

INTEGRAÇÃO DO CONE SUL — MITO OU REALIDADE?

MERCOSUL: DESFAZENDO ALGUNS MITOS

*Francisco de Borja B. de Magalhães Filho**

Desde que, em 1986, se iniciaram as negociações visando à integração econômica entre o Brasil e a Argentina, mas principalmente após a assinatura do Tratado de Assunção, alguns grandes temas passaram a freqüentar praticamente todos os debates e manifestações sobre a evolução e as perspectivas dessa nova tentativa de integração. E, em decorrência, sobre o futuro da economia dos países envolvidos.

Vamos aqui tentar uma análise rápida dos que parecem ser os três temas principais, escolhidos por sua recorrência, pela multiplicidade de argumentos com que são apresentados, pelo embasamento que têm na experiência recente e nos dados concretos da realidade econômica dos nossos países, e até, em alguns casos, no caráter cassândrico ou panglossiano como são muitas vezes tratados.

Começemos pelo mais freqüente: a inviabilidade da integração. Mais freqüente no Brasil, onde muitas vezes é resumido pela sentença irrecorrível de que "não vai dar certo".

Os argumentos são muitos, e os raciocínios densos de informação: os mais comuns centram-se nos fracassos anteriores, principalmente da ALALC; no caráter similar das economias argentina e brasileira, o que levaria ao sucateamento da indústria argentina e ao virtual desaparecimento de boa parte da agropecuária brasileira; na exigüidade dos prazos estabelecidos para a implantação do mercado comum; na pouca importância que o comércio com o restante do MERCOSUL tem para a economia brasileira.

O primeiro merece atenção pelo retrospecto das tentativas anteriores no âmbito latino-americano. Mas tem que ser avaliado à luz de significativas diferenças qualitativas, quer no tempo, quer no espaço. À época da ALALC, as principais economias latino-americanas tinham esgotado seus modelos de industrialização por substituição de importações e mal começavam a penetrar no mercado mundial exportando manufaturados. O potencial de crescimento individual — que o Brasil mostrou entre 1968 e 1973 — ainda era muito grande. Sem necessidade de qualquer argumentação mais refinada, parece claro que a situação hoje é outra.

* Professor do Departamento de Economia da UFPR, ex-Secretário do Planejamento e Coordenação Geral do Governo do Paraná e Coordenador do Núcleo MERCOSUL da Secretaria Especial do Governo do Paraná.

Por outro lado, o MERCOSUL limita-se a um espaço que tem, historicamente, uma longa tradição de comércio entre os países que o compõem e, como mostra Aldo Ferrer (1981, p.136), entre outros, congrega dois grandes pólos-eixos industriais geograficamente próximos e com bons sistemas de comunicação entre si, passíveis, ainda, de substanciais melhorias, além de concentrar uma oferta significativa de recursos naturais, em boa parte já em aproveitamento, capaz de dar sustentação a uma expansão industrial transfronteiriça.

Quanto à similaridade entre as duas maiores economias, extensível por dedução às demais, há duas linhas de raciocínio que permitem abordar o assunto sem o toque catastrofista muitas vezes utilizado.

O rápido crescimento do comércio Brasil-Argentina nos dois últimos anos, em resposta às preferências estabelecidas nos acordos firmados entre os dois países desde o Programa de Integração e Cooperação Econômica, culminando no ACE-14 e no Tratado de Assunção, mostra que há ao menos um campo de complementaridade que pode ser, e está sendo, aproveitado. Sem levar isso em conta, seria difícil entender como as exportações argentinas para o Brasil passam de US\$ 700 milhões em 1988 para US\$ 1,3 bilhão em 1990, chegando a US\$ 1,4 bilhão no ano seguinte, enquanto as exportações brasileiras para a Argentina passam de menos de US\$ 700 milhões em 1990 para quase US\$ 1,5 bilhão, colocando esse país no quinto lugar entre os clientes externos do Brasil. Ainda que parte da expansão nos dois sentidos deva ser explicada pela crise econômica atravessada pelos dois países e, em 1991, pelos efeitos do Plano Cavallo sobre o câmbio, o que salta à vista é a existência de uma complementaridade potencial, fortuita, que só pode consolidar-se à medida que os investimentos produtivos passem a levar em conta o MERCOSUL como um todo.

Quanto à hipótese de que a similaridade básica levaria ao sucateamento e à eliminação de setores econômicos inteiros, é preciso uma análise mais aprofundada.

