".¹⁹

Tabela 7
Indicadores Econômicos, 1975-1980

Ano	PIB	Produto Industrial	Inflação	Dívida Externa
1975	5,2	3,8	29,0	21.171,4
1976	9,8	12,1	41,9	25.985,4
1977	4,6	2,3	43,6	32.037,2
1978	4,8	6,1	38,8	43.510,7
1979	7,2	6,9	52,7	49.904,2
1980	9,1	9,1	82,8	53.847,5

* *taxas de variação em relação ao ano anterior a menos que se especifique de outra forma.*

** *Inflação = preços ao consumidor-Rio de Janeiro*

*** *Dívida externa em US\$10*

Fonte: ABREU...[et al]...*op.cit.*, 1990. ps.406/411.

O Plano, que sofreria contínuas revisões ao longo de sua vigência, não conseguiu, segundo Cano (1993) atingir a maior parte de seus objetivos, principalmente devido à insuficiência de financiamento, além da falta de uma melhor coordenação entre os capitais privado nacional, estatal e estrangeiro. Conseguiu, contudo, alguns avanços no que diz respeito a produção de bens de capital bem como do setor energético, em particular o setor petrolífero e a recente produção de álcool. O setor exportador continuou a ser “puxado” pelos produtos primários e por produtos manufaturados de baixa intensidade de capital. Ao mesmo tempo aumentava-se a dependência econômica do capital estrangeiro, não só com participação direta (com a instalação de multinacionais) , mas também com os constantes empréstimos externos (vide o crescente aumento da dívida externa na tabela 7). E, por último, os objetivos relativos a salários , distribuição de renda, pesquisa e capacitação tecnológica e área social ficaram muito aquém dos objetivos iniciais do Plano.

¹⁹ FORTE, Marcos Antonio Rios. *Industrialização Retardatária e Desenvolvimento Tecnológico : Uma Comparação entre as experiências do Brasil e da Coréia do Sul.* (Monografia/Graduação).Fortaleza, Universidade Federal do Ceará, 1993.pp.18/19.

1.5 A Década Perdida

Em 1979 assume o governo o último presidente militar, o general **Figueiredo**, com o desafio de realizar a transição democrática e, no campo econômico, de controlar a crise, ocasionada principalmente por uma inflação galopante e pelos altos serviços da dívida externa que, na época, já absorviam “*2/3 dos ganhos oriundos das exportações*” (Baer, 1995, p.110). Não obstante a crise que se delineava, o governo ainda pretendia continuar sua estratégia de longo prazo de desenvolvimento econômico, como ficou claro com o anúncio do **III PND (Plano Nacional de Desenvolvimento)**, que incluía pesados investimentos em infra-estrutura, e no estímulo à atividades exportadoras, dentre outros. Os objetivos desse plano, contudo, seriam comprometidos por uma nova crise mundial que, aliada aos problemas internos herdados do governo passado, redirecionariam a política governamental para as políticas macroeconômicas de curto prazo.

O novo governo que assumiu em 1979 não tinha, portanto, perspectivas muito animadoras, no que diz respeito ao âmbito interno da economia: inflação crescente e os contínuos déficits no balanço de pagamentos estavam entre os mais sérios desafios a serem enfrentados. Esse ambiente interno pouco favorável foi agravado por uma nova crise no cenário internacional com o segundo choque do petróleo em 1979 e, logo após, pelo grande aumento das taxas de juros internacionais. O Brasil, com dívida externa crescente devido à

empréstimos feitos para financiar o crescimento dos setores pesados da indústria nos últimos anos, se veria numa situação em que teria que continuar a tomar dinheiro emprestado para assim cumprir o estatuto da dívida externa.

“Como a maior parte da dívida brasileira tinha, até então, sido contraída em base de taxa de juros flexível, uma elevação nas taxas de juros mundiais automaticamente aumentou o custo não só de novos empréstimos, mas também do serviço da dívida não liquidada.”²⁰

Tais fatores tornaram impossível a continuação do processo de crescimento no país, além de causar um grande aumento na dívida externa, caracterizando os anos 80 como a “década perdida”. Em 1981, segundo Abreu (1990), houve um declínio de 10% no produto industrial, sendo que a queda foi maior ainda nos segmentos de bens de consumo duráveis (26,3%) e bens de capital (19%). Essa queda na produção industrial continuaria bastante grande nos primeiros anos da década, fazendo com que em 1983 o setor industrial enfrentasse *a maior recessão que se tem registro*:

“O emprego na indústria...foi reduzido em 7,5%. A recessão industrial, liderada pela retração do setor de bens de capita (-19%), atingiu todas as categorias de uso...A produção de bens de consumo duráveis, pela primeira vez desse o início do processo recessivo de 1981, caiu 5%... A recessão de 1983 atingiu fortemente a maioria dos setores dinâmicos, tais como minerais não-metálicos, mecânica, material elétrico e de comunicações, material de transporte, metalurgia e química...A situação era tão grave que os segmentos mais conservadores da sociedade defendiam o sucateamento do parque industrial brasileiro...”²¹

²⁰ BAER, Werner, *op.cit*, 1995. p.110/111.

²¹ ABREU, Marcelo de Paiva...[et.al.}..., *op.cit*, 1990. p.336.

As preocupações do Governo passaram a ser estritamente com as políticas macroeconômicas de curto prazo, sem que houvesse qualquer estratégia de longo prazo na economia. Essa política, em grande parte influenciada pelo **Fundo Monetário Internacional (FMI)**, traria penosos danos à indústria nacional que se refletem até hoje e dificultam a entrada do Brasil na Terceira Revolução Industrial²².

A estratégia imposta pelo FMI foi de se introduzir uma política recessiva, com a diminuição das importações para que fosse possível produzir superávits comerciais para o pagamento da dívida pública externa. Ora, sabemos que o setor nacional produtor de bens de capital ainda não estava plenamente desenvolvido, o que implicava que o crescimento das indústrias dos demais setores dependia basicamente de máquinas e equipamentos importados. Assim, é possível antever o dano causado à indústria nacional desse restrição às importações. Já as exportações (principalmente de produtos primários e produtos de consumo não durável) foram estimuladas através de incentivos e subsídios como uma forma de também produzir superávits. Assim, os planos de estabilização implementados nos primeiros cinco anos da década de 80 conseguiram apenas equilibrar a economia externa do país; persistiam, porém, os desequilíbrios internos.

²² Terceira Revolução Industrial - “novo padrão tecnológico, que busca um aperfeiçoamento qualitativo dos produtos, maior simplificação, informatização e automação dos processos de produção, economia de energia na produção e substituição de matérias-primas convencionais por outras mais elaboradas, mais leves, mais caras e com maior base científica e tecnológica, promovendo também acentuada substituição do trabalho não-qualificado por trabalho cada vez mais qualificado”. CANO, Wilson, *op.cit.*, 1993.p.24

1.5.1 Os Planos de Estabilização

Em 1985 o governo brasileiro da **Nova República**, continuou as políticas econômicas de austeridade visando controlar o processo inflacionário. A inflação, porém, permaneceu elevada durante todo o ano, e nem mesmo os bons resultados obtidos pela indústria (crescimento de 9,2%) e os saldos superavitários da balança comercial foram suficientes para devolver a credibilidade ao governo, que rapidamente tratou de formular um novo plano econômico, implantado em fevereiro de 1986: o **Plano Cruzado**.

O Plano Cruzado foi mais uma tentativa de se introduzir políticas heterodoxas no combate à inflação. Um dos principais pilares do plano era o congelamento de preços e salários, com vistas a controlar a chamada “inflação inercial”²³. A inflação caiu nos primeiros meses (de 22 % em fevereiro para -1% em março), o que, segundo Abreu (1990), somente viria a reforçar a tese de que era possível combater a inflação sem ter que recorrer à políticas recessivas. Do lado da demanda, os resultados iniciais também foram surpreendentes, o que trouxe consequentemente resultados favoráveis para a indústria (a produção industrial cresceu 8,6% a mais no primeiro trimestre de 86 em relação ao ano anterior).

Estimuladas pelo aquecimento da economia, a demanda “puxou” a produção industrial que atingiu um pico em setembro, com

²³ A inflação inercial significava que “o processo inflacionário resultava de um excesso de demanda agregada ou da insuficiência de oferta agregada”. (BAER, 1995.p.167) . “A inércia inflacionária resultaria dos mecanismo de indexação, para a correção monetária de preços, salários, taxas de câmbio e ativos financeiros, que tenderiam a propagar a inflação passada para o futuro.” (ABREU...[et.al.]..., *op.cit.*, 1990.p. 349.

12,2% de crescimento. Seria essa mesma demanda, no entanto, que levaria ao colapso do plano, uma vez que devido à política de restrição de importações, diversas empresas operavam com capacidade máxima e enfrentavam a escassez de matérias-primas e a obsolescência de máquinas e equipamentos. Assim, seguiram-se dois novos “pacotes econômicos” para tentar restringir o consumo (**Cruzadinho** e **Cruzado II**) através de, principalmente no segundo plano, reindexação da economia. Embora esses planos tenham conseguido frear o consumo nacional, os demais problemas da economia brasileira persistiam, pois eles não conseguiram diminuir a acelerada da inflação, além de agravarem o problema do déficit na balança comercial (que vinha piorando desde o Plano Cruzado), devido aos contínuos aumentos das importações como forma de manter os preços internos, formando um quadro econômico que levaria à aplicação da moratória em fevereiro de 1987.

As políticas econômicas que se seguiram, como o **Plano Bresser** e o **Plano Verão**, nada mais fizeram, segundo Abreu (1990), do que evitar a hiperinflação. Não foram, segundo o autor, solucionados problemas estruturais da economia nacional, e os efeitos dessa sucessão de “choques” econômicos *têm se mostrado tão perversos quanto a inflação que pretendiam eliminar:*

“...os sucessivos congelamentos perdem eficácia como elementos de controle da inflação...com a ameaça ou a consolidação de uma nova escalada inflacionária os agentes econômicos procuram defender suas participações na renda, incrementando suas remunerações e praticando reajustes mais frequentes, o que impulsiona a inflação e torna o novo choque inevitável...e as bruscas variações das taxas de inflação nos ciclos congelamento/flexibilização provocaram redistribuições de

renda que, com o aumento da incerteza, acabam tendo reflexos negativos sobre as decisões de investimento, afetando o lado real da economia".²⁴

Tabela 8
Indicadores Econômicos, 1981-1987

Ano	PIB	Produto Industrial	Inflação	Dívida Externa
1981	-3,1	-10,4	105,6	61.410,8
1982	1,1	-0,4	98,0	70.197,5
1983	-2,8	-6,1	142,0	81.319,2
1984	5,7	6,1	196,7	91.091,0
1985	8,4	8,3	227,0	95.856,7
1986	8,0	11,3	143,7	101.758,7
1987	2,9	1,0	231,0	107.512,7

* taxas de variação em relação ao ano anterior a menos que se especifique de outra forma

**Inflação = preços ao consumidor-Rio de Janeiro

***Dívida Externa em US\$ 10⁶

Fonte : ABREU...[et al]...op.cit, 1990. ps.406/411.

Assim, as políticas adotadas pelo Governo nos anos 80, tanto interna quanto externamente, nem solucionaram a questão da aceleração inflacionária e da dívida externa, como acabaram por agravar ainda mais esses problemas (vide tabela 8) . O setor industrial, segundo Abreu, foi o mais atingido : seu produto real cresceu apenas 1,8% ao ano entre 1980 e 1988.

1.5.2 A Indústria Brasileira nos Anos 80

A restrição às importações, com vistas à obtenção de saldos positivos na balança comercial para o pagamento dos juros da dívida externa, ocasionou o desgaste e o sucateamento da indústria nacional, que ficou obsoleta e sem poder competitivo. Os estímulos às exportações, contudo, trariam alguns resultados positivos ao país no final da década, com taxas de crescimento satisfatórias, destacando-se a exportação de soja, calçados e derivados do aço. O

²⁴ ABREU...[et al.]....op.cit, 1990.p.382.

interessante é que os resultados dessa política importações restringidas/exportações estimuladas (que foi posta em prática devido em grande parte à pressões dos organismos internacionais) , já não estaria agradando aos países credores no final da década: eles se queixavam das altas barreiras alfandegárias impostas à seus produtos no Brasil e da concorrência desleal com os produtos brasileiros exportados, em grande parte financiados e subsidiados.

Algumas fracas tentativas de se articular uma política industrial foram feitas entre 1985 e 1987, sem falar na possibilidade levantada, em 1987, de se instituir práticas liberalizantes sem que houvesse qualquer estratégia política em relação ao desenvolvimento industrial. Essa prática, conhecida como **Nova Política Industrial (NPI)** , segundo Suzigan:

“forma um conjunto incoerente e incosistente, e seria melhor definida como anti política industrial: ao mesmo tempo em que se afirma a necessidade do país de se criar capacidade própria de desenvolver tecnologia e formar recursos humanos adequados anuncia-se como princípios de política industrial a importação de tecnologias, a total desregulação da economia, liberdade do capital estrangeiro para estabelecer fábricas de qualquer natureza, criação de zonas de processamento de exportação inteiramente desvinculadas da estrutura industrial existente, etc.”²⁵

Era evidente, portanto, o quão distante estava essa política de promover o desenvolvimento industrial brasileiro e o consequente desenvolvimento nacional. A implantação de medidas isoladas (como foi comum na década de 80) e não comprometidas com uma estratégia de longo prazo jamais trariam resultados positivos para a economia nacional. Além disso, a abertura da economia teria que ser programada e afinada com outros projetos relativos à indústria nacional para que

²⁵ SUZIGAN, Wilson; *op.cit.*; 1988.p.13.

os resultados não se revelassem desastrosos para o setor e, conseqüentemente, para a sociedade brasileira.

A experiência de planos passados demonstra que é preciso haver uma estratégia de crescimento para que não persistam as lacunas dentro do setor industrial que acabam por comprometer o andamento da economia brasileira. As mudanças no cenário econômico internacional bem como a própria Terceira Revolução Industrial requerem uma mudança não só em termos de planejamento, mas também em termos de mentalidade com relação à indústria nacional. O superprotecionismo que imperou na maior parte desse século, embora tivesse um papel a cumprir, também trouxe diversos problemas não só a nível interno, mas também em nossas relações com os demais países. O descaso em relação a investimentos em educação, pesquisa e tecnologia, acabaram por formar uma mão de obra em sua maioria desqualificada, além de aumentar a dependência financeira e tecnológica em relação aos países desenvolvidos. O protecionismo aliado aos estímulos para produzir somente para o mercado interno formaram uma indústria pouco competitiva (tanto interna quanto internacionalmente), obsoleta e com alto grau de ineficiência. O próprio processo de substituição de importações puro e simples contribuiu para a formação dessa indústria ineficiente, já que ele não requer desenvolvimento de tecnologia, limita-se apenas a importá-la.

Todos esses fatores, segundo Suzigan, *“contribuíram para incutir no empresariado industrial brasileiro uma mentalidade protecionista, que encara o protecionismo como um fim e não como um meio para*

que, num determinado horizonte de tempo, se implante uma indústria eficiente e competitiva, voltada tanto para o mercado interno quanto para o mercado internacional. Muitas indústrias até hoje contam com mercado cativo interno, e essa mentalidade protecionista se constitui em verdadeira barreira para que se possa implantar um amplo processo de assimilação, adaptação e desenvolvimento de tecnologia no Brasil.”²⁶

Assim, podemos definir os pontos fundamentais do modelo de industrialização brasileiro: 1. industrialização baseada na substituição de importações (fazer tudo no país - a qualquer custo); 2. alto grau de protecionismo; 3. grande participação do Estado, tanto como planejador como financiador e produtor direto; 4. grande presepça o capital externo, tanto através de financiamentos como através de investimentos diretos; 5. dependência tecnológica externa; 6. baixo nível de investimentos em educação (qualificação de mão-de-obra), pesquisa e tecnologia; 7. participação tímida no comércio internacional (concentrada em produtos de baixo conteúdo tecnológico e em bens intensivos em recursos naturais e mão-de-obra barata).

As características desse processo de industrialização serão fatores fundamentais para a análise dos efeitos do processo de abertura comercial iniciado nos anos 90 , bem como do processo de integração regional do Mercosul, sobre o setor industrial brasileiro.

²⁶ SUZIGAN, Wilson; *op.cit*; 1988.p.10.

Capítulo 2

O PROCESSO DE ABERTURA COMERCIAL : DIFICULDADES E PERSPECTIVAS DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

2.1 A Herança da Crise

A crise que se abateu sobre a economia brasileira durante a década de 80 trouxe graves consequências para a economia do país. O clima de instabilidade econômica persistiu durante toda a década, diminuindo a produção nacional, afugentando novos investimentos, e fazendo com que o país entrasse num verdadeiro processo de retardamento econômico (para se ter uma idéia, segundo Ferraz [1995], em 1989 a renda *per capita* do país se situava no mesmo nível de 1980, deteriorando-se ainda mais no início dos anos 90). Para completar, o Estado, que antes fora o grande estimulador do crescimento nacional, estava totalmente desarticulado no que se referia à políticas de desenvolvimento, preocupado como estava com os problemas macroeconômicos:

“A deterioração das condições macroeconômicas ocorreu em um período em que já se configurava uma desarticulação institucional do Estado desenvolvimentista de caráter estrutural. O resultado foi desastroso : o Estado foi perdendo capacidade tanto de intervenção no que diz respeito a políticas fiscais,

industriais e tecnológicas quanto de ordenar e operar as políticas nas quais seu papel é passivo e de caráter regulatório”¹.

Esses fatos tiveram severas consequências no que diz respeito ao setor industrial. Segundo Cano (1993), não só a taxa média de crescimento do PIB industrial caiu para cerca de 1%, como houve uma diminuição no grau de industrialização que caiu, no setor manufatureiro, de 30% para 26% no final do período. Configurou-se então um período de total desestabilização do setor industrial brasileiro e, conseqüentemente, para a economia nacional, em que o país passa a andar na contramão das tendências econômicas mundiais:

“Ao longo de 1980-93 a indústria brasileira foi incapaz de manter um crescimento sustentado, pouco contribuiu para a incorporação aos mercados de trabalho e de consumo de amplas parcelas da população dele alijadas e tampouco evoluiu no sentido de uma inserção mais valorizada do país no cenário internacional”².

