

# MERCOSUL: DESTAQUE PARA A COOPERAÇÃO

**Hoyêdo Nunes Lins**

Depto. de Ciências Econômicas da UFSC

Núcleo de Estudos e Pesquisas para Integração Latino-americana

## Introdução

O projeto Mercosul ultrapassou a fase de transição e, desde 1º de janeiro de 1995, observa a materialização do duplo caráter "área de livre comércio" e "união alfandegária". Como se sabe, estes dois aspectos não esgotam o sentido do Mercosul. Além disso, entraram em vigor de forma incompleta. Entretanto, mesmo parcial, a integração deve ter conseqüências para os protagonistas do projeto desde os primeiros movimentos relacionados com a nova situação do Cone Sul. Na verdade, implicações fizeram-se notar desde que evoluiu a idéia do mercado comum. A notável e rápida dinamização do comércio regional constitui eloqüente - talvez a mais significativa - ilustração disto. E, em paralelo à sucessão de eventos consubstanciados na implementação do esquema integracionista - intensificação comercial, avanço dos trabalhos ao nível dos subgrupos setoriais vinculados ao Grupo Mercado Comum, contínua reafirmação governamental do propósito de constituir o espaço integrado, etc. -, manifestaram-se pontos de vista e, aparentemente, cristalizaram-se inquietações sobre o que estaria reservado para as sociedades envolvidas.

Este texto focaliza um aspecto da integração que, segundo parece, mereceu pouco destaque durante a transição para o Mercosul: a cooperação. Primeiro, indica-se que o Mercosul foi geralmente encarado com um misto de expectativas favoráveis e grandes preocupações. As últimas relacionavam-se quase sempre ao tema do aprofundamento da concorrência interna ao espaço integrado e puderam ser observadas em todos os países-membros. Em seguida, argumenta-se pela necessidade de transcender esta esfera da problemática integracionista e de inserir na agenda, de forma definitiva, o debate e principalmente as iniciativas contemplando o tema da cooperação. Na terceira parte, assinala-se que alguns atores sociais, particularmente no plano empresarial, têm procurado atuar no sentido de estabelecer parcerias e buscar complementaridades. Sensíveis às possibilidades incrustadas no processo, tais agentes parecem responder com alguma agilidade à

conformação do novo quadro regional. Ao final, propugnam-se estímulo e apoio, de modo efetivo, a iniciativas desta natureza e à cooperação em geral.

### 1. Otimismo e apreensão frente ao Mercosul

A implementação do Mercosul não se revelou empreitada imune a dificuldades. E dificuldades consideráveis, tendo em vista, principalmente, a complexidade deste projeto de integração. No âmbito do quadripartite aparato técnico-institucional criado para conduzir o processo, a questão fundamental não foi outra senão a implantação do que dispõe o Tratado de Assunção, com a amplitude prevista e respeitando-se os prazos. Mas para as sociedades que, a despeito do que pudessem pensar sobre o assunto, iriam constituir o novo espaço econômico, o foco de atenção englobou questões de outro nível de abrangência. De fato, conforme permitiam observar manifestações em meios diversos, entre os problemas que de fato inquietaram, e ainda inquietam, trabalhadores, produtores rurais e empresários (sobretudo pequenos e médios), em todos os lados das fronteiras do Cone Sul, encontrava-se a incerteza sobre o que reservaria a entrada em vigor do mercado comum.

Entretanto, apreensão não foi o único traço do estado de espírito testemunhado. Na verdade, o que se percebeu foi uma mistura complexa de otimismo com preocupação, e isto em todos os países envolvidos. Otimismo e calorosas boas-vindas, em setores produtivos potencialmente beneficiários e junto a parcela significativa da estrutura político-administrativa. Uma pesquisa realizada em 1991 nos quatro países, junto a empresas de grande faturamento, revelou de fato expectativas bastante favoráveis, com destaque para o entusiasmo das empresas multinacionais com subsidiárias na região<sup>1</sup>. Por outro lado, houve apreensão e reserva em meios políticos e intelectuais mais críticos e no âmbito de setores produtivos cujo futuro apresenta-se incerto com o novo estado de coisas. A circunspecção foi observada particularmente entre os trabalhadores, de um modo geral.

## 1.1. Argentina

Na Argentina, a referida pesquisa apontou confiança particularmente entre os empresários. Cerca de 70% do setor produtivo considerariam boas as possibilidades de implementação do mercado comum, uma visão testemunhada especialmente no setor agroalimentar, altamente concentrado e carro-chefe das exportações. Entretanto, a evolução do comércio com o Brasil fez o otimismo arrefecer. A penetração acelerada de produtos brasileiros naquele mercado e o acúmulo de déficit na balança comercial não raro provocaram manifestações de intensa preocupação em meios empresariais e políticos. De fato, em que pese a influência do fator cambial, entre 1990 e 1992 o Brasil reverteu um déficit de US\$ 754,5 milhões para um superávit US\$ 1,38 bilhão (MRE, 1993). As últimas informações anuais disponíveis mostram uma continuidade da trajetória favorável ao Brasil, pelo menos até a implementação do último plano de estabilização desta economia (Plano Real).