Não vamos discutir aqui a vertente que antevê a eliminação da indústria argentina pela concorrência brasileira. O incremento das exportações argentinas de bens de capital para o Brasil¹ já é um indício suficiente de que, como no processo de integração europeu, o fortalecimento das trocas inter e intra-setoriais no conjunto do Mercado Comum deve ser a tendência dominante. Isso, por outro lado, não significa ignorar o fato de que setores importantes da indústria, tanto no Brasil como na Argentina e também no Uruguai e no Paraguai, venham a enfrentar difíceis condições de sobrevivência devido à eliminação das barreiras protecionistas, tanto em relação a seus concorrentes no MERCOSUL quanto, e talvez até principalmente, face à abertura à concorrência internacional, cujo grau será dado pelo nível tarifário comum que os quatro países decidirem estabelecer a partir de 1995.

Quanto aos riscos que ameaçavam a agricultura brasileira, vamos examiná-los mais adiante, quando trataremos de outro importante tema recorrente: o da terrível ameaça que paira sobre a agricultura dos três estados sulinos.

¹ Entre 1986 e 1989, as exportações de bens de capital da Argentina para o Brasil passaram de US\$ 17,7 para US\$ 81 milhões; as do Brasil para a Argentina, de US\$ 45,1 para US\$ 85 milhões, crescimento, em grande parte, impulsionado pelas vantagens recíprocas estabelecidas através do protocolo de bens de capital. A esse respeito, consultar Porta (1991, p.99).

Em relação à suposta precipitação de tentar constituir em apenas cinco anos o que os europeus estão levando mais de 30 para concluir, é preciso lembrar dois aspectos: que o conhecimento da experiência europeia de "per se" já permite encurtar prazos; e que o estabelecido no Tratado de Assunção — um mercado com livre fluxo dos fatores de produção a partir de 1995 — pode ir sendo gradativamente ampliado e regulamentado após instituído. Só em 1959, dois anos após a assinatura do Tratado de Roma, é que se iniciou a redução das tarifas entre os membros da CEE, processo que se concluiu em julho de 1968, apenas o dobro do tempo previsto para o MERCOSUL, e em economias muito mais complexas e heterogêneas. Em 1972, as restrições à mobilidade da mão-de-obra e do capital já haviam sido definitivamente levantadas. Esse tempo — 15 anos após o Tratado —, e repetindo, em economias bem mais complexas e com um passado de rivalidade muito mais marcante, é que pode ser comparado aos prazos do Tratado de Assunção, principalmente se levarmos em conta que aqui não há que se discutir tratamentos privilegiados a ex-colônias, como foi necessário, e difícil, no caso europeu. Não se espera Maastricht no MERCOSUL em 1995, apenas o prazo final, prorrogável, do período de transição que, no caso da CEE, fora previsto para 1970.

Ainda nesta linha do "não vai dar certo", resta examinar a suposta pouca importância de Argentina, Paraguai e Uruguai para o comércio brasileiro. O argumento parte de números que o confirmam. Em 1990, a participação do MERCOSUL nas exportações e importações de cada um de seus membros era a que segue.

Tabela 1

Participação percentual do MERCOSUL nas exportações e importações de cada um de seus países-membros — 1990

PAÍSES-MEMBROS	NAS EXPORTAÇÕES	NAS IMPORTAÇÕES
Brasil	4,2	13,0
Argentina	15,4	17,0
Paraguai	44,4	39,3
Uruguai	34,3	43,1

FONTE: Ministério das Relações Exteriores/DECLA.

Além dos dados e indícios recentes de que esse comércio tende a crescer e que a integração em si deve levar a um crescimento ainda maior na medida em que sejam exploradas novas oportunidades e se consolidem as já constatadas, cabe citar a conclusão de José Tavares Araújo Jr. ao refutar a mesma linha de argumentação que examinamos:

"As diferenças de tamanho entre as duas economias podem conferir sensatez aparente ao comentário de que o programa de integração é

indispensável à Argentina, mas tem uma importância apenas relativa para o Brasil. O presente artigo mostrou que essa avaliação é errada. Na verdade, a integração é crucial para o bom desempenho futuro de ambas as economias, devido a pelo menos três motivos relevantes. Em primeiro lugar, porque lhes permite ampliar e exercer plenamente suas atribuições como fontes dinamizadoras do crescimento latino-americano, sem que isso lhes crie dificuldades de natureza política dentro da região. Em segundo, porque conduz à realização das potencialidades de intercâmbio bilateral, cujos benefícios foram apontados nas seções anteriores. E, por fim, porque lhes assegura melhores condições para lidar com o desafio da modernidade"(Araújo Jr., 1988, p.53-4).