Na tabela 1 podemos observar não só o declínio do PIB per capita nacional como também a grande diminuição na taxa de investimento no Brasil, o que trouxe (e continuará trazendo) sérios comprometimentos para o projeto de crescimento e evolução do país em direção ao desenvolvimento econômico:

Tabela 1
Evolução do Produto e do Investimento Bruto

Ano	PIB (US\$ bilhões)	Taxa de Variação Anual (%)	PIB per capita (US\$)	Taxa de Investimento (%)
1980	375	9,2	3.157	22,8
1985	394	7,9	3.019	16,3
1990	433	-4,4	3.017	15,8
1993	456	4,8	2.999	15,0

Fonte : FERRAZ, João Carlos [et al.], *Made In Brazil : desafios competitivos para a indústria*, 1996.p.56

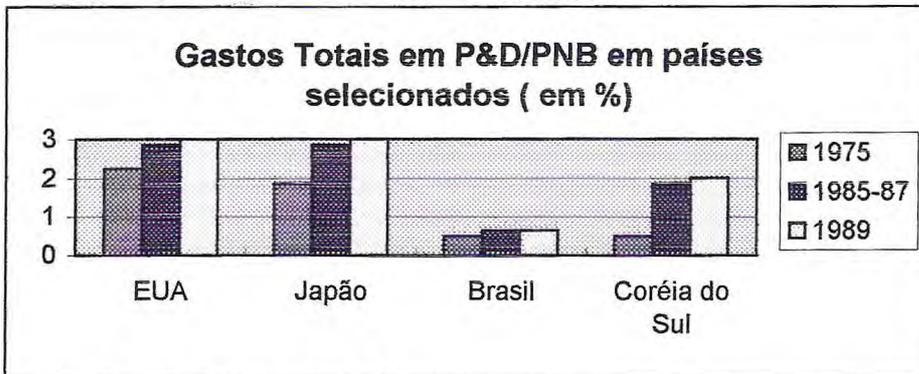
* taxa de investimento - série revisitada pelo IPEA conforme nova metodologia do IBGE , ** PIB e PIB per capita, valores a preços de 1993.

¹ FERRAZ, João Carlos...[et al.]... *Made In Brazil : desafios competitivos para a indústria*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1995.p.57.

²FERRAZ, *op.cit*, 1995. p.56.

Tudo isso aconteceu num período em que os países desenvolvidos atravessavam uma fase de mudança do paradigma tecnológico, com a ampliação da informatização e o desenvolvimento de novas técnicas organizacionais. Isso significa que na época em que o país precisaria estar reformulando sua política industrial, fazendo novos investimentos, estimulando a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, ocorreu justamente o contrário, com a estagnação dos gastos em P&D em 0,7% entre 75 e 89, como mostra o gráfico 1 (Ferraz, *op.cit.*, 1995).

Gráfico 1



Fonte : FERRAZ, *op.cit.*, 1995. p.56.

A preocupação básica do Governo na época era produzir superávits na balança comercial como forma de pagar os serviços da crescente dívida externa. Tal resultado era conseguido através do estímulo às exportações tradicionais, principalmente de *commodities*³, e da redução das importações, com a intensificação do uso dos mecanismos regulatórios. Novamente implantava-se a estratégia de substituição de importações, com a diferença de que agora tal estratégia não fazia parte de um projeto de desenvolvimento industrial:

³ *Commodities* - produtos primários de grande importância econômica, como algodão, soja, minério de ferro, etc.. (In: SANDRONI, *op.cit.*, 1989, p.195)

“Configurou-se assim um sistema que garantia proteção elevada, perene, não seletiva e sem qualquer exigência de contrapartida em termos de performances a serem cumpridas pelas empresas”⁴.

Essa política foi bem sucedida no que se refere à manutenção de altos saldos comerciais e evitou, juntamente com outras políticas macroeconômicas recessivas, que o país entrasse em um colapso depressivo. No que se refere à indústria, contudo, os resultados foram bastante sombrios. A diminuição do acesso ao crédito estatal e a falta de um sistema de crédito privado na economia, reduziu drasticamente os investimentos industriais. A indústria brasileira se tornou defasada, obsoleta (tanto em técnicas organizacionais quanto em equipamentos), pouco competitiva, tanto interna quanto externamente, com baixa produtividade, baixo nível de qualidade de seus produtos. Daí, segundo Suzigan (1992), *“as dificuldades de competir, tanto em preços quanto através da inovação e diferenciação de produtos e uma inserção internacional predominantemente em commodities e bens intensivos em recursos naturais, energia e mão-de-obra barata”*.

A crise econômica também se refletia no poder aquisitivo da população, diminuindo a demanda, principalmente dos bens de consumo duráveis. Essa queda na demanda aliada à política protecionista e à falta de apoio através de políticas de fomento industrial acarretou no desgaste do setor de bens duráveis, que no período anterior tinha sido um dos mais importantes impulsores do crescimento industrial e econômico:

“A nossa indústria automobilística, que tem um faturamento equivalente a cerca de 11% do PIB, constituindo o segmento mais importante, é um exemplo acabado desta opção. Ela é pouco eficiente e atrasada

⁴ SUZIGAN, Wilson. *Política Comercial e Perspectivas da Indústria Brasileira*. Texto para discussão no.13, IE, Campinas, 1992. p.6.

tecnologicamente, tem uma escala de produção reduzida e um grau muito baixo de abertura com o exterior como mostra a tabela 3 (vale ressaltar que a indústria automobilística somente voltaria a ter um bom desempenho em 1993, quando “puxaria” novamente o crescimento do setor produtor de bens duráveis)⁵.

Tabela 3
Indústria Automobilística no Brasil

	Brasil	Japão	México	Coréia	EUA	Europa
Tempo de montagem (horas p/ veículo)	48,1	16,0	45,7	30,3	25,1	36,0
Nº de defeitos por 100 veículos	225,5	169,6	157,9	161,5	173,2	-
Idade do design (anos)	11	2	8	4	4	-

Fonte : DUPAS, Gilberto, “Integração Competitiva e Retomada do Crescimento” : Riscos e Perspectivas. In: ARAÚJO JR, José Tavares de, *Brasil : O Desafio da Abertura Econômica*, 1992. p.89.

Os efeitos da crise também se fizeram sentir no que diz respeito ao emprego industrial, já que a demissão de funcionários e a extinção de certas funções foi uma prática comum utilizada pelas empresas no período como forma de diminuir custos. Porém, segundo Ferraz, essa diminuição é preocupante não somente por causa das demissões em si, mas por causa da introdução indiscriminada de novas técnicas organizacionais, com a extinção de muitas funções, já que as demissões poderiam ser retomadas num eventual surto de crescimento, ao passo que com as funções extintas o processo não se daria assim tão facilmente. “Grande parte dessa queda pode ser explicada pelo processo de terceirização, muitas vezes associado à informalização do trabalho, “descarregando” as empresas de suas obrigações sociais” (Ferraz, 1995).

⁵DUPAS, Gilberto. “Integração Competitiva e Retomada do Crescimento : Riscos e Perspectivas”. In: ARAÚJO JR., José Tavares de [et al]. *Brasil : O Desafio da Abertura Econômica*. Rio de Janeiro, FGV, EPGE, Centro de Economia Mundial, 1992 . p.89.

Na verdade, já era de se esperar que tão grave conjuntura econômica fosse causar sérios danos ao desenvolvimento econômico e social do país. O agravante é que, mesmo após passada a época “negra” da economia brasileira, continuou a falta de definição por parte das autoridades governamentais em relação à formulação de um novo projeto para o desenvolvimento nacional:

“A interrupção do crescimento e a inflação crônica refletem o esgotamento do modelo de desenvolvimento que levou à formação do nosso parque industrial. Esse modelo foi construído a partir de 3 vetores básicos :
1. O papel indutor do setor público, que assumiu as tarefas de coordenação, fomento e criação da infra-estrutura necessária para a instalação do parque industrial
2. A existência de um Projeto de Desenvolvimento, embora nem sempre explicitado, que tinha como eixo a formação de um parque industrial completo e integrado nos moldes dos países mais desenvolvidos; como subproduto desse projeto a estratégia de substituição de importações acabou exercendo, em termos práticos, o papel de uma política industrial
3. Um ambiente externo quase sempre favorável, seja pela condição de atração de capitais de risco , seja pela obtenção de empréstimos financeiros para compensar o déficit comercial e equilibrar as contas externas. A origem da crise brasileira pode ser localizada no comprometimento destes 3 determinantes básicos”⁶.

Assim, havia a necessidade de uma formulação e implementação de um novo Projeto para o Desenvolvimento Brasileiro, adaptado não só às novas premissas da economia mundial, mas que evitasse cometer os mesmos erros e agravantes dos planos anteriores. A formulação, pelo menos em tese, desse projeto, viria em 1990, com a posse de um presidente eleito diretamente no país após 30 anos.

⁶DUPAS, *op.cit*, 1992. p.85.

2.2 O Processo de Abertura Externa

O presidente **Fernando Collor de Mello** assumiu o governo em março de 1990 com um discurso de “radical combate à inflação e rápida ida ao Primeiro Mundo”. No caso específico do setor industrial a meta era melhorar a competitividade da indústria nacional, que era obsoleta e ineficiente (é só lembrar das “carroças” que, segundo o novo presidente, eram produzidas na indústria automobilística nacional). Assim, para atingir tal objetivo apresentou-se em julho de 1990 um imponente programa de estímulo ao desenvolvimento industrial, o **PICE (Política Industrial e de Comércio Exterior)** . Tal programa estava aliado ao processo de privatização bem como ao da liberalização comercial, representando assim, pelo menos em tese, uma reviravolta em termos de política econômica nos últimos 15 anos no Brasil. Por outro lado, as políticas de estabilização econômica implantadas já no início do governo Collor (março de 1990) proporcionariam o ambiente propício ao pleno desenvolvimento das políticas propostas.

Uma série de problemas, no entanto, impediu a implantação da parte mais importante dessa nova política industrial . Segundo Suzigan ⁷, além das dificuldades oriundas do insucesso do programa de estabilização macroeconômica, os três principais atores da política industrial - as políticas de câmbio, fiscal e de juros - não permitiram a conciliação dos objetivos macroeconômicos com as metas de desenvolvimento industrial:

“A taxa efetiva de câmbio permaneceu atrasada em todo o período de reforma da política cambial; a política monetária manteve juros reais extremamente elevados , aumentando o custo do capital, inibindo o investimento

⁷ SUZIGAN, Wilson. *op.cit*, 1992.p.9.

produtivo e encolhendo ainda mais o mercado interno. Por último, a não resolução da crise fiscal impôs restrições que dificultaram a efetiva implementação das ações de fomento e de estruturação”.

Assim, somente foram postas em prática aquelas medidas que não contrariavam os interesses macroeconômicos de curto prazo e que não requeriam recursos financeiros do governo:

“A questão é que não se passou do campo das intenções naquilo que diz respeito a tudo que fosse política que necessitasse de destinação de recursos, ao contrário das áreas onde era possível avançar através da implementação de políticas que não implicassem a necessidade de verbas, como é o caso da abertura comercial, da legislação antitruste, do encaminhamento do Código de Defesa do Consumidor, do Código de Propriedade Industrial e do Programa de Apoio às Pequenas e Médias Empresas. Enfim, onde não houve necessidade de carrear recursos do setor público para programas de apoio ao setor privado visando a reestruturação, a modernização, etc..., a política avançou. Em todas as outras áreas, onde era necessário definir recursos e programar investimentos do setor público para viabilizar um esquema de política como esse, o programa ficou praticamente parado.”⁸

Ficou, então, a abertura comercial como única responsável pelo desenrolar da política industrial. A esperança do governo era a de que, confrontada com a competição externa, a indústria brasileira “acordasse” e autonôma, promovesse a modernização e o crescimento do setor industrial brasileiro.

⁸ SUZIGAN, Wilson. “O Desenvolvimento Tecnológico da Indústria Brasileira e a Constituição de um Sistema Nacional de Inovação”. In: *Indicadores Econômicos FEE - Análise Conjuntural*. Porto Alegre, v.21, no.1, 1993.p.124.

2.2.1 Abertura Comercial - A Cura e os Efeitos Colaterais

A viabilidade da abertura comercial no Brasil não é mais fator que cause grandes discussões, dado o atual estágio das relações econômicas internacionais, e principalmente a difusão das idéias do **Consenso de Washington**⁹ sobre a crise da América Latina; a abertura ao exterior já é considerada como um passo natural a ser dado não somente para a retomada do crescimento econômico, mas também para que o país tome parte do processo de integração internacional. A questão, então, é analisar os efeitos, benéficos ou não, que essa abertura possa vir a ter sobre a economia brasileira e, em nosso caso particular, sobre a indústria nacional.

Desconsiderando o discurso liberal, segundo a qual todos os males da indústria brasileira advém dos longos anos de superprotecionismo, poderemos analisar o processo de abertura como uma necessidade histórica da economia brasileira, mas que tem sua eficácia comprometida pelos demais aspectos da política econômica (isso sem falar do cenário internacional). Assim sendo, na verdade foi o modelo de industrialização implantado no país que levou à formação de nosso sistema industrial obsoleto e pouco competitivo em termos internacionais:

⁹ “O Consenso de Washington (o termo origina-se de um artigo de John Williamson de 1990, que posteriormente serviu de base para um seminário internacional e para a publicação de um livro) é a visão dos países da OECD e dos EUA sobre a crise latino-americana. Segundo tal “consenso” a crise latino-americana origina-se, basicamente, na excessiva participação do Estado e no populismo econômico. A partir dessa avaliação, a crise seria superada com reformas para combater tal populismo, alcançando a estabilização, e adotando uma estratégia de crescimento “market oriented”, ou seja, uma estratégia baseada na redução do tamanho do Estado, na liberalização do comércio internacional, e na promoção das exportações. A abordagem de Washington sugere que é suficiente estabilizar a economia, liberalizá-la e privatizá-la para que os países latinos retomem o desenvolvimento.” In: BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. *Anais do XVIII Encontro Nacional de Economia da ANPEC*. Brasília, 4 de dezembro de 1990. ps.2/5.

“Resolveu-se promover um processo de industrialização que é bastante conhecido, através de uma política que era a de fazer praticamente tudo no país, a qualquer custo, com, evidentemente, a contrapartida de um sistema altamente protecionista e regulatório da atividade industrial brasileira. É claro que um sistema deste tipo embora gere resultados positivos no sentido de estimular realmente a industrialização também gera resultados negativos representados por deficiências de várias ordens : de baixas produtividade e qualidade, de processos produtivos inadequados, de atrasos tecnológicos generalizados, tanto de instalações quanto de introdução de processos mais modernos de produção, e assim por diante.”¹⁰

Vista desse prisma a abertura comercial deveria ter sido implantada a partir do momento em que esse modelo de desenvolvimento industrial deixasse de dar resultados satisfatórios. Esse momento ideal, segundo Suzigan (1992) teria sido durante a crise mundial após o segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros , justamente quando os países desenvolvidos penetravam na Terceira Revolução Industrial, com a mudança do paradigma tecnológico e a evolução da microeletrônica, da automação industrial e o desenvolvimento das telecomunicações. Tal mudança, como sabemos, não ocorreu, principalmente porque o governo estava preocupado com a resolução dos problemas macroeconômicos. Na verdade a tendência foi estimular ainda mais a proteção à produção interna para que fosse possível a obtenção dos superávits comerciais para o pagamento dos serviços da dívida externa.

Passos tímidos em direção à abertura da economia foram sendo tomados a partir de 1988 com a reforma da tarifa aduaneira e continuaram, desta vez com maior destaque, durante o governo Collor, com o anúncio de um cronograma de redução de alíquotas de impostos de importação (com uma espantosa diminuição da tarifa média de 40% para 20%!) até 1994

¹⁰ SUZIGAN, Wilson, *op. cit.*, 1993. p.123.

(cronograma este que foi antecipado para 1992), além da implementação das premissas básicas da integração econômica regional, o Mercosul, com um prazo de 4 anos para a anulação de tarifas entre os países membros. A redução progressiva das tarifas aduaneiras pode ser observada na tabela abaixo:

Tabela 4
Brasil : Tarifas Médias de Importação, 1987-94
(%)

	Tarifa Média	Desvio Padrão
1987	51	26
1988	41	17
1989	35	20
1990	32,2	19,6
1991	25,3	17,4
1992	21,2	14,2
1993*	17,1	10,7
1994*	14,2	7,9

* Projetado

Fonte : BAER, Werner. *A Economia Brasileira*. São Paulo, Editora Nobel, 1995. p.202.

A situação macroeconômica interna, aliada à profunda crise que se abatia sobre os países desenvolvidos, impediu que os efeitos dessa abertura se fizessem sentir imediatamente. A mudança desse quadro somente viria com a recuperação da economia norte-americana no início de 1994 (e , conseqüentemente dos demais países do G-7) e, no caso brasileiro, com a estabilização da economia em julho do mesmo ano.

A estabilização brasileira inaugurada com o **Plano Real** apoiou-se em uma taxa de câmbio sobrevalorizada, o que obviamente acarretou em um desgaste para o balanço de pagamentos, sem falar no efeito arrasador sobre o setor industrial nacional :

“ Essa opção de estabilização baseada na manutenção da taxa de câmbio significativamente defasada tem, entretanto, um preço elevado e não facilmente reversível - isto é, o do aumento estrutural do patamar de importações na medida em que o sistema industrial passa a funcionar com crescente substituição de

insumos, partes e componentes, antes produzidos domesticamente, por similares importados - irresistivelmente barateados pelo câmbio atrasado”¹¹

Tais fatos somente confirmam que o processo de abertura da economia brasileira vem sendo implementado isoladamente, sem fazer parte de um projeto maior para reativar o crescimento da indústria nacional. A impressão é de que a abertura tem que ser feita a qualquer custo, não importando seus efeitos a curto ou a longo prazo, como se a liberalização comercial fosse capaz de promover todas as mudanças necessárias na economia do País. A necessidade da abertura comercial é real, porém é necessário uma preparação e uma análise mais profunda dos efeitos desta abertura sobre todos os setores da economia. Não podemos esperar que indústrias “viciadas” em anos de protecionismo e apoio estatal de uma hora para outra se tornem competitivas internacionalmente somente porque passaram a se confrontar com os concorrentes importados.

Segundo Suzigan (1993) seria necessário que essa política de abertura estivesse ligada à política industrial, sendo esta última o eixo da política econômica geral, como ocorreu na época do Plano de Metas e do II PND. Teríamos, portanto *uma política econômica com objetivos industriais*:

“A esse eixo seriam articuladas políticas instrumentais que são as políticas de fomento. De outro lado, esse esquema de política seria articulado com as chamadas políticas estruturantes, que são as políticas de tecnologia no sentido mais amplo, incluindo a infra-estrutura de ciência e tecnologia, a criação de centros de P&D na indústria, a política educacional e de treinamento de um modo geral e os investimentos do Estado em infra-estrutura, incluindo energia, transportes e comunicações. É claro que esse esquema soa, até certo ponto utópico no Brasil de hoje. Uma política ativa de comércio exterior permitiria reduzir custos e conseguir melhorias na produtividade quase que de uma certa forma generalizada no setor

¹¹ COUTINHO, Luciano G. “A Fragilidade do Brasil em Face da Globalização”. In: *O Brasil e a Economia Global*. Editora Campus, Rio de Janeiro, 1996. p.229.

industrial, o que, evidentemente, contribuiria de uma forma positiva para uma política de estabilização."¹²

A estabilização macroeconômica (baseada estritamente na política cambial) tão dificilmente alcançada também tem sua durabilidade influenciada pela falta de coordenação maior das políticas econômicas, vide a crise mexicana, causada em grande parte pelos contínuos déficits na balança comercial. A saída encontrada pelos formuladores de política econômica do Brasil, para evitar o desastre mexicano e o argentino, tem sido a aplicação de medidas recessivas, num refreamento do crescimento econômico, justamente quando começavam a aportar no país fluxos de capitais e investimentos provenientes dos países desenvolvidos.

A opção de abertura com instabilidade aliada à manutenção das taxas de câmbio sobrevalorizadas formaram, segundo Coutinho (1996)¹³, juntamente com a conjuntura macroeconômica o seguinte cenário :

- 1. Uma violenta aceleração da importação de bens duráveis de consumo (pela ordem, automóveis, linha branca, eletrodomésticos leves, áudio-video)*
- 2. Um substancial aumento do conteúdo importado de componentes, partes, peças e matérias-primas, em todas as cadeias industriais, traduzindo-se numa expansão ampla e significativa da importação de todas as categorias de insumos e bens intermediários.*

¹² SUZIGAN, *op. cit.*, 1993. p.123.

¹³ COUTINHO, Luciano, *op. cit.*, 1996.

3. A fixação de canais de comercialização; a concretização de investimentos de distribuição, armazenamento, prospecção de mercado e, portanto, no estabelecimento de nexos firmes de importação de produtos estrangeiros.

4. Um surto vigoroso na importação de bens de capital

5. Um aumento também expressivo da importação de bens finais de consumo não-durável.

O coeficiente de importações sobre o PIB saltou cerca de 4,5% (média de 1988-90) para cerca de 10% em meados de 1995, sendo que o maior crescimento vem sendo observado justamente nos setores mais dinâmicos da indústria, como mostra a tabela abaixo:

Tabela 5
Brasil, Japão e EUA - Coeficientes de Importação da Indústria Manufatureira* (total e grupos de setores, em anos selecionados)**

	BRASIL				JAPÃO	EUA
	1980	1989	1993	1994	1992	1992
Coeficientes de Importação	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Tradicionalis	1,9	4,2	7,2	8,3	7,3	9,3
Insumos Básicos	12,3	10,9	15,1	13,5	7,3	13,1
Metalmecânicos/ eletroeletrônicos	13,2	16,1	23,5	31,9	3,6	22,7
Total	7,7	9,2	14,1	16,7	5,4	15,9

Fonte : BIELSCHOWSKY, Ricardo e STUMPO, Giovanni. "A Internacionalização da Indústria Brasileira : Números e Reflexões Após Alguns Anos de Abertura". In: BAUMANN...[et al]... *O Brasil e a Economia Global*. Editora Campus, Rio de Janeiro, 1996. p.170.

* o coeficiente de importação corresponde à razão % entre valor das importações e valor bruto da produção.

Assim, os efeitos da abertura comercial estão atingindo justamente os setores pesados da economia, setores estes cuja formação levou anos para se consolidar e que são os verdadeiros indutores de progresso técnico e científico. A falta de uma política industrial definida já causa danos ao setor

industrial brasileiro e as perspectivas em relação ao futuro, caso essa lacuna permaneça nas medidas econômicas implantadas, são por bastante sombrias.

2.3 A Competitividade da Indústria Brasileira

Para uma melhor análise dos efeitos do processo de abertura econômica, bem como do processo de integração regional, o estudo das condições competitivas da indústria nacional fornece não somente dados concretos sobre o setor após alguns anos de abertura, mas também permite a exposição de propostas de política econômica que poderiam tirar vantagem desse mesmo processo e revitalizar o setor industrial no Brasil.

2.3.1 O Impacto da Abertura Comercial sobre a Indústria Brasileira

Vamos para tanto utilizar a divisão de Suzigan (1993)¹⁴ dos setores da economia quanto a competitividade e a capacidade de resposta frente a competição internacional. Existem, portanto, 3 setores : o 1o. grupo, o dos setores competitivos; o 2o.grupo, dos setores reestruturáveis e o 3o.grupo, dos setores ameaçados pela competição internacional.

O impacto da abertura comercial sobre cada um desses setores vai depender, segundo Suzigan, de uma série de fatores, como o grau de atualização tecnológica, o nível de inserção internacional, a existência de vantagens comparativas naturais e do nível de impacto dos anos de deficiências acumuladas na competitividade do setor.

¹⁴SUZIGAN, *op.cit.*, 1993. p.125/128.

Assim, o primeiro grupo, o dos setores ditos competitivos, reúne indústrias relativamente modernas, em geral que se implantaram há mais ou menos uma década. Essas empresas são bastante concentradas, com alto grau de inserção no mercado internacional, e sua competitividade se baseia na existência de vantagens comparativas naturais, como mão-de-obra barata ou devido aos altos custos de transporte internacional. Fazem parte desse grupo as indústrias: *do setor de cimento; o de não ferrosos, principalmente estanho e alumínio; o setor de produtos siderúrgicos de um modo geral, mas principalmente o de produtos planos, que são os básicos, e os semi-acabados, nos quais o Brasil é altamente competitivo; a indústria de produtos de borracha, particularmente de pneus, que é bastante competitiva; a indústria de celulose; a indústria de chapas e placas de madeira aglomerada; a de produtos alimentícios agroindustriais, principalmente derivados da carne, suco de laranja, óleos vegetais, que também são bastante competitivos; a indústria de bebidas, que também é relativamente protegida em função dessas características gerais; e a indústria de produtos de fumo.*¹⁵

A definição desses setores como *competitivos* não significa, para Suzigan, que eles não têm necessidade de qualquer política industrial. Existem deficiências, principalmente no que se refere aos processos de produção, como no caso da siderurgia e da indústria de cimento, em que o atraso na implantação de novos processos produtivos impede a obtenção de produtos mais sofisticados e mais bem acabados, interferindo assim na própria qualidade da inserção internacional dessas indústrias.

¹⁵ *Idem, ibid.*, p.126.

O segundo grupo de indústrias compreende aquelas empresas que, apesar de participarem do comércio internacional, têm essa participação ameaçada caso não haja uma reestruturação no que se refere a processos produtivos, técnicas organizacionais, além da substituição de equipamentos em uso. São as indústrias : *automobilísticas (especialmente as montadoras de automóveis e o segmento de autopeças); outros materiais de transporte como a construção naval e material ferroviário; as indústrias de couro e calçados e a indústria de tecidos e confecções...Poderiam também ser incluídas as indústrias petroquímica e a de bens de capital (especialmente no segmento sob encomenda).*¹⁶

Para esse conjunto de empresas a sugestão de Suzigan é proteção temporária enquanto durasse a reestruturação desses setores, que por sua vez incluiria várias políticas de fomento para permitir a aquisição de novos equipamentos, a capacitação da mão-de-obra e a implantação de novas técnicas produtivas, gerenciais e organizacionais.

O terceiro grupo de setores quanto ao impacto da abertura comercial é aquele das indústrias ameaçadas de extinção caso o programa de abertura comercial continue a ser implementado sem que haja em contrapartida políticas industrializantes de apoio à esses segmentos. Essas indústrias são : *as indústrias eletrônica, principalmente os segmentos da eletrônica de consumo, da eletrônica embarcada (aquela que se dedica à introdução de componentes eletrônicos na indústria automobilística); a produção de comandos numéricos para máquinas e ferramentas, que é um apêndice da indústria de bens de*

¹⁶ *Idem, ibid., p.127.*

*capital, mas que é uma parte da indústria eletrônica; a produção de equipamentos de automação industrial; e uma parte da indústria de informática, principalmente os chamados periféricos...*¹⁷

Vale ressaltar que nesse grupo encontram-se justamente os setores mais pesados da indústria, aqueles difusores de progresso técnico, com tecnologia mais sofisticada. Esses setores não têm recebido nenhum apoio por parte das autoridades governamentais no que se refere à definição de uma estratégia industrial; ao contrário a proposta do governo tem sido a de abrir esse segmento ao capital estrangeiro descriminadamente:

*“...permitindo que o capital estrangeiro invista através de joint-ventures ou de investimento de risco nessas áreas de alta tecnologia. Ai, evidentemente, há não só falta de percepção dessa característica , praticamente universal, de proteção à indústria inovadora nacional nessas áreas de tecnologia, como também, até certo ponto, uma ingenuidade de achar que o capital estrangeiro virá até o Brasil investir em áreas de alta tecnologia, sabendo-se que o nosso sistema de ciência e tecnologia, a nossa infra-estrutura e o nosso sistema educacional são absolutamente precários e insuficientes para criar as condições mínimas de desenvolvimento de capacidade de inovação no País”.*¹⁸

2.3.2 Reestruturação Industrial : Obstáculo para o Desenvolvimento Nacional

Os efeitos da abertura comercial sobre o setor industrial brasileiro variam, como visto anteriormente, de indústria para indústria. A unanimidade, entretanto, é a necessidade de uma ampla reestruturação industrial nesse segmento da produção nacional para que seja possível não somente

¹⁷ *Idem, ibid., p.127.*

¹⁸ *Idem, ibid., p.128.*

enfrentar os desafios impostos pela abertura comercial e pelo processo de globalização econômica, mas também para que o país possa retomar seu processo de crescimento, estagnado há mais de uma década.

A estrutura industrial brasileira é bastante diversificada, com a convivência, lado a lado, de setores modernos e de setores obsoletos. Essa característica se tornou mais evidente quando, a partir da década de 80 e devido aos problemas macroeconômicos, passou-se a estimular cada vez mais a participação da indústria brasileira no comércio internacional, sob a forma de um aumento nas exportações nacionais. Enquanto isso, o país se mantinha fechado à maior parte das importações, impondo altas barreiras tarifárias para a entrada da maior parte dos produtos estrangeiros. Com isso, configurou-se uma situação peculiar na indústria nacional: aqueles segmentos confrontados diretamente com a competição externa, isto é os segmentos exportadores, conseguiram alcançar um nível razoável de modernização e competitividade. Já aqueles setores que foram protegidos, amparados em sua maioria pelo imenso apoio estatal, ficaram, na sua maioria, bastante defasados no que diz respeito à maior parte das técnicas e processos modernizantes. A grande diversidade de modernização tecnológica pode ser verificada com os seguintes exemplos¹⁹ de gêneros industriais:

1) Minerais não metálicos - o segmento de materiais para construção está bastante desatualizado, enquanto que no setor de cimento há a necessidade de incorporação de equipamentos mais modernos, como forma de aumentar a eficiência do processo de produção.

¹⁹DUPAS, Gilberto e SUZIGAN, Wilson. "A Nova Articulação da Economia Mundial e as Opções para o Brasil". In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.)...[et.al.]... *O Brasil e A Economia Mundial*. Rio de Janeiro, Editora José Olympio, 1991. p.21/24.

2) *Metalúrgica - o parque siderúrgico brasileiro é avançado, sobretudo nos segmentos de planos e não-planos pesados.*

3) *Material de transporte - a produção de aeronaves pela EMBRAER possui um bom nível de atualização tecnológica, por outro lado, a indústria automobilística encontra-se atrasada na introdução de automação no processo produtivo e na utilização de componentes eletrônicos e de novos materiais. No segmento de autopeças, contudo, existem empresas como a Cofap e a Metal Leve que têm nível tecnológico internacional.*

4) *Celulose, papel e papelão - o complexo celulose-papel tem um parque industrial moderno, apresentando defasagem apenas quanto à informatização dos processos produtivos.*

5) *Química e petroquímica - o parque transformador petroquímico brasileiro é considerado obsoleto quando comparado com o padrão internacional (faltando a implantação e/ou consolidação dos segmentos mais nobres da petroquímica).*

6) *Complexo têxtil - a defasagem tecnológica do ramo de tecidos é estimada de 15 a vinte anos, sendo necessária uma ampla modernização e atualização tecnológica.*

7) *Couro - Calçados - na indústria de couros o segmento de curtumes opera com equipamentos obsoletos e enfrenta problemas na qualidade das matérias-primas (couro e produtos químicos). Da mesma forma, a indústria de calçados apresenta defasagem tecnológica quanto aos equipamentos e em algumas fases do processo produtivo.*

A partir da década de 90, principalmente após a severa crise pela qual passou em 1991, a indústria brasileira tratou de adotar algumas estratégias com vistas não só a fazer frente à competição internacional oriunda do processo de abertura comercial, mas também pegar carona no processo de estabilização econômica iniciado em 1994, que teria consequências decididamente favoráveis em relação à demanda interna.

Segundo Ferraz²⁰ durante os últimos 50 anos a indústria brasileira manteve sua estratégia de desenvolvimento baseada em três pilares: 1) do lado do mercado uma demanda interna altamente atraente que era praticamente o mercado cativo da produção industrial nacional ; 2) apesar da maciça presença de empresas multinacionais no país, a produção era na sua quase totalidade nacionalizada, voltada para atender ao mercado interno principalmente e 3) forte presença de estímulos governamentais para a formação de capacidade produtiva e barreiras comerciais que garantiam a exclusividade do mercado. Com essa configuração a pressão sobre o aspecto qualitativo e de produtividade dessas indústrias era bastante pequena e as estratégias dos empresários do ramo limitavam-se a garantir os altos lucros das indústrias, já que a demanda era praticamente garantida.

Os longos anos de instabilidade econômica, no entanto, fragilizaram o principal pilar da indústria brasileira : a demanda interna, cada vez mais restrita. Inicialmente, no final dos anos 80 , a tentativa de minimizar as perdas decorrentes dessa instabilidade se traduziram na introdução de novas técnicas organizacionais, com um ajuste no que se referia a mão-de-obra, com a

²⁰ FERRAZ, *op.cit.*, 1996. p.368/369.

diminuição de níveis hierárquicos e a introdução de novas técnicas gerenciais. Não houve, contudo, nenhuma mudança no que se referia ao aspecto tecnológico.

A queda das barreiras comerciais expuseram a produção industrial brasileira a um agente nunca antes confrontado : a competição dos produtos internacionais. A demanda nacional já não era exclusiva das fábricas brasileiras e o consumidor nacional, agora confrontado com os produtos importados, passou a ser mais exigente no que se refere a preço e qualidade dos produtos (vide tabela 6). Assim, o empresariado nacional decidiu iniciar um tímido processo de modernização, dessa vez sem contar com aquele que sempre tinha sido seu maior incentivador : o Estado.

Tabela 6
Principais Motivações da Estratégia Competitiva
(número de respondentes = 491)

Motivações	% de Empresas
Retração do Mercado Interno	73,9
Exigência dos Consumidores	51,3
Globalização dos Mercados	29,9
Elevação das Tarifas de Insumos Básicos	22,4
Avanço da Abertura Comercial	24,0
Formação do Mercosul	21,4
Surgimento de Novos Produtores no Mercado Interno	14,3
Crescente Dificuldade de Acesso a Mercados Internacionais	13,4
Novas Regulamentações Públicas	13,0
Diretrizes dos Programas Governamentais	9,2

Fonte : FERRAZ, *op.cit.*, 1996. p. 76. *ap. Pesquisa de Campo do ECIB*, 1993.

Iniciou-se então, segundo Bielschowsky e Stumpo²¹, um processo de *racionalização produtiva* dentro do setor industrial brasileiro, com vistas a incrementar a qualidade dos processos e produtos e também de

²¹ BIELSCHOWSKY, Ricardo e STUMPO, Giovanni. "A Internacionalização da Indústria Brasileira : Números e Reflexões Depois de Alguns Anos de Abertura". In: BAUMANN, Renato (org.)...[et.al.]...*O Brasil e a Economia Global*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1996. p.182/184

aumentar a produtividade das empresas. Esse processo incluiu a desverticalização de fábricas, a implementação de mecanismos de controle de qualidade, a racionalização do uso da mão-de-obra, dentre outros. A implantação de tais mecanismos permitiu, segundo os autores, um aumento na produtividade do setor industrial de cerca de 40% após dez anos de estagnação. A questão é que esse processo de racionalização produtiva, embora tenha gerado resultados positivos no que diz respeito a um aumento da produtividade, como na sua maior parte limitou-se a implantação de técnicas organizacionais não proporcionando, segundo Ferraz²², *um salto qualitativo do ponto de vista da competitividade* :

“As empresas optaram pelo enxugamento da produção, com o abandono de linhas de produto de maior nível tecnológico em favor de produtos mais padronizados, provocando um significativo deslocamento da estrutura industrial nacional em relação aos segmentos mais dinâmicos na pauta de consumo dos países industrializados. Ao contrário de se engajarem decididamente em esforços de desenvolvimento tecnológico, observou-se em vários casos desmobilização das equipes de P&D e interrupção de atividades de pesquisa, fato que contribuiu para ampliar a defasagem de capacitação inovativa local. Em vez de implementar formas contemporâneas de relacionamento produtor-fornecedor e capital-trabalho o caminho escolhido trouxe reflexos desestruturantes sobre o mercado de trabalho e as redes de fornecedores”²³

É claro que os longos anos de instabilidade econômica influíram para essa mentalidade de curto prazo, impedindo as empresas de arriscarem seu capital em investimentos mais pesados. No entanto, o país não conseguirá avançar muito tanto em termos de crescimento quanto em termos de inserção internacional caso não se modifique a forma de reestruturação industrial praticada até então. Além disso é preciso, como já foi dito antes, uma mudança

²² FERRAZ, *op.cit.*, 1996. p.82.