O que Araújo Jr. (1982) diz sobre o Brasil e a Argentina (o texto é anterior ao MERCOSUL) vale igualmente para os quatro países. O que é importante é que as empresas dos quatro vão poder orientar seus processos produtivos e suas políticas de venda para um mercado maior e mais diversificado, o que, para o Brasil, representa pelo menos um incremento potencial de um quinto.

Passemos agora ao segundo dos três temas principais abordados no início e que se sobrepõe parcialmente ao anterior: o golpe que o MERCOSUL representa para a agricultura e a agroindústria brasileiras, principalmente nos três estados do sul. Os termos usados vão de desarticulação a arrasamento, centrando-se sempre na impossibilidade de o setor sobreviver à concorrência argentina e, numa de suas variantes, apontando como conivente a carga tributária que, no Brasil, incide sobre a agricultura.

Como no caso anterior, essa linha de pensamento parte de constatações reais: com efeito, o Setor Primário do sul do Brasil, principalmente no que se refere a algumas de suas atividades mais dinâmicas, especializou-se em produtos também produzidos na Argentina. E esses produtos, com o complexo agroindustrial que os beneficia e transforma, formam a base principal da atividade econômica dos três estados.

A importância do tema é tal que, quando o Governo do Paraná montou um núcleo de estudos sobre as repercussões do MERCOSUL na economia estadual, a primeira tarefa foi mobilizar o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) para estudar os principais produtos "sensíveis", isto é, possivelmente ameaçados pela concorrência, principalmente a argentina.

O primeiro trabalho elaborado pelo IPARDES (1991, p.69), concluído em outubro de 1991, somou-se a uma série de outros, realizados pelo BID-INTAL de Buenos Aires, pela Organização das Cooperativas do Paraná (OCEPAR) e pelo Departamento de Economia Rural (DERAL), da Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento do Paraná. A esses aliam-se agora trabalhos realizados pelo IPARDES para a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) (IPARDES, 1992, p.59), este concluído em março deste ano, e para a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

Esses estudos, de um lado, vêm reforçando a capacidade argumentativa dos técnicos do Governo Estadual e das organizações de classes da agricultura e da agroindústria nas sucessivas reuniões realizadas no âmbito do Subgrupo 8, do Grupo Mercado Comum, tanto a nível nacional quanto com os similares dos outros países.

Esforços semelhantes e paralelos vêm sendo feitos pelos governos e entidades de classe do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, ampliando-se mais recentemente para incluir setores interessados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Goiás.

Isso mostra a seriedade e a pertinência do problema representado pela integração do campo agrícola. Mais ou menos o que aconteceu durante o período de transição para a implantação do Mercado Comum Europeu, onde as discussões sobre políticas agrícolas levaram cerca de 12 anos, sendo concluídas de forma satisfatória para todos os envolvidos.

Mas não justifica a visão catastrofista, muitas vezes usada para encobrir tentativas de prorrogar ou obter condições privilegiadas.

Os resultados do primeiro trabalho do IPARDES são elucidativos a esse respeito. Analisaram-se trigo, cevada e malte, leite e derivados, carne bovina e fruticultura temperada — maçã e uva. No caso do trigo, a primeira conclusão é que, com os dados disponíveis,

"(...) ainda que se retire o imposto de importação do trigo argentino, existe um espaço de sobrevivência na atividade para aquela parcela de produtores que se situa nesses níveis de custo e produtividade, desde que reativados mecanismos estáveis de estímulo à produção" (IPARDES, 1991, p.26).

Os níveis de custos e de produtividade referidos são de US\$ 160 por tonelada e mais de 2.000 quilos por hectare.

Isso significa a sobrevivência dos produtores mais capitalizados em terras mais férteis.

Algo semelhante dá-se no caso do leite e derivados, onde o segmento representado pelas grandes cooperativas já está investindo pesadamente na modernização e na diversificação do parque industrial, inclusive negociando acordos com congêneres argentinos.

No caso da cevada, da maçã e da uva de mesa, bem como no de artefatos de couro — inicialmente considerado como setor "sensível" —, verificou-se serem setores já voltados para o mercado mundial (no caso da cevada e do malte, as indústrias cervejeiras compram indiscriminadamente o produto nacional ou importado, de acordo com o comportamento dos preços, realizando grandes importações do Uruguai e da Argentina) e com condições especiais de qualidade.

Os estudos posteriores vão aos poucos refinando esses dados, mas, em qualquer caso, mostram a improcedência do pessimismo generalizado.