²³ *Idem, ibid.*, p.82/83.

na política macroeconômica do governo, pois a política recessiva adotada recentemente como forma de controlar o desequilíbrio cambial obviamente não incentiva o investimento a longo prazo:

“Para que a indústria brasileira cumpra sua função de servir de base ao crescimento sustentado da renda e do consumo interno, afastando as ameaças de desindustrialização, é necessário que as empresas avancem das estratégias defensivas adotadas até então que buscaram basicamente garantir a rentabilidade dos investimentos passados. Além de novos investimentos em equipamentos, que efetivamente atualizem o parque industrial nacional, a crescente globalização industrial internacional exige ainda profundas mudanças nas relações de trabalho, nas relações com clientes e fornecedores e na prioridade conferida aos gastos em capacitação tecnológica. A questão estratégica central para o destino da indústria brasileira está relacionada, portanto, ao comportamento das empresas e à natureza dos investimentos que serão realizados nos próximos anos.”²⁴

É preciso que termine a oposição entre política macroeconômica-política industrial, pois ambas estão intimamente relacionadas, ou seja, o sucesso das políticas de estabilização permitem um ambiente propício para o desenvolvimento industrial e, por outro lado, políticas industriais bem sucedidas “puxam” o crescimento econômico, levando invariavelmente a uma maior harmonia sócio-econômica:

“A longo prazo, quanto mais venha a elevar-se a produtividade e a qualidade na produção industrial brasileira, maior será a sua competitividade internacional, melhores serão os resultados de sua balança comercial, e menor será a desvalorização da taxa de câmbio; portanto, maior será a estabilidade de preços. Conseqüentemente, sempre que uma política de competitividade industrial puder ajudar a fortalecer a produtividade e a qualidade da indústria brasileira, ela será elemento de uma política de estabilidade econômica.”²⁵

²⁴ *Idem, ibid.*, p.83.

²⁵ BIELSHOWSKY e STUMPO, *op.cit.*, 1996. p. 189.

2.4 A Indústria Brasileira e o Novo Cenário Internacional

As mudanças no panorama político-econômico iniciadas com o surgimento da **Comunidade Econômica Européia** inauguraram uma nova era nas relações econômicas, num fenômeno que se expandiu para todo o mundo sob a forma de tendência para o século XXI : a globalização.

Esse fenômeno, tão alardeado, na verdade inaugura uma nova fase das relações internacionais que, com a derrocada do comunismo e o fim da Guerra Fria, parecia meio que sem rumo. Apesar de ser relativamente recente, suas características e seus efeitos sobre uma economia em desenvolvimento como o Brasil podem muito bem ser delineados. Numa época em que “liberalizar” é a ordem do dia, uma análise da globalização traz à tona algumas facetas desconhecidas da tão propagada integração econômica mundial.

O Brasil, como a maior parte dos seus contemporâneos países em desenvolvimento, entrou na década de 90 com a esperança de que , após anos de recessão econômica, o processo de crescimento seria retomado e seria possível alcançar o desenvolvimento econômico a tanto tempo esperado. As perspectivas, no entanto, não são tão animadoras quanto esperadas. Como demonstra Dupas²⁶ o fim do conflito Leste-Oeste só trouxe perspectivas desanimadoras para a América Latina. Primeiro, porque aumentaram os candidatos ao financiamento dos países ricos (e com a CEE²⁷ a preferência óbvia será para seus vizinhos geográficos - somente na antiga Alemanha Oriental

²⁶ DUPAS, *op.cit.*, 1992,p.92/94.

²⁷ CEE = Comunidade Econômica Européia

serão investidos US\$500 bilhões de dólares) ; segundo porque os EUA já não têm o antigo interesse estratégico nos países latino-americanos, já que não existe mais o fantasma do comunismo (a exceção é o México por razões geopolíticas - vide o NAFTA) e terceiro porque com a formação dos blocos econômicos os países desenvolvidos viram ampliadas suas opções de investimento no âmbito interno desses mercados.

A situação brasileira é mais desalentadora ainda por sermos um país com dimensões continentais, com um PIB próximo a US\$500 bilhões, ou seja, para recuperar uma economia como a brasileira, seria necessário um enorme montante de investimentos. No caso da indústria essa ausência de investimentos externos e as dificuldades criadas a partir da abertura comercial e da formação dos blocos econômicos demonstra que uma nova política industrial que venha a ser implantada tem que ser coerente com o novo cenário político-econômico-geográfico internacional. Para Dupas²⁸ essa estratégia deve privilegiar a escolha de setores prioritários, para onde seriam dirigidos os esforços e investimentos :

“A escolha (desses setores) deve ser feita a partir de dois critérios : 1) a sua importância estratégica em termos de uma inserção competitiva viável a nível mundial e 2) o estágio de desenvolvimento da indústria nacional daquele setor, ou seja, a sua maior proximidade com a tecnologia de ponta da área...Se bem sucedidos, esses setores construirão ilhas de modernidade e pólos dinâmicos do novo modelo.”

Tal proposta, no entanto pode levar a uma espécie de *polarização*, como bem demonstra Ferraz²⁹ :

²⁸ DUPAS, *op. cit.*, 1992. p.96.

²⁹ FERRAZ, *op.cit.*, 1996. p.372.

“...reproduzindo a heterogeneidade da sociedade brasileira com apenas alguns núcleos de empresas nos diversos grupos industriais capacitando-se nos fatores relevantes, subsistindo uma massa de empresas não competitivas, cuja sobrevivência fica cada vez mais ameaçada, levando o país a um processo de desindustrialização”.

É claro que é difícil pensar em desindustrialização numa economia do porte da brasileira, mas a ameaça de um retrocesso no processo de desenvolvimento industrial é real. O processo de globalização somente será benéfico para o Brasil se for um processo de *globalização produtiva* e não simplesmente um processo de abertura comercial indiscriminada. A *globalização produtiva* envolve, segundo Bielschowsky e Stumpo³⁰ não somente a participação das empresas nacionais no mercado global através da exportação e importação de produtos, mas também a possibilidade de absorver o “estado de arte” mundial em termos de tecnologias de organização e produção. Essa globalização produtiva pode ser medida pela intensidade de comércio intra-industrial³¹ de um país.

No caso do Brasil os autores verificaram que entre 1980 e 1993 houve uma considerável elevação do comércio intra-industrial no setor produtor de bens tradicionais, enquanto que não houve alteração significativa nos setores produtores de insumos básicos. Mudanças como estas derivam, em boa parte, de uma mudança na forma de inserção das firmas multinacionais no país que, segundo Bielschowsky e Stumpo, *têm abandonado o estilo stand-alone com que tratavam suas subsidiárias.*

³⁰ BIELSCHOWSKY e STUMPO, *op.cit.*, 1996. p.171.

³¹ “Elevada intensidade de comércio intra-industrial implica que a maioria dos segmentos da indústria sejam simultaneamente exportadores e importadores, em volumes semelhantes...A distinção entre comércio inter-industrial e comércio intra-industrial resulta da especialização em distintos setores. É claro que faz diferença em termos de integração produtiva internacional, entre exportar alimentos processados e importar automóveis, e simultaneamente, exportar e importar tanto automóveis como alimentos processados”. In: BIELSCHOWSKY e STUMPO, *op.cit.*, 1996.p.172.

O processo de internacionalização econômica , juntamente com as deficiências perenes da indústria brasileira demandam, mais do que nunca, uma mudança na forma de se formular políticas industriais no país. De nada adiantam a introdução de técnicas gerencias, organizacionais, da formação de mercados econômicos comuns, se não houver um redirecionamento dos esforços em direção a maiores investimentos em inovações tecnológicas, em pesquisa, em educação. O setor industrial brasileiro tem que reconhecer a estreita conexão entre competitividade e produtividade com os investimentos em P& D. Não podemos mais basear a nossa inserção internacional em produtos tradicionais, de baixo conteúdo tecnológico, pois senão continuaremos a ter o mesmo papel exercido desde os tempos da colônia: o de produtor-exportador de produtos primários e inacabados, dependendo tecnologicamente, das metrópoles.

Capítulo 3

O MERCADO COMUM DO SUL

3.1 Antecedentes da Integração

O processo de integração que vem ocorrendo nos últimos tempos no Cone Sul, apesar de ser visto por muitos como consequência de uma nova tendência mundial, a globalização, é, na verdade, o resultado de inúmeras tentativas anteriores de unificação latino-americana. Alguns autores como Kunzler e Maciel¹ chegam mesmo a relacionar o processo integracionista contemporâneo “*com o antigo sonho de liberdade idealizado por Simon Bolívar na época das lutas pela independência dos países latinos.*” O fato é que o ideal de uma América unificada não é recente, nem fruto de uma “tendência econômica”, mas é um processo que vem se desenrolando há diversos anos.

Um dos primeiros exemplos de organismos integracionistas criados para a América Latina é a própria **CEPAL** (Comissão Econômica para a América Latina), criada em 1948, e em cuja proposta se incluía a criação de um Mercado Comum Latino-Americano. No âmbito brasileiro, segundo Kunzler e Maciel (1995), podemos dizer que as tentativas de unificação começaram

¹ KUNZLER, Jacob Paulo e MACIEL, Carlos . *Mercosul e o Mercado Internacional*. Segunda Edição. Porto Alegre, Editora Ortiz, 1995. p.142.

muito antes, já que desde 1900, passando pelo Governo Vargas em 1935, são encaminhadas propostas de unificação dos países mais expressivos economicamente na região, Argentina, Brasil e Chile - que formariam o chamado **bloco ABC**. Outras tentativas ocorreram durante o governo Kubitschek (**Operação Pan-Americana**) e nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, com o **Tratado de Uruguiana**. Todas essas tentativas, segundo os autores, esbarraram nos interesses norte-americanos, que tinham intenções claras de manter sua hegemonia sobre as nações latino-americanas:

“Fatos como a interferência do governo norte-americano desestimulando a idéia integracionista apenas evidenciam a relação de poder de certas nações perante toda a América Latina, processo que se registra desde a colonização do Continente.”

Não havia interesse, portanto, de se concretizar essa “união latino-americana”, até mesmo porque o próprio momento econômico (com a política de substituição de importações e sua crescente necessidade de financiamento externo) por que passavam os países latinos fazia com que fosse muito mais interessante o alinhamento com os ditames norte-americanos do que uma tentativa incerta com seus vizinhos latino-americanos.

Não obstante foi formada, em 1960, na cidade de Montevidéu, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (**ALALC**), com o objetivo inicial de incrementar o comércio na região, estabelecendo uma zona de livre comércio no prazo de 12 anos.

“A ALALC pautava-se pela concepção de que o projeto de integração seria positivo para o modelo de substituição de importações, em função dos ganhos de economia de escala obtidos pelo alargamento do mercado.”²

² BRANDÃO, Antonio Salazar P. e PEREIRA, Lia Valls (orgs.). *Mercosul : Perspectivas de Integração*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1996. p.13/14.

O que ocorreria , na verdade, é que o processo de substituição de importações se transformaria na principal barreira para a consolidação desse acordo, uma vez que, segundo Brandão e Pereira (1996), a lógica do processo de substituição de importações era por demais protecionista para permitir a consolidação de semelhantes propostas liberalizantes. Os países membros da ALALC estavam mais interessados na parceria com países mais desenvolvidos, que tornariam concretos os financiamentos necessários para a consolidação de seus processos de desenvolvimento econômico.

Um outro fator que enfraqueceu a consolidação da ALALC foi, segundo Thorstensen³, o clima de instabilidade política que reinava na América Latina então, a maior parte controlada por ditaduras militares, *que procuravam conseguir hegemonia e exercer influência política e econômica sobre os demais países da região.*⁴

Nos anos seguintes diversos acordos menores e instituições regionais foram sendo criados pelos países latino-americanos, como o **Grupo Andino** formado pelo Chile (afastado em 1976) , Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (integrada em 1973) , em 1969 , a **CARICOM** (Comunidade do Caribe) , em 1973, e o Sistema Econômico Latino-Americano (**SELA**) em 1975, dentre outros. Todas essas tentativas, no entanto, não atingiram os objetivos propostos devido a uma série de obstáculos, na sua maioria de ordem econômica, além de que sua influência foi bastante restrita, politicamente falando

³ THORTENSEN, Vera...[et al]...*O Brasil Frente a um Mundo Dividido em Blocos*. São Paulo, Editora Nobel, 1994. p.246.

⁴ A autora cita como exemplos desse confronto geopolítico, o conflito entre Argentina e Chile pelo canal de Beagle, a corrida em busca da autonomia nuclear entre Brasil e Argentina e a construção de Itaipu.

e pouco contribuiu para mudanças significativas nas relações entre seus países membros.

O fracasso dessas propostas integracionistas estava intimamente ligado ao momento histórico, político e econômico pelo qual atravessavam a maioria dos países do continente latino-americano. Do lado político, a maioria dos países se via às voltas com governos ditatoriais, em um clima de alta instabilidade política. A preferência era por um alinhamento com os mais fortes, no caso os EUA, principalmente porque eram tempos de Guerra Fria e a nação estadunidense tinha grandes interesses em manter sua hegemonia sobre a América Latina, evitando o que ocorreu com Cuba (em uma espécie de “escambo”, os países latinos ofereciam lealdade aos EUA em troca de polpidos investimentos e concessões norte-americanas).

Do lado econômico, com já citado, a política de substituição de importações não deixava muita margem para alianças comerciais liberalizantes. A estratégia industrializadora era basicamente protecionista, e as barreiras alfandegárias vistas como pré-requisito fundamental para o desenvolvimento econômico desses países.

Nesse contexto não havia, é claro, nenhum interesse por parte dos governos latino-americanos em implementar as medidas liberalizantes dos pactos e acordos firmados. As intenções, na maioria das vezes, não saíram do papel.

Em 1980 os ventos da democracia já se faziam sentir nos países latino-americanos, que mais uma vez tentariam implantar uma estratégia

mais liberal de comércio exterior dentro de seus limites continentais. A ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) foi criada em 1980 como mais uma tentativa de se integrar, ao menos comercialmente, o continente latino-americano:

*Esta (a ALADI) não estabeleceu prazos rígidos nem instrumentos automáticos para a eliminação de barreiras entre países membros. O objetivo era estimular acordos preferenciais de tarifas entre os países membros que assim o desejassem. Mantinha-se o ideal de uma área de livre comércio, mas este só seria atingido à medida em que os países fossem ampliando seus acordos preferenciais.*⁵

O sucesso dessa nova proposta integracionista seria comprometido, mais uma vez, por fatores econômicos, no caso a crise ocasionada pelo segundo choque do petróleo e pela alta nas taxas de juros mundiais, o que levou a que a maioria dos países da América Latina se vissem às voltas com altas taxas inflacionárias e dívidas externas crescentes. Isso levou, segundo Barbosa⁶ a que os países mais uma vez adotassem as velhas estratégias protecionistas, mantendo os moldes da substituição de importações, justamente num momento em que as nações mais desenvolvidas atravessavam uma mudança no paradigma tecnológico e na própria organização de suas economias:

*“Em todos os lados desenvolveu-se uma sutil, algumas vezes explícita, oposição ao aprofundamento dos mecanismos de natureza multilateral regional, com preferências declaradas e não-declaradas, no nível bilateral, por parceiros mais desenvolvidos. A necessidade de acumular divisas fortes passava por cima dos compromissos contraídos no começo da década : com poucas e honrosas exceções, o apoio governamental brindado à integração foi mais de caráter declaratório e retórico do que efetivo.”*⁷

⁵ BRANDÃO e PEREIRA, *op.cit.*, 1996. p.14.

⁶ BARBOSA, Rubens Antonio. “Liberalização do Comércio, Integração e Mercado Comum do Sul: o Papel do Brasil”. In: *Revista de Economia Política*, vol.13, no.1, janeiro/março de 1993. p.65.

⁷ *Idem, ibid*, p.65.

Nos países do Cone Sul, no entanto, a partir de 1985 uma mudança nas relações entre os dois países mais importantes economicamente da área, Brasil e Argentina, viria a ser o marco na mudança de atitude dos governos sul-americanos com relação à propostas integracionistas. Ambos os países, que haviam sido francos competidores nas décadas passadas, iniciaram na mesma época (meados dos anos 80) o processo de redemocratização de seus Estados. Assim, em novembro de 1985 os presidentes José Sarney, do Brasil, e Raul Alfonsín, da Argentina, iniciaram o processo de aproximação dessas duas economias, firmando a **Ata de Iguazu**, “*que determinava a criação de uma comissão conjunta de alto nível para estudar a integração econômica entre os dois países, não apenas comercial, mas de uma perspectiva mais ampla*”.⁸

Esse processo foi seguido, em julho de 1986, pelo **Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE)**, que previa uma integração gradual dos setores industriais (como bens de capital, indústria aeronáutica e energia nuclear) de ambos os países, além da assinatura de doze protocolos relativos a diversas áreas, como tributação, políticas alfandegárias, etc...Esse programa pode muito bem, segundo Kunzler e Maciel ser considerado como o “embrião” do Mercosul, e os resultados obtidos foram bastante satisfatórios tendo em vista que as relações comerciais intra-regionais na América Latina estavam praticamente deterioradas há bastante tempo:

“O comércio Brasil-Argentina aumentou progressivamente desde então, passando a crescer cerca de 12 % ao ano, até atingir a cifra de US\$ 1,8 bilhão em 1989 e de 2,2 bilhões em 1990. A Argentina retirou, por seu lado, vantagens ainda maiores : não apenas duplicou suas vendas para o Brasil (que se transformou em seu primeiro mercado de exportações,

⁸ ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. “Mercosul: A Integração Regional Pós-Guerra Fria”. In : *Política Externa*, vol 1., no.2, setembro de 1992. p.118.

superando os EUA), como também passou a acumular saldos comerciais favoráveis (586 milhões de dólares, em 1989, e 600 milhões em 1990)".⁹

O processo integracionista latino-americano começaria a tomar novos contornos a partir da segunda metade dos anos 80 quando começam a se delinear os processos de unificação dos países desenvolvidos e o novo estágio do desenvolvimento capitalista:

"...o processo de integração do Cone Sul, como a formação dos demais blocos econômicos, faz parte da reação à crise do capitalismo, buscando a reestruturação do sistema em uma linha neoliberal, que é a tendência dominante hoje no mundo, sobretudo através da concentração de capital e da intensificação da revolução tecnológica"¹⁰

O temor de que, à medida em que esses "superblocos" fossem se formando a América Latina ficasse cada vez mais à parte dos interesses mundiais deu novo impulso ao processo integracionista entre o Brasil e a Argentina, que, em novembro de 1988 assinam o **Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento**. Esse Tratado visava a implantação de um mercado comum em dez anos, com a eliminação gradual dos obstáculos alfandegários e o estímulo ao comércio intra-regional. Em julho de 1990, porém, os recém eleitos presidentes Fernando **Collor**, do Brasil, e Carlos **Menem**, da Argentina, resolveram acelerar o processo integracionista assinando a Ata de Buenos Aires, que antecipava para 31 de dezembro de 1994 a implantação de um mercado comum bilateral. Em dezembro de 90 os dois países firmam junto à ALADI um Acordo de Complementação Econômica que regularia as relações dos dois países até a consolidação do Mercado Comum, com um cronograma a ser seguido nos anos antecedentes à integração.

⁹ BARBOSA, *op.cit.*, 1993. p.70.

¹⁰ KUNZLER e MACIEL, *op.cit.*, 1995. p. 187.

Durante esse período, os dois países vizinhos do Cone Sul - Paraguai e Uruguai - viram nesse processo integracionista uma séria ameaça à suas economias nacionais, visto que Brasil e Argentina eram as principais economias da região , às quais estavam intimamente relacionados:

*“O impacto da aceleração no processo integracionista bilateral foi considerável no imediato entorno regional. Compreensivelmente preocupado com um desenvolvimento que ameaçava deixá-lo num relativo isolamento econômico, o Uruguai procurou rapidamente se inserir no novo contexto subregional, como aliás foi sua orientação permanente durante toda a primeira etapa da aproximação Brasil-Argentina. Pouco depois, o Paraguai juntou-se igualmente ao exercício de ampliação do mercado comum do Cone Sul, como demonstra a intensidade dos vínculos comerciais com seus vizinhos platinos. Transformou-se, assim, em poucos meses a geografia econômica desse grande espaço sul-americano, projetando-se uma nova entidade comunitária, cujo impacto será exercido plenamente nos albores do século XXI”.*¹¹

Assim, em 26 de março de 1991 foi firmado o **Tratado de Assunção (TA)**, pelos presidentes do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, mantendo o mesmo prazo (dezembro de 94) para a formação do Mercado Comum do Sul - o MERCOSUL.

3.2 O MERCOSUL

A consolidação dos grandes blocos econômicos a partir da década de 90 veio acompanhada de perspectivas não muito animadoras para os países em desenvolvimento. Esses países, que passaram a maior parte da década passada em crises profundas, corriam a séria ameaça de ficarem cada vez mais alijados do processo de desenvolvimento econômico mundial. Em um estágio de desenvolvimento tecnológico, de globalização e de regionalização das

¹¹ BARBOSA, *op.cit.*, 1993. p.70.

economias mundiais, aqueles países que não se inserissem competitivamente nesse processo ficariam cada vez mais marginalizados social e economicamente.

Aproveitando os “restos” das outras tentativas de integração, e se valendo da proximidade geográfica e complementados por vários acordos setoriais já vigentes, os países do Cone Sul resolveram unir-se para poder enfrentar esse novo estágio do desenvolvimento capitalista, numa perspectiva da espécie de “juntos, venceremos”.

O Tratado de Assunção é o instrumento que permite ordenar as negociações entre os países membros para a formação de uma união aduaneira em 31 de dezembro de 1994, com duração indefinida.

“O principal objetivo previsto no Tratado de Assunção é o da ampliação dos mercados nacionais dos seus membros, através da integração, para acelerar o desenvolvimento econômico com justiça social. São considerados também importantes a inserção competitiva de seus membros na economia mundial e o desenvolvimento científico e tecnológico dos seus membros”¹²

O Tratado de Assunção possuía alguns pontos básicos antecedentes ao Mercado Comum:

- liberalização comercial gradativa dos produtos até alcançar tarifa zero em 31/12/94,
- estabelecimento de uma **Tarifa Externa Comum (TEC)**, que permita manter a competitividade dos países membros,
- coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais dos Estados-Parte, para assegurar condições iguais de concorrência.

¹² VENTURA, Luciano Carvalho. *O Empresário e o Mercosul*. São Paulo, Editora Maltese, 1994.p.34/35.

A união aduaneira do Mercosul tem, além desses pré-requisitos, alguns outros aspectos peculiares, como demonstra Ventura¹³:

Zona de Livre Comércio - os países membros poderão intercambiar entre si quase a totalidade de seus produtos com tarifa alfandegária zero. A diminuição tarifária será gradual e segundo Thorstensen¹⁴ estão definidos no Anexo do TA *3 tipos de produtos para fins de implementação da redução tarifária: aqueles celebrados no âmbito da ALADI, e aqueles incluídos nas listas de exceções¹⁵ de cada país e os demais produtos.*

Tarifa Externa Comum - os países membros do Mercosul terão uma tarifa única para a importação de bens de outros países, com exceção de bens de capital e de informática. Esta é um dos pré-requisitos fundamentais para o sucesso da união aduaneira, uma vez que afeta diretamente a competitividade dos Estados-Parte (principalmente o Brasil, cujas tarifas alfandegárias são, em sua maioria, superiores à de seus vizinhos de mercado comum)

Zonas Francas - As zonas francas de Manaus, no Brasil, e da Terra do Fogo, na Argentina, serão consideradas zonas aduaneiras especiais e poderão trocar produtos sem pagamento de tarifas alfandegárias.

Regras de Origem - os produtos originários do Mercosul devem, para obter os benefícios da tarifa zero, ter pelo menos 60% dos seus insumos produzidos localmente, com exceção dos bens de capital que deverão atingir o índice de

¹³ *Idem, ibid*, 1994. p.34/35.

¹⁴ THORSTENSEN, *op.cit.*, 1994. p.249/250.

¹⁵ “Listas de Exceções são listas de produtos que, segundo o TA, devem seguir um cronograma mais lento de redução tarifária, sendo que todas as tarifas devem ser eliminadas até 31 de dezembro de 1994, com exceção dos produtos paraguaios e uruguaios incluídos em suas listas de exceções, para os quais o prazo final é 31 de dezembro de 1995”. *Idem, ibid*, p.250.

80% até o ano 2001. São justamente as regras de origem que irão regulamentar a entrada de produtos estrangeiros no mercado comum, servindo, neste sentido, de instrumento auxiliar à TEC. Elas podem ser usadas, segundo Thorstensen¹⁶, no caso da união aduaneira resolver fazer acordos preferenciais com outros países, ou mesmo na aplicação de medidas contra países que pratiquem medidas desleais de comércio.

Empresa Binacional - válida inicialmente para capitais argentinos e brasileiros, estabelece os critérios para se definir uma empresa como binacional ou não, e assim poder dar (se a empresa for binacional) um tratamento semelhante às empresas nacionais de ambos os países. Os requisitos para uma empresa ser considerada binacional são:

- 80% do capital social da empresa devem pertencer a investidores argentinos e brasileiros;
- a participação em conjunto dos investidores de cada país deve ser de, no mínimo, 30% do capital social da empresa e
- o conjunto dos investidores de cada país pode eleger no mínimo 1 membro de cada uma das áreas administrativas e de fiscalização interna da empresa.

A empresa binacional tem a vantagem de ser considerada domiciliada em ambos os países, mesmo que suas instalações se concentrem em um só deles. Dentre os setores que já negociaram acordos para a formação de empresas

¹⁶ *Idem, ibid*, p.252.

binacionais podemos citar a *siderurgia, o setor automobilístico, máquinas e equipamentos de capital, químicos e têxteis*¹⁷.

A estrutura organizacional do Mercosul foi definida em dezembro de 1994, na **Cúpula de Ouro Preto**, estabelecendo os seguintes órgãos¹⁸: *Conselho do Mercado Comum, Grupo Mercado Comum, Comissão de Comércio, Comissão Parlamentar Conjunta, Foro Consultivo Econômico-Social e Secretaria Administrativa*. Existem ainda onze subgrupos técnicos subordinados ao Grupo Mercado Comum que são: *Comunicações, Mineração, Regulamentos Técnicos, Assuntos Financeiros, Transporte e Infra-Estrutura, Meio Ambiente, Indústria, Agricultura, Energia e Relações Trabalhistas, Emprego e Seguro Social*.

3.2.2 Os países do Mercosul

A Argentina

De um país que, segundo Kunzler e Maciel¹⁹, se equiparava aos EUA no início do século, sendo um dos dez mais ricos países do mundo, à situação atual, a Argentina tem muito a recuperar se quiser voltar a ser “um país europeu na América Latina”. Após atravessar anos de crise política e econômica, a Argentina conseguiu entrar na década de 90, após a aplicação de seu plano de conversibilidade, com uma perspectiva mais favorável em relação ao futuro. O PIB começou a se recuperar a partir de 1991 e a inflação conseguiu se manter

¹⁷ *Idem, ibid*, p.254.

¹⁸ BRANDÃO E PEREIRA, *op.cit.*, 1996. p. 17.

¹⁹ KUNZLER E MACIEL, *op. cit.*, 1995. p.220.

no patamar mensal de 1%. A taxa de alfabetização é de 95 % e a expectativa de vida de 71 anos, a mão de obra é qualificada e de baixo custo.

*“ Carne, trigo, milho, oleaginosas, couro e lã são os principais produtos exportados. A Argentina importa máquinas e equipamentos, produtos químicos, metais, combustíveis, lubrificantes e produtos agrícolas. As indústrias alimentícia, automotriz, têxtil, química e petroquímica, de papel, metalúrgica e siderúrgica são as principais. O PIB é de US\$ 255,5 bilhões e a renda per capita de US\$ 7,6 mil”.*²⁰

O desafio agora é não somente manter a estabilidade econômica, mas diminuir os custos sociais da mesma, ao mesmo tempo em que se estimula a melhoria da produtividade de seus produtos, retomando o processo de crescimento econômico. No âmbito da comércio exterior, o país enfrenta sucessivos déficits na balança comercial, resultado da estagnação das exportações e do grande aumento das importações no início dos anos 90.

O Brasil

Da mesma forma que sua vizinha Argentina, o Brasil também vem passando por um crise no seu modelo de desenvolvimento nos últimos anos, além de uma série de problemas macroeconômicos, dos quais o mais grave são as altas taxas inflacionárias, que comprometeram o continuar do crescimento do país e o mergulharam numa profunda recessão.

Com o advento do plano de estabilização (Plano Real), o país vem conseguindo controlar as taxas inflacionárias, mas outros graves problemas persistem na economia e na sociedade brasileira. Dentre os países do Mercosul, o Brasil possui uma das menores *rendas per capita* , de apenas US\$ 3 mil,

²⁰ TACHINARDI, Maria Helena. “Mercosul : Desafios e Oportunidades”. In : *Política Externa*, vol.3, no.4, março de 1995. p. 83.

superando apenas o Paraguai. É o país com a maior taxa de analfabetos, 22,5%. Não obstante, segundo Tachinardi²¹, *O Brasil é a grande praça econômica do Mercosul*, ou seja, é o país que tem maior peso econômico no mercado comum. Logo, os demais sócios só têm a ganhar com a união com o Brasil, mas este não deixa de ter vantagens com o Mercosul já que, *o Mercosul é o trampolim para o Brasil aumentar seu comércio com a América do Sul*.

O país possui uma pauta de exportações diversificada, e o processo de abertura comercial vem abrindo gradualmente seu mercado aos produtos estrangeiros.

O principal desafio é manter a estabilidade econômica e dar continuidade às reformas tão necessárias à continuidade do processo de desenvolvimento, como a reforma tributária, a redefinição do papel do Estado, etc...Se essas barreiras forem rompidas, o país tem todas as condições de retomar seu processo de desenvolvimento e redefinir seu papel na economia mundial.

O Paraguai

O Paraguai é o menos desenvolvido de todos os países do Mercosul, segundo Tachinardi²², com uma *renda per capita* de apenas US\$ 1,5 mil e uma taxa de analfabetismo de 9,9% da população. Apesar disso foi o país que menos sofreu com a crise dos anos 80, apresentando uma taxa média anual de inflação de apenas 20%.

²¹ *Idem, ibid*, p.85/86.

²² *Idem, ibid*, p.88.

A atividade econômica se baseia, principalmente na agricultura e no comércio. Em relação ao setor industrial, a indústria têxtil é a mais importante, e justamente por isso está passando por uma remodelação. Além disso o país definiu políticas de estímulo aos investimentos estrangeiros no país.

“País mediterrâneo, o Paraguai insiste na necessidade de cumprimento de todos os princípios do Tratado de Assunção, entre eles o que relaciona com a sua situação de não ter um litoral marítimo, o que dá aos demais países do Mercosul importantes vantagens comparativas”²³

O Uruguai

A antiga “Suiça da América Latina” ainda hoje apresenta índices razoáveis de vida, segundo Ventura²⁴, com a melhor qualidade de vida entre os países da América Latina, segundo relatório da ONU (1990). Enfrentou, contudo, a mesma crise de seus vizinhos, com a estagnação do crescimento econômico e o aumento exorbitante da dívida externa.

A indústria responde por 26% do PIB e o país está implantando um programa de reconversão industrial para melhorar a competitividade dos produtos uruguaios e melhorar o saldo da balança comercial, que é deficitária. Acreditando que o Uruguai muito se beneficiará do Mercosul devido à sua posição geográfica (entre Brasil e Argentina), o maior desafio é justamente capacitar as empresas e a mão-de-obra local a competir no universo do mercado comum, através da implantação de reformas sociais, econômicas e políticas.

²³ *Idem, ibid*, p.88.

²⁴ VENTURA, *op.cit.*, 1994. p.63/64.

3.2.3 O “País Mercosul”

Com seus 11.872 mil quilômetros quadrados, o Mercosul é o segundo maior bloco em extensão territorial (ficando atrás apenas do Nafta), correspondendo a 43% de toda América Latina e Caribe juntos. Sua importância é, portanto, indiscutível, tanto a nível continental quanto a nível mundial.

A grandiosidade de sua extensão contrasta com os índices subdesenvolvidos que o bloco apresenta nas mais diversas áreas : o “país” Mercosul é, ainda, um país subdesenvolvido. Seu índice de analfabetismo, segundo Kunzler e Maciel²⁵, é acentuado (18,5% da população adulta é composta por analfabetos), correspondendo a 35,4 milhões de pessoas *equivalendo a toda a população da Argentina e do Uruguai juntas*. A expectativa de vida (69 anos) , apesar de ter melhorado nos últimos anos, é baixa se comparada à dos países ricos. A *renda per capita* de US\$ 3.786 mil reflete que, apesar de ter um PIB superior a meio trilhão de dólares, a região ainda tem que crescer e se desenvolver muito para poder proporcionar aos seus habitantes condições melhores de vida.

O setor industrial responde por 41% do PIB do bloco, sendo que este setor tem mais peso no Brasil (40%) e na Argentina (39%), as principais economias do Mercosul, responsáveis por 97% do PIB regional. O setor de serviços responde por 49% e o setor agrícola por 10% na composição do Produto Interno Bruto.

²⁵ KUNZLER E MACIEL, *op.cit.*, 1995. p.238/240.

Os problemas macroeconômicos como a inflação assolaram os países do bloco na última década, apesar de terem sido mais graves no Brasil e na Argentina. Esses dois países, contudo, conseguiram (pelo menos até o presente momento) controlar razoavelmente o processo inflacionário. Os outros dois países, Paraguai e Uruguai, têm o desafio de reestruturar suas economias para poder obter o máximo do processo de integração regional e assim, conseguirem se firmar no cenário econômico mundial.

As tabelas abaixo mostram um perfil do “país” Mercosul, não somente em relação aos aspectos econômicos, mas também em relação aos indicadores de qualidade de vida da população, como educação, saúde e infraestrutura básica.

Tabela 1
Um Perfil do Cone Sul

		Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Mercosul	Chile
PIB (US\$ bilhões)	1993	255,5	456,0	6,9	13,4	731,8	43,6
População (milhões/hab)	1993	33,4	152,1	4,6	3,2	193,3	13,8
Renda perCapita (US\$/hab)	1993	7.650	2.998	1.500	4.188	3.786	3.159
Superfície (mil Km ²)		2.767	8.521	407	177	11.872	757
Expectativa de Vida (anos)	1992	71	66	67	72	69	72
Taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos)	1992	29	57	36	20	36	17
Acesso à Água Potável (rural e urbana)	1990	64	87	nd	95	82	85

Fonte : *Gazeta Mercantil*, 31 de dezembro de 1994 e 02 de janeiro de 1995, *Caderno Especial Mercosul*, pag.3.

Gráfico 1

SALÁRIO MÍNIMO PAGO
Nos países do Mercosul (US\$-1992)

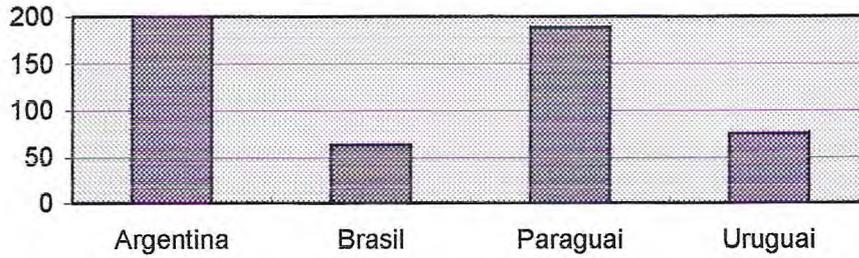


Gráfico 2

ANALFABETISMO NO MERCOSUL
Percentual por país

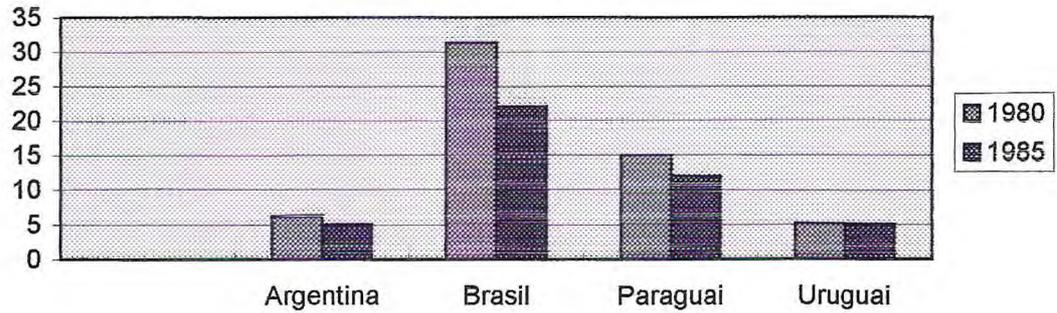
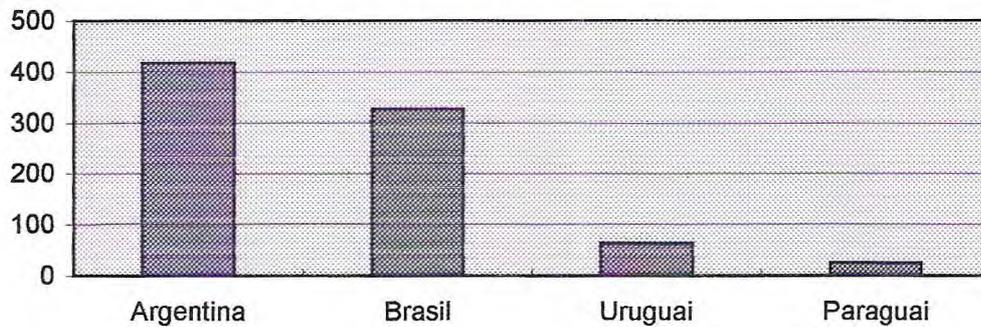


Gráfico 3

TAXA MÉDIA DE INFLAÇÃO NO MERCOSUL 80/91



Fonte : KUNZLER e MACIEL, *op.cit.*, 1995. p.240-243.