É claro que o MERCOSUL trará à agricultura do sul sérios desafios e que parcelas significativas de produtores rurais e de agroindústrias com menor produtividade terão de reconverter sua produção ou serão eliminados. O mesmo acontecerá com outros produtos na Argentina. Caberá aos governos formularem e executarem políticas de apoio aos processos de reconversão e assegurarem prazos para que elas possam ocorrer — o período de transição até 1995 e os mecanismos das listas de exceções e dos acordos setoriais já são um passo nessa direção. Mas isso não deverá significar uma retração ou estagnação da agricultura sulista. Há dois elementos, detectáveis nos estudos já realizados, que reforçam essa conclusão.

Primeiro, a possibilidade de concorrer em conjunto no mercado mundial, compatibilizando produtos, qualidade, tipos, épocas de colheita e sistemas integrados de comercializações. Segundo, e é um fator pouco mencionado, argentinos e brasileiros, após anos de crises continuadas, consomem hoje menos alimentos do que há 10 ou 20 anos. Qualquer retomada do crescimento econômico significará mais renda e, portanto, mais demanda interna por alimentos. E isso sem falar em possíveis processos de desconcentração da renda. Isso pode vir a ser um escudo protetor inicial até o reajustamento dos setores agrícolas e agroindustriais dos quatro países, reajustamento que necessariamente ocorrerá.

Vimos até agora duas linhas de pensamento pessimista sobre a viabilidade e as conseqüências da integração. Vamos encerrar com a crítica a uma visão panglossiana — presente na linguagem oficial e não exclusiva aos temas da integração. A panacéia aqui é a abertura ao mercado mundial, da qual o MERCOSUL é parte e reforço. Enraizada nas concepções neoliberais hoje dominantes em escala mundial, tal abertura deixa de perceber aspectos marcantes da realidade econômica e riscos reais que a própria inserção do MERCOSUL no comércio mundial podem vir a trazer.

Quer do ponto de vista neoliberal, quer de qualquer outro ângulo que se adote, é indiscutível que uma das maiores vantagens que o MERCOSUL trará à economia de seus membros é a obtenção de ganhos de produtividade e de escala que se transformarão em ganhos de competitividade nas exportações.

Quanto a isso não pairam dúvidas. Mas é preciso estar permanentemente atento a dois fatos reais, um já presente, outro possível, que podem escurecer o céu róseo da abertura ao Mundo.

Em primeiro lugar, as economias industrializadas estão em crise e há muito tempo. Essa crise mundial do capitalismo, se menos intensa que a dos anos 30, parece ser mais duradoura. Problemas específicos das maiores economias, como os enfrentados por Estados Unidos, Alemanha e Japão, não fazem crer em reversões de tendências ou no início próximo de um novo ciclo expansivo. Em segundo lugar, e podendo agravar ainda mais o quadro hoje existente, restam problemas de difícil superação para a conclusão favorável da Rodada Uruguai. Se esse nó não for desatado, além de não se concretizar o potencial crescimento do comércio mundial de produtos agrícolas, de grande interesse para os países do MERCOSUL, há o risco real de um aprofundamento das políticas protecionistas dos países industrializados, o que repercutiria de maneira profundamente negativa na perspectiva de expansão das nossas economias.

Nem Cassandras nem o Dr. Pangloss. A integração representada pelo MERCOSUL — com todos os riscos e desafios que apresenta — será benéfica aos seus membros. Os problemas são e serão muitos. Bem mais do que os aqui apontados. As vantagens também. Uma delas, apenas para concluir: se o cenário mais negativo vier a predominar na economia mundial, mesmo assim a base econômica maior, constituída pelos quatro países, em tendo estes que reverter suas políticas de crescimento para fora no sentido de um esforço para o crescimento interno, representará condições de sucesso maior do que teria cada um dos quatro sozinhos.

Bibliografia

- ARAÚJO Jr., José Tavares de (1988). Os fundamentos econômicos do programa de integração Argentina-Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, Brasiliense, 8(3):41-54, jan./set.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **DECLA (s.d.). Coletânea de informações sobre Mercosul**. Brasília.
- FERRER, Aldo (1991). Argentina e Brasil: ajuste, crescimento e integração. In: **FUNCEX. A economia política da integração**. Rio de Janeiro.
- IPARDES (1992). **Mercosul: tributação e custo na agropecuária**. Curitiba. (Versão preliminar).

IPARDES (1991). O Paraná no Mercosul: análise preliminar de setores mais sensíveis. Curitiba.

PORTA, Fernando (1991). As duas etapas do programa de integração Argentina-Brasil: uma análise dos principais protocolos. In: FUNCEX. Cone sul: a economia política da integração. Rio de Janeiro. p.99.