Como os dados mostram, o Mercosul é um espaço econômico que oferece grandes oportunidades, tanto por sua grandeza territorial quanto pelo tamanho de seu mercado e pelas riquezas que seus países membros possuem. Apesar disso, a persistência de fatores como analfabetismo, má distribuição de renda, sem falar na questão da produtividade, podem comprometer o impacto do mercado comum na economia mundial e diminuir as vantagens que os Estados-Parte poderão obter. É urgente a implantação de medidas econômicas, sociais e políticas coordenadas para que o Mercosul possa avançar rumo à níveis mais desenvolvidos.

3.3 Perspectivas da Indústria Brasileira no Mercosul

Num contexto de globalização, de formação de blocos econômicos, e de liberalização comercial, o espaço econômico do Mercosul se apresenta como uma grande oportunidade ao empresariado brasileiro de aumentar seu mercado consumidor, de se inserir em outros países e de fazer alianças com empresas dos outros membros do bloco e assim, enfrentar a competição internacional:

*“Empresários da área editorial e de publicidade, industriais de pequeno e grande porte, economistas e funcionários de governo, todos enxergam boas oportunidades de negócios no novo mercado de duzentos milhões de habitantes, com um PIB que se aproxima de 1 trilhão e é a quinta maior economia do mundo depois dos EUA, da União Européia, do Japão e da China, levando-se em conta o Produto Interno Bruto desses países e regiões a preços reais”.*²⁶

²⁶TACHINARDI, Maria Helena, *op.cit.*, p.80.

O Mercosul oferece uma oportunidade única à indústria nacional de expandir suas vendas de produtos manufaturados, que representam 60% das exportações brasileiras para o mercado comum, além da possibilidade de realizar novos investimentos e parcerias com os outros países do bloco. Segundo a Gazeta Mercantil²⁷, os investimentos diretos brasileiros - em abertura de empresas ou aumento de capital em negócios antigos - nos países do bloco em 1980 somavam US\$ 61,4 milhões e em 1993 subiram para US\$ 253,5 milhões, um aumento de 312%. A própria Confederação Nacional da Indústria reconhece a importância da integração do Cone Sul *“como a única maneira dos negócios sobreviverem a médio e longo prazo”*.

Uma das maiores evidências dos efeitos da abertura comercial e do processo de integração regional pode ser demonstrado através da quantidade de empresas brasileiras que obtiveram o certificado ISO 9000²⁸, que eram em número de 453 (1994). Esse certificado tem grande importância principalmente quando se trata da inserção competitiva no mercado mundial, e é por isso que os demais Estados-Parte se esforçam para melhorar a qualidade e competitividade de suas empresas (a Argentina só possui 23 empresas com esse certificado e o Paraguai e o Uruguai, nenhuma), apesar da posse de tal certificado não ser obrigatória no Mercosul.

Outra questão a ser aperfeiçoada se refere à complementaridade entre os países do Mercosul, o que poderia trazer

²⁷ GAZETA MERCANTIL, 31 de dezembro de 1994 e 02 de janeiro de 1995. p. 20 - Caderno Especial Mercosul.

²⁸ ISO 9000 - certificado concedido pela International Organization for Standardization à empresas que se enquadram nas normas técnicas e qualitativas definidas por essa associação. As empresas possuidoras de tais certificados têm, *a priori*, não somente maior destaque no setor industrial à qual pertencem, mas também passam com mais facilidade pelas verificações de organismos nacionais e internacionais, tendo em alguns casos, a preferência nas vendas à estatais e à firmas estrangeiras.

importantes vantagens comparativas tanto para as empresas quanto para a economia desses países. As economias principais, Brasil e Argentina, por exemplo, têm linhas de produção bastante similares, no entanto a integração entre suas indústrias é muito baixa. Existem, segundo dados da Gazeta Mercantil, algumas empresas que já iniciaram esse processo, principalmente firmas brasileiras do Sul do país, que se valeram da proximidade geográfica para expandir seus negócios:

*“Na área de carnes e embutidos, a Sadia, brasileira, e a Granja Tres Arroyos, argentina, já têm um acordo de complementação. A Duratex e a Piazza Hermanos, grandes fabricantes de material para construção, como louças e metais sanitários, também já se associaram. A cooperativa que congrega os fabricantes de laticínios no Rio Grande do Sul, comprou a fábrica de queijos Zacardia. E a Cofap - maior indústria de autopeças do Brasil - associou-se à Indufren, fabricante de freios”.*²⁹

Outras boas oportunidades se encontram no setor automobilístico, pois o Uruguai, segundo Tachinardi, poderia fabricar automóveis com modelos especiais em uma escala já abandonada no Brasil; no setor elétrico, onde os empresários argentinos têm mais *know-how*; nos setores de oleaginosas e de calçados de couro, somente para citar alguns. Vejamos agora a situação das empresas brasileiras que acreditaram no Mercosul e as perspectivas futuras para o setor no processo de integração regional.

3.3.1 As Empresas Brasileiras no Mercosul

O processo de integração do Mercosul certamente foi um marco no que se refere às novas oportunidades para o setor industrial brasileiro após anos de estagnação. Muitas empresas até se anteciparam ao processo, antevendo as ótimas oportunidades de mercado nos países do Cone Sul, como

²⁹ *Idem, ibid, p.52.*

uma forma não somente de aumentar seu mercado consumidor, mas também de incrementar a inserção da indústria brasileira no exterior.

Uma das pioneiras no âmbito do Mercosul foi a indústria automobilística, que buscou uma forma de atuação baseada na segmentação da produção de peças automobilísticas, como, por exemplo, a Autolatina, que implantou uma fábrica para a produção de sistemas de transmissão em Córdoba, Argentina, que produzirá tanto para a subsidiária argentina quanto para a brasileira. Segundo as empresas automobilísticas, os ganhos de escala decorrentes dessa fragmentação da produção contribuirão para a melhoria da competitividade do Mercosul como um todo no setor em relação aos demais países. Outros exemplos³⁰ de indústrias automotoras que se beneficiaram com o Mercosul vêm a seguir:

- *A Cofap (Brasil) e Freios Varga (Brasil) , tradicionais produtoras de autopeças de atuação mundial, adquiriram 50% das ações da Indufren (Argentina), fabricante de freios.*
- *El Detalle (Argentina) , com um investimento de US\$ 15 milhões, prepara-se para produzir chassis de ônibus, em uma unidade instalada no Rio Grande do Sul.*
- *A General Motors associou-se à CIADEA de capitais argentinos e brasileiros, e está finalizando um investimento de US\$ 100 milhões , em uma unidade industrial em Córdoba, para produzir picapes.*

³⁰ VENTURA, *op.cit.*, p.51.

Outras empresas, apesar de não realizarem investimentos diretos no mercado comum, obtiveram vantagens e foram estimuladas por sua formação : a Fiat Automóveis, segundo a Gazeta Mercantil, exportou , de janeiro a setembro de 94, US\$ 138 milhões para a Argentina , na sua maioria referentes ao envio de peças desmontadas de veículos ; a montadora francesa Peugeot, considera a formação do Mercosul como o segundo motivo (o primeiro foi a abertura comercial) , para a instalação de sua fábrica no Brasil; a instalação da subsidiária da Toyota na Argentina dará início ao intercâmbio entre essa empresa e a Toyota do Brasil, que exportará peças para a montagem de veículos, a Mercedes-Benz do Brasil também se valerá da existência de uma congênere argentina para intercâmbio semelhante de partes e peças , bem como a exportação de caminhões.

Os setores mais tradicionais, como alimentos e bebidas, segundo Ventura³¹ , têm oportunidades ainda melhores no Mercosul:

- *A Cervejaria Brahma (Brasil) associou-se a uma maltaria argentina e adquiriu outra no Uruguai, ampliando a capacidade das duas unidades.*
- *A Sadia (Brasil) associou-se ao Grupo Três Arroyos (Argentina) através da Sadia Trading Tur, para a atuação no setor de carnes.*
- *A Chapecó (Brasil) instalou em Buenos Aires, em parceria com sócios minoritários argentinos, a Distribuidora Sudamericana Chapecó, para a comercialização de aves.*

³¹ *Idem, ibid, p. 51/52.*

Dados oficiais da embaixada argentina indicam, segundo Rodrigues³², que diversas empresas brasileiras do setor bebidas/alimentos já se instalaram naquele país, como a Antarctica, a Ceval, a Perdigão, a Bauducco, a Garoto, a Cica e a Maguary.

O setor brasileiro da construção civil, que já havia ingressado nos países do Cone Sul antes mesmo do início da união aduaneira, também prevê boas oportunidades com o andamento do processo de integração. Segundo o diretor da CBPO (Companhia Brasileira de Projetos e Obras), do Grupo Odebrecht, César Veloso de Castro:

*“Com a integração, o comércio entre os países deve ser intensificado, o que futuramente exigirá investimentos em infra-estrutura”.*³³

Dentre os destaques para o setor da construção civil no Mercosul, temos as seguintes empresas³⁴:

- a Construtora Odebrecht (Brasil) constrói no sul da Argentina, em parceria com quatro construtoras argentinas, uma hidrelétrica. A empresa tem atuado, também, em outros setores na Argentina, como telecomunicações e exploração de rodovias.

- A Sultepa (Brasil) associou-se à Companhia Misionera de Construcciones (Argentina) para participar de concorrências públicas nos dois países.

³² RODRIGUES, Maria Cecília Prates, “O mercado de trabalho e a integração viável”. In: BRANDÃO E PEREIRA, *op.cit.*, 1996. p.254.

³³ In: *Gazeta Mercantil*, 31 de dezembro de 1994 e 02 de janeiro de 1995, p.22.

³⁴ VENTURA, *op.cit.*, 1994. p. 52.

- *A Dumez (França), a Impregilo(Itália), a Construtora Odebrecht (Brasil) e a Castellano (Argentina) formaram uma consórcio para construir uma auto-estrada São Paulo-Buenos Aires, a um custo estimado de US\$ 3 milhões.*

Empresas do setor residencial, segundo a Gazeta Mercantil, também estão investindo nos países vizinhos, como a Encol S.A Engenharia e Comércio e a Edel Empresa de Engenharia S.A, na construção de casas, apartamentos, shoppings e hotéis.

O setor químico brasileiro, apesar de ser o mais importante do Mercosul, se aproveitou da complementaridade que existe entre sua linha de produção e a linha de produção argentina, para melhorar seus custos e sua competitividade. O setor de plásticos também já marca sua presença principalmente na Argentina, com a instalação de subsidiárias³⁵:

- *A Tubos e Conexões Tigre (Brasil), através de uma associação com a Ilva (Argentina), começou a operar na Argentina no início de 1994, com um investimento de US\$ 8 milhões.*

- *A Alcoa do Brasil instalou um subsidiária na Argentina, a Alasud Embalajes S. A, para a fabricação de tampas plásticas de garrafas, destinadas aos mercados argentino, uruguaio e paraguaio.*

- *A White Martins (Brasil) adquiriu 60% das ações da Fracchia Hermanos (Argentina) e vai intensificar a sua presença na Argentina.*

A Tintas Renner S. A, de Porto Alegre, que já possui uma subsidiária no Uruguai desde 1982, comprou, juntamente com a Sayer Lack da

³⁵ *Idem, ibid, p.53.*

Argentina a Pintcol , além da sua própria subsidiária argentina, a Pinturas Renner da Argentina S. A. Essa empresa produz nesses países uma linha completa de tintas, inclusive fornecendo para a indústria automobilística argentina Sevel.

A indústria brasileira de produtos eletrônicos, segundo a Gazeta Mercantil, apesar dos problemas relativos à falta de definição de um acordo liberando os produtos das zonas francas de Manaus e da Terra do Fogo, tem obtido aumentos substanciais nas suas exportações para os países do Mercosul , com as vendas atingindo US\$ 496 milhões em 1993. Desse total, a maior parte dos produtos são eletrodomésticos, e o maior comprador a Argentina (aliás, a aceitação dos eletrodomésticos brasileiros na Argentina foi tão boa que, segundo a Gazeta Mercantil, o governo teve que impor salvaguardas na importação de certos produtos).

“...grandes grupos brasileiros, como é o caso do Multibrás - dono das marcas Brastemp, Semer e Consul - já se instalaram na Argentina...A fabricante de produtos de informática SID, do grupo Machline, já desenvolveu programas de computador em espanhol e está vendendo produtos para a automação bancária no Mercosul através de distribuidores.”³⁶

No setor siderúrgico, apesar das relações estremecidas entre Brasil e Argentina - que possui, segundo a Gazeta Mercantil, uma política antidumping contra os produtos da Cosipa, que figuram na lista de exceções argentina- algumas empresas se destacam³⁷ :

³⁶ In: GAZETA MERCANTIL, 31 de dezembro de 1994 e 02 de janeiro de 1995, p. 24.

³⁷ VENTURA, *op.cit.*, 1994. p.53.

- *Os dois maiores fabricantes de tubos com costura da América Latina, a Confab (Brasil) e a SIAT (Argentina), associaram-se para atuar no Mercosul e enfrentar a concorrência no mercado mundial.*
- *A Techint (Argentina), a Usiminas(Brasil), a Companhia Vale do Rio Doce (Brasil) e a Aceros del Pacífico (Chile) uniram-se e adquiriram a empresa estatal Somisa, que passou a ser chamada Aceros Paraná.*
- *O Grupo Iochpe-Maxion (Brasil), em associação com a Companhia Vale do Rio Doce (Brasil), está implantando no Paraguai a Companhia Ferro Ligas do Mercosul, através de um investimento de US\$ 50 milhões.*

O setor petrolífero, apesar de manter estreitas ligações com os parceiros do Cone Sul já há alguns anos, tem tido esse intercâmbio intensificado com o processo integracionista.

“O Uruguai foi abastecido em 1994 quase que totalmente pelo Brasil com derivados; a Petrobrás participa, em parceria com a YPF e com outras empresas petrolíferas argentinas, de um projeto de prospecção de gás naquele país...”

A formação do novo bloco econômico deve permitir o aumento do consumo, com maior dinamismo das economias regionais, trazendo reflexos positivos na área de energia”³⁸

Apesar das vantagens óbvias para a maioria dos setores, um dos segmentos que talvez mais temia o processo de integração, o de fabricantes de máquinas e equipamentos, não antevê perspectivas tão negras para o futuro do setor em relação ao Mercosul. Segundo a Gazeta Mercantil, o setor terá cinco anos, até o ano 2001, para se adaptar à diminuição das tarifas, que devem

³⁸ In: GAZETA MERCANTIL, 31 de dezembro de 1994 e 02 de janeiro de 1995, p.61.

ser reduzidas até atingir o patamar de 14%, ao passo em que nos demais países, onde a alíquota é zero, a tarifa deverá subir até atingir o mesmo nível brasileiro:

“Além do prazo razoável para resolver seus problemas de competitividade, os fabricantes brasileiros passarão a ter, no final, um amplo mercado entre os seus parceiros, já que a indústria de bens de capital nacional não tem concorrentes no mercado comum. Os concorrentes - EUA e países europeus e asiáticos- estão lá fora e esses passarão a encontrar uma barreira tarifária considerável onde antes havia uma porta aberta.”³⁹

Segundo o presidente da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos, o único senão é a dependência da reforma tributária para que seja possível a diminuição dos custos para a indústria ficar mais competitiva. Outro ponto seria a existência de um dispositivo (*drawback*), no demais países do Mercosul, que permite a um empresa importar à taxa zero componentes de máquinas destinadas à exportação, o que precisa ainda ser negociado entre os países do bloco. No mais, *a tendência é o crescimento das exportações*, já que as vendas para a Argentina, por exemplo, pularam de US\$ 1 milhão em 1980 para US\$ 450 milhões em 1994.

Como país mais importante do Mercosul, o Brasil tem claras vantagens decorrentes do processo integracionista, principalmente em nosso caso particular, a indústria. Argentina, Uruguai e Paraguai oferecem boas oportunidades de negócios tanto através de parcerias, como através da instalação de subsidiárias de firmas brasileiras nesses países (isso sem falar na contrapartida - investimentos desses países no Brasil). O problema, no entanto, é que há uma clara tendência à concentração de negócios e investimentos, tanto entre Brasil e Argentina, quanto, no âmbito brasileiro, com a maior parte dos negócios sendo de firmas do Sul e Sudeste do país, ficando a maior parte do

³⁹ In: GAZETA MERCANTIL, 31 de dezembro e 02 de janeiro de 1995, p. 22.

Brasil alheia ao processo integracionista. Essas tendências têm que ser revertidas, tanto para evitar o sucateamento dos demais membros do Mercosul-Paraguai e Uruguai - quanto para permitir que justamente as regiões mais pobres do país participem ativamente da integração regional e assim, quem sabe, possam revitalizar suas tão malfadadas economias. Paralelamente à esses problemas é necessário *“a continuidade do processo de coordenação macroeconômica e cambial, a eliminação de subsídios que distorcem a concorrência, a harmonização de normas técnicas, a criação de condições propícias para os investimentos com base em tratamento não-discriminatório entre empresas e a promoção de acesso a mercados para compras públicas e serviços”*⁴⁰.

3.3.2 O Comércio Externo Brasileiro e o Mercosul

O intercâmbio comercial entre o Brasil e os países do Mercosul não escapou da crise que se abateu sobre o país (e sobre seus vizinhos também) durante quase a totalidade da década de 80. Os países do Cone Sul, que em 1980 chegaram a representar 9% das exportações brasileiras, tiveram sua importância diminuída à medida em que os países do bloco mergulhavam na recessão econômica.

A situação começa a mudar no início dos anos 90, em grande parte devido à recuperação da maioria das economias da região e, posteriormente, pelo início do processo de integração regional. Assim, em 1994, as exportações brasileiras para o Mercosul alcançaram um patamar de 14 % do

⁴⁰ TACHINARDI, *op.cit.*, 1995. p.81.

total exportado pelo país, representando um crescimento médio, desde o início da década de 90, de quase 40 %. Esse resultado é importante, não só pelo crescimento do comércio intra-Mercosul, mas porque, se considerarmos a Aladi como um todo (já que os países do Mercosul também são integrantes da Aladi), veremos que nossos vizinhos latinoamericanos se tornaram nosso segundo parceiro comercial, superado apenas pela União Européia (vide tabela):

Tabela 2
Distribuição das Exportações Brasileiras por mercados de destino
(em %)

	1975	1980	1985	1990	1993
EUA	15,42	17,42	26,53	24,6	20,7
CE	27,82	27,15	23,99	31,4	25,9
ALADI	13,81	17,18	8,71	10,2	23,6
Mercosul	nd	9,0	3,86	4,2	13,9
O.Médio	9,89	9,87	12,38	16,8	15,9
Japão	7,75	6,12	5,44	7,5	6,0
Demais países	33,06	28,38	28,39	17,0	13,9
TOTAL	100	100	100	100	100

Fonte : KUNZLER e MACIEL, *op.cit.*, 1995. p.229.

Esse crescimento, é bem verdade, resulta em grande parte da participação argentina, que, segundo Brandão e Pereira⁴¹ *se tornou o segundo mercado de destino das exportações brasileiras durante a primeira metade da década de 90.*

*“A importância da Argentina no fluxo comercial brasileiro do Mercosul é descrita na tabela 3. As exportações brasileiras para a Argentina explicam cerca de 70% das vendas para o Mercosul. Além disso, a taxa de crescimento dessas vendas, se comparada aos demais países membros, é bem mais elevada. A taxa de crescimento médio anual das exportações brasileiras para o Paraguai e o Uruguai foi respectivamente de 28,5% e 29,5%, enquanto a Argentina chegou a 41% no período 1991-94.”*⁴²

⁴¹ BRANDÃO e PEREIRA, *op.cit.*, 1996. p. 22.

⁴² *Idem, ibid*, p.23.

Tabela 3
Exportações Brasileiras para o Mercosul
(%)

Países	Média Anual 1991-94	Participação 1994
Argentina	40,98	69,85
Paraguai	28,54	17,79
Uruguai	29,50	12,36
Total Mercosul	36,87	100,0

Fonte : BRANDÃO e PEREIRA, *op.cit.*, 1996. p.23.

Segundo Thorstensen, a Argentina deteve, dentre os principais produtos exportados para o Mercosul em 1992, 79% *do material de transporte*, 71% *de máquinas e equipamentos elétricos*, 78% *de metais comuns*, 59% *dos produtos alimentares/fumo/bebida*, 71% *dos produtos químicos* e 63% *dos plásticos e borracha*.⁴³

No total, as exportações brasileiras para o Mercado Comum do Sul se compõem, segundo Thorstensen, na sua maioria, de produtos de intensidade tecnológica média, apesar do índice significativo de material de transporte e eletro eletrônicos exportados, de alta intensidade tecnológica (vide tabela 4).

⁴³ THORSTENSEN, *op.cit.*, 1994. p. 257.

Tabela 4
Brasil: Exportações para o Mercosul
(1992)

	US\$ milhões	%
Alimentos/Fumo/Bebidas	412	10,0
Minerais	149	3,6
Químicos	335	8,1
Plástico/Borracha	305	7,4
Calçados/Couro	37	0,9
Madeira	25	0,6
Papel	174	4,2
Têxtil	247	6,0
Min.não met./met.preciosos	68	1,6
Metais Comuns	513	12,4
Máquinas/equipamentos	707	17,1
Material Transporte	1.076	26,1
Ótica/instrumentos	28	0,7
Outros	52	1,3
Total	4.128	100,0

Fonte : THORSTENSEN...[et al]...op.cit., 1994. p. 258.

Apesar dos dados serem extremamente favoráveis , a questão crucial se refere à grande dependência que têm essas exportações do mercado argentino. É bom lembrar que o grande crescimento das vendas brasileiras para esse país ocorreu justamente devido à política cambial argentina implantada como parte do plano de estabilização no início dos anos 90, supervalorizando a moeda argentina frente à brasileira e permitindo o superávit na balança comercial com aquele país (vale ressaltar que esse superávit começou a declinar quando o Brasil implantou seu plano de estabilização em 94 e conseqüentemente diminuiu a diferença peso/real):

“O que os dados revelam é que os saldos comerciais de um país são determinados pelo ritmo de atividade econômica, pela taxa de câmbio e pelo grau de abertura na economia. Na relação Brasil-Argentina, simetrias nas taxas de crescimento e de câmbio explicam os resultados. e aqui surge uma questão : projetos de integração precisam estabelecer mecanismos que atenuem parte dos efeitos de assimetrias nos cenários macroeconômicos. Em outras palavras, o que se requer também é a coordenação das políticas macroeconômicas. Os países envolvidos em um projeto de integração devem procurar metas macroeconômicas similares, a fim de que os estímulos criados pela própria integração, como especialização e

obtenção de economias de escala, não sejam distorcidos por ambientes macroeconômicos extremamente diferentes.

Em suma, os efeitos da criação de uma área de livre comércio entre 1991 e 1995 foram extremamente influenciados por esses fatores macroeconômicos, o que dificulta em parte uma avaliação mais precisa dos custos e benefícios setoriais do Mercosul”.⁴⁴

As importações brasileiras de seus parceiros no Mercosul concentram-se, segundo Throstensen, em produtos alimentares e produtos de intensidade tecnológica intermediária, como têxteis e químicos. *O grupo de alimentos/bebidas representou 51 % do total importado, seguido por produtos têxteis, com 11%, produtos químicos, com 9%, máquinas e equipamentos, com 7% e calçados e couros com 6%. As importações totais do Mercosul representaram, na pauta brasileira, 13% do seu total mundial.*⁴⁵

As importações brasileiras dentro do Mercosul cresceram bastante nos últimos anos, contrariando a tese de que o “gigante” brasileiro engoliria seus demais companheiros de bloco. Dados da Gazeta Mercantil mostram que o quantum importado atingiu a cifra de US\$ 3,361 bilhões em 1993, com um crescimento de 221% em relação à 1980. A pauta de produtos importados pelo Brasil também vai de encontro ao temor de que os setores mais dinâmicos dos outros países fossem destruídos com uma enxurrada de manufaturados brasileiros : automóveis, autopeças, petróleo e químico têm presença significativa na pauta de importações do país.

⁴⁴ BRANDÃO e PEREIRA, *op.cit.*, 1996. p.27.

⁴⁵ THORSTENSEN, *op.cit.*, 1994.p.257/258.

Comparando-se os dados de exportação e importação verificaremos um equilíbrio relativo na participação brasileira. *Em 1980, Argentina, Paraguai e Uruguai absorviam 9% das exportações brasileiras. Em 1993, essa fatia havia subido para 13,96%. No total das importações, o peso dos três sócios cresceu de 4,55% para 13,10%.*⁴⁶

A verificação de todas essas evidências demonstra que o Cone Sul é um mercado de importância crescente na economia brasileira. *Em 1994 ele foi responsável por quase 15% das exportações brasileiras, mais de 25 % das argentinas e 75% das uruguaias, tudo isso num volume global superior a US\$ 10 bilhões por ano, que correspondem a 400 mil empregos diretos.*⁴⁷ O desafio agora é verificar como vai se comportar esse mercado na segunda metade dos anos 90, após os planos de estabilização econômica, e como vai se desenrolar o processo de integração. O mercado comum não está completo, persistem várias divergências não somente em relação à políticas cambiais, mas em relação à própria harmonização das políticas macroeconômicas dos países-membros. A pendência dessas questões pode comprometer os resultados futuros do mercado comum :

*“Em síntese, apesar do Mercosul se constituir num mercado de importância crescente para o Brasil, a construção desse mercado comum enfrenta dificuldades que podem convertê-lo, a curto prazo, em uma simples zona de livre comércio, em vez de uma união aduaneira, primeiro passo para se chegar ao mercado comum”.*⁴⁸

⁴⁶ GAZETA MERCANTIL, 31 de dezembro de 1994 e 02 de janeiro de 1995, p. 20.

⁴⁷ VENTURA, *op.cit.*, 1994, p. 47.

⁴⁸ THORSTENSEN, *op.cit.*, 1994, p. 260.

3.4 Mercosul : Resultados e Perspectivas

A irreversibilidade do processo de integração regional é um fato aceito em quase todos os segmentos da economia brasileira. As discussões, agora, se concentram na maneira como esse processo vem sendo realizado e no futuro dessa integração face aos demais blocos econômicos e frente à perspectiva de uma União das Américas.

Diversos avanços rumo à integração foram sendo feitos nos últimos anos, como, por exemplo, o estabelecimento da Tarifa Externa Comum (TEC) para a maior parte dos produtos e a formação da zona de livre comércio. O problema, agora, consiste em avançar de “zona de livre comércio” para “mercado comum”, objetivo final do processo integracionista. As barreiras, como veremos, não são poucas nem facilmente removíveis.

Dentre os avanços no processo de formação de uma união aduaneira podemos citar, segundo Brandão e Pereira⁴⁹, as constantes diminuições tarifárias implantadas pelo Brasil nos últimos anos:

“Em 1990 o Brasil promoveu uma reforma tarifária que reduziu a tarifa média de importação de 32 para 14% em três anos...A maioria dos produtos manufaturados, incluindo bens de capital, ficou com alíquotas de importação de 20%. Sobre alguns produtos químicos, o trigo, certos produtos alimentícios e bens de consumo duráveis, como aparelhos de TV e gravadores, incidiam alíquotas de 30%. No caso dos automóveis, caminhões e motocicletas as tarifas eram de 35% e no de produtos de segmentos da indústria de telecomunicações e informática, de 40%.”

⁴⁹ BRANDÃO e PEREIRA, *op.cit.*, 1996. p. 18.

O fato é que a implantação dessas tarifas não foi suficiente para harmonizar as tarifas de todos os produtos e permitir, assim, a implantação de uma TEC geral para todos os países do Mercosul. As diferenças tarifárias, principalmente entre os dois maiores parceiros, Brasil e Argentina, persistem, principalmente porque a política de liberalização comercial nesse último país foi bem mais radical do que no Brasil, tornando difícil, dado o tamanho e como se formou do parque industrial brasileiro, o acompanhamento de tais medidas. Um exemplo significativo desse problema, ainda segundo Brandão e Pereira, é o da indústria de bens de informática, para os quais a Argentina possui tarifa zero (pelo fato de não produzir esses bens) :

“O Brasil, como único produtor de bens de informática e o maior produtor de bens de capital no âmbito do Mercosul, suscitou temores de que o projeto de integração fosse fonte de desvio de comércio. Esses são setores com um histórico grau de protecionismo na economia brasileira. E, o que é mais importante, alguns segmentos dessa indústria mostram um bom desempenho no mercado internacional”.⁵⁰

A opção da tarifa zero, foi, então, descartada. A opção, para não atrapalhar o processo de consolidação do mercado comum, foi a de estabelecer um *período de transição* para que esses segmentos se adaptem aos ditames da tarifa comum. O prazo dado foi até o ano de 2001 para os bens de capital alcançarem uma tarifa média de 14% e 2006 no caso dos bens de informática, que passariam a ter uma tarifa de 16%. Persistem, segundo Brandão e Pereira, as “listas de exceções” de cada país, o que leva a crer, segundo os autores, que o processo de integração regional somente se complete por volta do ano 2006.

⁵⁰ *Idem, ibid*, 1996. p. 20.

A falta de implantação da tarifa externa comum para todos os seus produtos leva à que o Mercosul seja definido como uma “*união aduaneira imperfeita*” , ou seja, estamos ainda longe do ideal integracionista. As negociações entre os países membros devem ter continuidade sob o risco de nos restringirmos à uma mera zona de livre comércio e nunca alcançemos a tão propagada integração regional.

Não é somente a falta de uma TEC que dificulta a consolidação do mercado comum. Diversas outras falhas podem ser apontadas no processo de formação do Mercosul que está em andamento.

Primeiramente, como já foi visto quando analisamos os impactos para a indústria brasileira da formação do Mercado Comum do Sul, há uma clara concentração desse processo nos estados brasileiros da região Sul/Sudeste do Brasil, bem como nas áreas fronteiriças dos demais membros do mercado. Isto levaria, segundo Kunzler e Maciel⁵¹ à formação de duas áreas distintas : *o Mercosul de fato e o Mercosul de direito*. *O Mercosul de direito* refere-se à toda a área geográfica e política dos países membros, como definido nos inúmeros tratados firmados entre os Estados-Parte. *O Mercosul de fato* é a área onde realmente fazem surtir os efeitos da criação da união aduaneira , onde realmente existe uma integração regional em andamento. Essa região, para os autores , situa-se no espaço entre as regiões de *Buenos Aires, Bahia Blanca, Neuquem, Mendoza e Córdoba, na Argentina; Assunção, no Paraguai; Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre, no Brasil; e Montevideu, no Uruguai*. Essa concentração, obviamente, não

⁵¹ KUNZLER e MACIEL, *op.cit.*, 1995. p. 262/264.

somente reduz os efeitos positivos que a formação do Mercosul poderia ter nas economias regionais, mas também cria zonas “marginais”, alheias ao mercado comum, o que é grave principalmente porque se tratam, como no caso específico do Brasil, justamente das áreas menos desenvolvidas do país.

A própria diferença de nível de desenvolvimento entre os países do Mercosul inibe os efeitos positivos desse mercado comum. Brasil e Argentina claramente são os países que, por serem mais desenvolvidos, obtêm as maiores vantagens no processo integracionista. É nesses países que se instalam as subsidiárias internacionais, são eles justamente que obtêm os maiores incrementos em suas pautas de exportação... É necessária, então ; a implantação de medidas que permitam aos países-membros menos desenvolvidos de se integrarem positivamente , promovendo o crescimento de suas economias e participando efetivamente do mercado comum, sob pena de haver um desmantelamento dessas economias, o que, dado a implementação futura total do Mercosul, acabará trazendo problemas para os parceiros mais desenvolvidos do bloco.

Essa diferença de níveis de desenvolvimento se agrava quando observamos a exiguidade do prazo para a formação do Mercosul. A velocidade desse processo (resultado de pressões dos governos argentino e brasileiro) , e as diferenças, não só em relação ao desenvolvimento, mas também devido às próprias políticas macroeconômicas de estabilização, somente aumenta o desafio a ser superado pelos governos dos países-membros.

“A exiguidade do prazo é tanto mais grave quando se tem presente que o que se busca não é contornar algumas diferenças de competitividade regional e sim integrar economias com desníveis muito maiores do que aquelas com que se confrontavam as nações

*que constituíram o Mercado Comum Europeu em 1958...Com esse prazo (comparado à experiência européia, que levou 35 anos para implantar seu mercado comum)...não se pode prever uma harmonização tão difícil (e em alguns casos impossível) em tão pouco tempo”.*⁵²

Os prazos determinados para o Mercosul (que não foram cumpridos, em sua maioria) são na verdade consequência, segundo Albuquerque⁵³, do processo eleitoral que ocorre nos principais articuladores do Cone Sul, Brasil e Argentina, cujos mandatos presidenciais são por demais curtos (4 e 7 anos, respectivamente). Como a formulação dos acordos (e a própria formação do Mercosul) foram baseadas em vontades políticas do Executivo desses países, *dez anos são um prazo grande demais* para se esperar pela implantação de medidas que não somente servem de ótimo “marketing” internacional para os presidentes dos Estados-Parte, como também atendem aos interesses das grandes corporações internacionais.

Assim, os críticos do Mercosul temem que a maior parte das intenções não “saia do papel” e que as medidas sejam implantadas para atender meramente à interesses particulares de grandes grupos nacionais e internacionais, sem que a maior parte da população desses países possa se beneficiar do processo de integração regional. A diminuição das tarifas tem que ser feita de maneira gradual e buscando não uma liberalização comercial a qualquer preço, mas sim tarifas compatíveis com o estágio de desenvolvimento das economias dos países-membros. No caso da indústria brasileira, em particular, a simples exposição à concorrência internacional não vai, por si só, fazer com que as empresas locais fiquem mais competitivas. A falta de um

⁵² CANO, Wilson, *op.cit.*, 1993. p.126/127.

⁵³ ALBUQUERQUE, J.A. Guilhon, *op.cit.*, 1992. p.119.

pólítica de investimentos em tecnologia, de uma política educacional e mesmo da harmonia macroeconômica determinam muito mais a competitividade da indústria nacional do que a existência ou não de barreiras alfandegárias. As perspectivas, para os setor industrial brasileiro são boas mas dependem intimamente das demais políticas econômicas a serem implantadas ao longo do processo integracionista. E , além disso, é preciso que os efeitos benéficos do Mercosul sejam estendidos àqueles que justamente mais sofreram os efeitos da crise dos últimos anos : a população dos países-membros do mercado do Cone Sul.

“Com a formação do bloco Mercosul e a sua esperada hegemonização pela indústria brasileira, a qual passaria a operar em uma nova escala, mais ampla, e com isso criaria uma melhor base para fazer frente ao processo de globalização econômica, existe a expectativa de elidir-se o mercado interno, através de um crescimento voltado para o mercado externo. Dessa forma o Mercosul poderia ser uma fonte adicional de demanda repetindo a função desempenhada pela substituição de importações e pela transição demográfica no período que foi até 1980. Seria possível, deste modo, alargar o mercado para a indústria do País sem tocar no problema da concentração de renda e, portanto, viabilizar a continuidade dessa forma típica de acumulação capitalista periférica, com a manutenção de sua característica mais negativa, que é o alto grau de exclusão social.”⁵⁴

O desenvolvimento econômico não vai ser alcançado com a simples formação de um mercado comum. As questões internas de cada um dos países membros são tão (ou talvez até mais) graves do que as políticas aduaneiras, organizacionais do Mercosul. A integração, segundo Kunzler e Maciel⁵⁵, não pode ser “excludente”, por envolver apenas uma inexpressiva parcela da população. É necessária a organização da sociedade em torno do

⁵⁴ FARIA, Luíz Augusto Estrella. “Política Externa e Acumulação de Capital : O Brasil e o Mercosul”. In: *Ensaio FEE*, Porto Alegre, ano 17, no.1, 1996. p.233.

⁵⁵ KUNZLER e MACIEL, *op.cit.*, 1995. p.266.

projeto Mercosul exigindo sua parcela no processo de desenvolvimento econômico, para que este não se restrinja à elite empresarial nacional e internacional e aos altos escalões governamentais.

3.4.1 Os Novos Integrantes do Mercosul

O Tratado de Assunção já previa a entrada de novos membros no Mercosul, visando principalmente os demais países da América do Sul, para que o Mercosul representasse realmente a união econômica sul-americana. Os primeiros países a demonstrarem interesse foram o **Chile** e a **Bolívia**.

O Chile, que tem na Argentina e no Brasil os seus terceiros e quarto parceiros comerciais, sempre buscou uma política de “inserção múltipla” nos diversos processos integracionistas (Mercosul, PactoAndino, etc) mas tinha clara intenção de se integrar ao Nafta (projeto que foi vetado pelo congresso norte-americano).

Porém, dada a importância dos seus parceiros do Cone Sul no aspecto comercial, sinalizada pelas crescentes exportações chilenas para o Mercosul, e a impossibilidade de se unir ao bloco da América do Norte, o Chile voltou-se aos seus vizinhos sul-americanos, primeiramente firmando um acordo de livre comércio e, finalmente, em fins de maio de 1996, oficialmente entrando para o Mercado Comum do Sul.

A adesão do Chile, segundo a revista *Veja* de 3 de julho de 1996, acontecerá gradualmente, com um prazo de oito anos para a

harmonização das tarifas. Porém, o peso da economia chilena , como bem mostra a reportagem, é grande não somente por ser um país que se iguala ao Brasil e à Argentina em termos de desenvolvimento, mas porque, de todos os sócios do Mercosul é o único que conseguiu estabilizar a sua economia e retomar o crescimento econômico. Para os demais países do Cone Sul o Chile será a porta de entrada para o oceano Pacífico, uma área que vem se desenvolvendo rapidamente nos últimos anos, o que certamente trará importantes ganhos das exportações desses países. Além disso, no caso particular do Brasil, o Chile é um grande importador de manufaturados brasileiros, fato que só tende a aumentar com a adoção da TEC entre esses dois países.

Outro país que já tem data marcada para aderir ao Mercosul é a Bolívia, que deverá se integrar em 1997. Esse país, apesar do baixo nível de desenvolvimento, é um grande importador de produtos do mercado comum e, além disso, indiretamente estimula a entrada de novos membros, os países que juntamente com a Bolívia faziam parte do Pacto Andino (**Peru e Colômbia**, por exemplo, já iniciaram as negociações para a adesão). Com isso, estará cada vez mais perto o ideal da Área de Livre Comércio Sul-Americana , proposta pelo Brasil em 1993 e, futuramente a consolidação de um grande mercado hemisférico, juntando os dois blocos americanos, como sugerido com a “**Iniciativa para as Américas**” em 1990 pelo presidente norte-americano George Bush.

3.4.2 Rumo à Integração Hemisférica ?

Certamente as recentes negociações entre o Mercosul e os demais países sul-americanos, como o Chile e a Bolívia , tornam mais real a proposta brasileira de outubro de 1993, depois endossada pelos demais países do bloco, de formação de uma **Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA)**. Através de um acordo firmado em 1995, os países do Mercosul, do Pacto Andino e o Chile teriam um prazo de dez anos para consolidar a zona de livre comércio sul-americana. Essa implantação constituiria de um programa gradual de desagregação tarifária até alcançar 80% do comércio da região , e seria complementado por diversos outros acordos, inclusive com a definição das listas de exceções para os países membros. Vale ressaltar que a ALCSA se propõe, ao menos inicialmente, a ser uma simples zona de livre comércio, não se constituindo, de imediato, em um novo bloco econômico.

A proposta da ALCSA surge logo depois que é apresentada a “Iniciativa para as Américas” pelos EUA, que foi vista por muitos como o início da formação de um “Bloco das Américas” . A viabilidade de formação de tal bloco, contudo, parece muito longe da realidade.

Os EUA formaram o Nafta quando perceberam a tendência mundial à formação de blocos econômicos, pois sua política econômica, segundo Bresser Pereira e Thortensen⁵⁶ , sempre se baseou no multilateralismo. A questão agora, é decidir se *vale a pena ampliar esse bloco em direção a um Bloco Americano*.

⁵⁶ BRESSER PEREIRA, Luis Carlos e THORSTENSEN, Vera , “Do Mercosul à Integração Americana”. In : *Política Externa*, vol.1, no.3, dezembro de 1992. p.128/129

A questão “integração das Américas” é bastante polêmica principalmente no que diz respeito aos efeitos que tal integração poderia trazer para os subdesenvolvidos países latinos.

Os partidários da integração afirmam que a não adesão da América Latina a um possível bloco americano somente aumentaria a marginalização desses países na economia global. O Mercosul não teria, de acordo com tal visão, capacidade suficiente de fazer frente a blocos de países desenvolvidos.

Os críticos da “Iniciativa das Américas” (dentre os quais se encontram o próprio Ministério das Relações Exteriores do Brasil) argumentam que a própria criação do Nafta já revela a intenção, por parte do governo dos EUA, de marginalizar os países sul-americanos. Outro perigo seria os países latinos se converterem no que se tornou o México pós-Nafta:

“A entrada do México nesse clube só se torna possível exatamente porque, sendo país fronteiriço aos EUA e tendo uma mão de obra cinco vezes mais barata do que seu vizinho do Norte, esse país, deliberadamente, converteu sua zona fronteiriça em uma imensa zona industrial maquiladora⁵⁷, abdicando de seu anterior processo de industrialização.”⁵⁸

Assim, as grandes diferenças de níveis de desenvolvimento entre os países sul-americanos e seus vizinhos do Norte (à exceção do México) poderiam acabar por inibir o crescimento dos primeiros, que perderiam em competitividade e qualidade e conseqüentemente teriam seus mercados diminuídos com tal integração.

⁵⁷ Nova indústria mexicana, formada em sua maior parte por capitais norte-americanos e mão-de-obra barata mexicana, que está se desenvolvendo na fronteira do México com os EUA.

⁵⁸ CANO, *op.cit.*, 1993. p.128.

Na verdade, a formação de tal “bloco americano” ainda é bastante remota (vide as próprias dificuldades de implantação da CE e mesmo do Mercosul). Nesse entretanto, os países latinos, e em particular o Brasil, terão algum tempo para começar as mudanças há muito necessárias em sua economia, consolidando sua estabilização macroeconômica e dando continuidade aos projetos estruturais de forma a poder se capacitar competitivamente para a integração hemisférica.

Conclusão

- A Indústria Brasileira e o Processo de Integração Regional

A formação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) realmente abriu uma perspectiva diferente para a indústria nacional após mais de uma década de estagnação. Diversas empresas nacionais já conseguiram se inserir no mercado do Cone Sul, não somente com a instalação de subsidiárias, mas também através da formação de parcerias com firmas desses países. Outro fator a ser destacado é que com a formação do mercado comum várias empresas multinacionais se mostraram interessadas em se instalar nos países-membros do Mercosul, renovando o interesse das grandes corporações mundiais pela América Latina, fato que não vinha acontecendo, no caso do Brasil, desde a década de 70.

A formação do Mercosul, contudo, não tem capacidade de promover o “renascimento” do desenvolvimento industrial brasileiro, nem de compensar os anos de estagnação. Apesar do Cone Sul surgir como um novo e amplo mercado para a indústria brasileira, isso não exime nossa indústria da competição internacional, o que significa que a sobrevivência a longo prazo em um mercado cada vez mais aberto e “globalizado” requer mudanças profundas no modo de desenvolvimento industrial brasileiro. A reestruturação industrial de nossa indústria bem como a definição desse um novo padrão de desenvolvimento, surgem como requisitos fundamentais para a retomada do crescimento nacional.

Esses problemas, contudo, não ocupam, pelo menos até o momento, os planos do Governo, que se limita basicamente à abertura comercial pura e simples, “brincando” com taxas de câmbio e taxas alfandegárias, como se a exposição direta à competição internacional tivesse o poder de promover todas as reformas que há tanto tempo o setor industrial brasileiro necessita.

Outro fator a ser destacado é a amplitude do processo de integração regional. Como foi mostrado nesse trabalho, a maioria das empresas que conseguiram usufruir dos benefícios do novo mercado comum se localiza no Sul e Sudeste do país. Já as regiões menos desenvolvidas do nosso país, o Norte e o Nordeste, se encontram praticamente alheias ao processo integracionista, como se na verdade o Mercado Comum do Sul compreendesse apenas os estados mais ao Sul do país. Isso, a longo prazo, pode vir a ter consequências sérias para o Norte/Nordeste, contribuindo ainda mais para sua marginalização no cenário nacional e comprometendo até, num âmbito nacional, a performance brasileira no mercado mundial. É necessário a formulação de políticas que direcionem os efeitos integracionistas também para as regiões mais ao Norte. Talvez, como argumentam muitos, a partir do momento em que os países que fazem fronteira ao Norte do Brasil, como a Venezuela e a Colômbia, se integrarem no Mercosul, os estados dessa região brasileira possam a fazer parte também do processo de integração regional.

A formação do Mercosul é, portanto, uma necessidade brasileira em um mundo cada vez mais dividido em blocos, em que o país corria o risco de ficar, juntamente com o resto a América Latina (com exceção do México), cada vez mais distante do processo de desenvolvimento mundial. O mercado comum, contudo, não é a solução para tirar a economia brasileira da

letargia em que se encontra há anos. A inserção nacional no novo estágio do desenvolvimento capitalista requer, antes de tudo, as reformas econômicas, institucionais e legais que há tanto tempo emperram o nosso crescimento.

Bibliografia

Livros

- ABREU, Marcelo de Paiva (org.)...[et al]... “A Ordem do Progresso : Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989”. Quarta Edição. Rio de Janeiro , Editora Campus, 1992.
- ARAÚJO JR, José Tavares de...[et al]... “Brasil : O Desafio da Abertura Econômica”. Rio de Janeiro, FGV, EPGE, Centro de Economia Mundial, 1992. 228p.
- BAER, Werner. “A Economia Brasileira”. Primeira Edição. São Paulo, Editora Nobel, 1996. 416p.
- BAUMANN, Ricardo (org.) ; CARDOSO, Fernando Henrique...[et al]... “O Brasil e a Economia Global”. Primeira Edição. Rio de Janeiro , Editora Campus, 1996. 292 p.
- BRANDÃO, Antônio Salazar P. (org.) ; PEREIRA, Lia Valls...[et al]... “MERCOSUL : Perspectivas da Integração”. Primeira Edição. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996. 306p.
- CANO, Wilson. “Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil, 1930-1970”. Campinas, Editora da UNICAMP, 1985. ps. 73/121.
- CANO, Wilson. “Reflexões sobre o Brasil e a Nova (Des)Ordem Internacional”. Segunda Edição. Campinas, Editora da UNICAMP, 1993. 184p.

- DAVIDOFF CRUZ, Paulo. “Dívida Externa e Política Econômica : A Experiência Brasileira nos Anos Setenta”. São Paulo, Editora Brasiliense, 1984. p.12.
- FERRAZ, João Carlos; HAGUENAUER, Lia e KUPFER, David. “Made In Brazil : Desafios Competitivos para a Indústria”. Primeira Edição. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1996. 386p.
- KUNZLER, Jacob Paulo e QUADROS, João Carlos Maciel. “MERCOSUL e o Mercado Internacional”. Segunda Edição. Porto Alegre, Editora Ortiz, 1995. 318p.
- LAVINAS, Lena, CARLEIAL, Liana Maria da Frota e NABUCO, Maria Regina (org.)...[et al]... “Integração, Região e Regionalismo”. Primeira Edição. Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil, 1994. 311p.
- LESSA, Carlos. “Quinze Anos de Política Econômica”. Quarta Edição. São Paulo, Editora Brasiliense, 1981. ps.52/55.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. “O Capitalismo Tardio”. Oitava Edição. São Paulo, Editora Brasiliense, 1990. 183p.
- SILVA, Sérgio. “Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil”. Primeira Edição. São Paulo, Editora Alfa-Ômega, 1976. ps 77/115.
- SUZIGAN, Wilson. “Indústria Brasileira : Origem e Desenvolvimento” . São Paulo, Editora Brasiliense, 1986. p.21/45.
- TAVARES, Maria da Conceição. “Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil”. Segunda Edição. Campinas, Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1986. ps97/152.
- THORSTENSEN, Vera ; NAKANO, Yoshiaki ...[et al]... “O Brasil Frente a um Mundo Dividido em Blocos”. Primeira edição. São Paulo, Instituto Sul-

Norte de Política Econômica e Relações Internacionais, Editora Nobel, 1994. 277 p.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (coordenador)...[et al]... “MERCOSUL E NAFTA : O Brasil e a Integração Hemisférica”. Primeira edição. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1995. 290p.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (coordenador)...[et al]... “O Brasil e a Nova Economia Mundial”. Primeira edição. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1991. 160p.

VENTURA, Luciano Carvalho. “O Empresário e o Mercosul : O Potencial de Negócios e os Instrumentos de Gestão de Empresas”. Primeira Edição. São Paulo, Editora Maltese, 1994. 106p.

VERSIANI, Flávio R. e BARROS, José Roberto M. de. “Formação Econômica do Brasil : A Experiência da Industrialização”. Série Leituras da ANPEC. São Paulo, Editora Saraiva, 1977. ps. 124/126.

ZINI JR., Álvaro Antônio (org.)...[et al]... “O Mercado e o Estado no Desenvolvimento Econômico nos Anos 90”. Primeira Edição. Brasília, IPEA, 1993. 338p.

Periódicos

ALBUQUERQUE, J.A. Guilhon. “MERCOSUL: A Integração Pós Guerra Fria”. In: Política Externa , vol.1 , no.2. São Paulo, Editora Paz e Terra, setembro-outubro de 1992. ps 112/122.

- ALMEIDA, Paulo Roberto. “O MERCOSUL no Contexto Regional”. In: *Política Externa* , vol.2, no.2. São Paulo, Editora Paz e Terra, setembro-novembro de 1993. ps.86/104.
- BAER, Werner. “A Industrialização Brasileira e a Nova Política Industrial”. In: *Indicadores Econômicos FEE - Análise Conjuntural*, vol.18, no.3.Porto Alegre, novembro de 1990. ps 83/96.
- BARBOSA, Rubens Antonio. “A Integração Regional e o MERCOSUL”. In : *Política Externa* , vol.1, no.2. São Paulo, Editora Paz e Terra, setembro-novembro de 1992. ps132/138.
- BARBOSA, Rubens Antonio. “Liberalização do Comércio, Integração Regional e Mercado Comum do Sul : o Papel do Brasil”. In: *Revista de Economia Política*, vol.13, no.1.São Paulo, Editora Brasiliense, janeiro/março de 1993.ps.64/81.
- CANUTO, Otaviano. “Abertura Comercial , Estrutura Produtiva e Crescimento Econômico na América Latina”. In: *Economia e Sociedade*. Campinas, dezembro de 1994. ps 43/64.
- MACADAR, Beky Moron de. “ A Proposta Neoconservadora do MERCOSUL : Avaliação e Perspectivas”. In: *Indicadores Econômicos FEE* , vol.22, no. 3. Porto Alegre, novembro de 1994.
- PEÑA, Felix. “MERCOSUL: Pré-Requisitos Políticos e Econômicos”. In: *Política Externa* , vol.1, no.2. São Paulo, Editora Paz e Terra, setembro-novembro de 1992. ps.122/132.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e THORSTENSEN, Vera. “Do MERCOSUL à Integração Americana”. In: *Política Externa* , vol.1, no. 3. São Paulo, Editora Paz e Terra, dezembro 92- fevereiro 93. ps.122/146.

SUZIGAN, Wilson. “Estado e Industrialização no Brasil”. In: *Revista de Economia Política*, vol.8, no.4. São Paulo, Editora Brasiliense, outubro/dezembro de 1988.ps 5/16.

SUZIGAN, Wilson. “Industrialização e Política Econômica :Uma Interpretação em Perspectiva Histórica”. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol.5, no.2. Rio de Janeiro, dezembro de 1975.ps 433/474.

SUZIGAN, Wilson. “O Desenvolvimento Tecnológico da Indústria Brasileira e a Constituição de um Sistema Nacional de Inovação”. In: *Indicadores Econômicos FEE - Análise Conjuntural*, vol.21, no.1.Porto Alegre, maio de 1993.ps 121/129.

TACHINARDI, Maria Helena. “MERCOSUL: Desafios e Oportunidades”. In: *Revista de Economia Política Externa*, vol.3, no.4. São Paulo, Editora Paz e Terra, março-abril de 1995.ps 79/90.

Jornais e Revistas

TACHINARDI, Maria Helena...[et al]... “Mercosul - Relatório Gazeta Mercantil”. In: *Gazeta Mercantil*. Caderno Especial, pp.1-63, São Paulo, janeiro de 1995.

Revista **VEJA**, Editora Abril, edição 1438, 3 de abril de 1996, ano 29, no.14. p 80/89.

Revista **VEJA**, Editora Abril, edição 1451, 3 de julho de 1996, ano 29, no.27. p 110/111.

Outros

BENEVIDES, Neil G. Paiva. “O Impacto do Plano de Metas sobre o Modo de Acumulação Brasileiro”. Monografia apresentada para a conclusão do curso de Economia na Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, UFC, 1991.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. “A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal?”. Aula magna no XVIII Encontro Nacional de Economia da ANPEC (Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia) . Brasília, 4 de dezembro de 1990.

FORTE, Marcos Antonio Rios. “Industrialização Retardatária e Desenvolvimento Tecnológico : Uma Comparação entre as Experiências do Brasil e da Coréia do Sul”. Monografia apresentada para conclusão do curso de Economia na Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, UFC, 1993.

SANDRONI, Paulo (org.)...[et al.]... “Dicionário de Economia”. Quinta Edição. São Paulo, Editora Best Seller, 1989.331p.

Índice de Tabelas e Gráficos

Capítulo 1

Tabela 1 - Valor da Produção por Ramos % Indústria, 1920	4
Tabela 2 - Produto Interno e Produção Industrial, 1929-1938	6
Tabela 3 - O Plano de Metas, Previsões e Resultados, 1957-1961	12
Tabela 4 - Indicadores Econômicos, 1956-1961	13
Tabela 5 - Indicadores Econômicos, 1967-1974	18
Tabela 6 - A Dívida Externa Brasileira, 1974-1979	20
Tabela 7 - Indicadores Econômicos, 1975-1980	21
Tabela 8 - Indicadores Econômicos, 1981-1987	27

Capítulo 2

Tabela 1 - Evolução do Produto e do Investimento Bruto	32
Gráfico 1 - Gastos Totais em P&D/PNB em países selecionados	33
Tabela 3 - A Indústria Automobilística no Brasil	35
Tabela 4 - Brasil: Tarifas Médias de Importação, 1987-94	41
Tabela 5 - Brasil, Japão e EUA - Coeficientes de Importação da Indústria Manufatureira	44
Tabela 6 - Principais Motivações da Estratégia Competitiva	52

Capítulo 3

Tabela 1 - Um Perfil do Cone Sul	75
Gráfico 1- Salário Mínimo Pago em países do Mercosul	76
Gráfico 2 - Analfabetismo no Mercosul	76
Gráfico 3 - Taxa Média de Inflação no Mercosul 80/91	76
Tabela 2 - Distribuição das Exportações Brasileiras por Mercados de Destino	88
Tabela 3 - Exportações Brasileiras para o Mercosul	89
Tabela 4 - Brasil : Exportações para o Mercosul-1992	