O aumento da concorrência, caudatário da liberalização comercial, deve redundar em problemas de emprego em vários locais do Mercosul. Seja devido ao fechamento das unidades produtivas menos preparadas, seja por causa da reestruturação vinculada à busca de um melhor lugar na economia da integração (Barbagelata, 1991; Leiva, 1991). Assim, as condições dentro das quais operam setores importantes da indústria brasileira, mais favoráveis do que na Argentina em muitos casos, têm constituído objeto de particular apreensão no país vizinho. A própria composição do fluxo comercial recente entre os dois países aponta consideráveis vantagens para o Brasil, haja vista a nítida concentração de exportações para a Argentina em setores de maior dinamismo e valor adicionado (complexos metal-mecânico e químico)<sup>2</sup>, uma característica não observada nos fluxos em sentido contrário.

Portanto, se "o tema do emprego é o grande problema nacional que a sociedade argentina tem que resolver nos próximos anos" (Goldin et al., 1991, p. 23), e isto com ou sem integração, ganha magnitude a problemática referente à participação daquele país num mercado comum também integrado por uma economia cuja estrutura industrial está longe de ser negligenciável, não obstante os efeitos da crise contemporânea. Ainda mais porque "os altos custos com que opera a indústria argentina, e sua falta de integração, impedem tanto a multinacionalização das firmas locais como a obtenção de bons resultados no campo das exportações industriais. Por outro lado, [tais firmas] carecem de uma estratégia comercial em escala regional e mundial e não possuem o

---

<sup>2</sup>Consultar Sarti e Furtado, 1993.

financiamento que a concorrência internacional requer" (Goldin et al., op. cit., p. 6).

## 1.2. Brasil

No Brasil, o otimismo em relação ao Mercosul foi menos aparente entre os empresários<sup>3</sup> e, durante algum tempo, a mobilização no sentido da preparação do setor produtivo mostrou-se pouco intensa<sup>4</sup>. Apesar disto, não faltaram elogios ao objetivo, consubstanciado no projeto de integração, de revitalizar o desenvolvimento econômico dos países "em clima de abertura para o exterior e de modernização industrial" (Rezek, 1990). Grandes empresários chegaram mesmo a se declarar convencidos de que a "eliminação de barreiras, adotada de maneira coordenada entre os países membros, vai resultar em padrões de bem-estar e justiça social semelhantes aos do Primeiro Mundo" (Brandalise, 1991).

Contudo, assim como a indústria é reduto de apreensão por excelência na Argentina, o setor primário brasileiro nunca deixou de dar mostras de ansiedade face ao que lhe pode reservar a integração. Ao que tudo parece indicar, a agricultura constitui setor onde a concorrência se revelará intensa e repleta de implicações para o Brasil, notadamente no Sul, onde incidem tipos de cultura no desenvolvimento dos quais o maior país vizinho beneficia-se inclusive de condições naturais especialmente favoráveis, operando com maior produtividade e menores custos de produção (Adams, 1990). Desta forma, se, aparentemente, a indústria brasileira sempre apoiou a integração, o setor agrícola nacional permaneceria atormentado por indagações do tipo: para o Brasil, "não será o Mercosul uma troca de produtos industrializados por produtos agrícolas dos demais [países]?" (Rodrigues, 1991).

Os pequenos agricultores, responsáveis pelo grosso da produção de alimentos no país, constituiriam alvo privilegiado das conseqüências da integração para a agricultura. Isto deriva em boa parte da sua falta de competitividade e do reduzido controle que podem exercer sobre os preços finais. Portanto, não seria arriscado prever que sistemas produtivos locais acabarão tendo que se reconverter por inteiro, podendo-se inclusive considerar a hipótese de que haverá abandono de atividades

---

<sup>3</sup> "O entusiasmo dos parceiros latino-americanos em relação ao Mercosul só é comparável à negligência afável dos brasileiros" (Longo, 1991).

<sup>4</sup> Até o final de 1991 só 12% do setor produtivo brasileiro já teria realizado o planejamento estratégico com vistas à integração, contra 25% na Argentina (cf.

e, face a previsíveis dificuldades de redirecionamento produtivo, migrações em larga escala para áreas urbanas. Tanto é preocupante a situação de segmentos do setor primário brasileiro no Mercosul, que vários foram os produtos agrícolas incluídos entre os considerados sensíveis à liberalização comercial. Indício semelhante é representado pela frequência com que ocorreram discussões, através de seminários e outros tipos de eventos, sobre a integração envolvendo interessados do setor, em vários locais da região Sul do Brasil.

### 1.3. Paraguai

No Paraguai, inclusive em nível de presidência da República, advogou-se pela agilização do Mercosul e declarou-se que o país deseja vínculos recíprocos de entendimento crescente na região. Manifestou-se boa receptividade também na órbita do sistema produtivo: o presidente da Federação da Produção da Indústria e do Comércio paraguaios dizia acreditar, pouco depois da assinatura do Tratado de Assunção, que o mercado comum significaria uma "revolução que poderá transformar radicalmente a face do País"<sup>5</sup>. Tal otimismo tinha como base a convicção de que o crescimento do mercado obrigaria o aparelho produtivo a melhorar o seu funcionamento.

Porém, o entusiasmo observado no Paraguai dizia respeito, acima de tudo, ao empresariado ligado ao capital estrangeiro, dominante nos setores de agroexportação, importação e bancário-financeiro. Na manufatura e agricultura tradicionais, setores de atividades que abastecem o mercado nacional com alimentos de origem agrícola e agropecuária, a visão não foi a mesma. Aqui, e principalmente em meios acadêmicos críticos, a base da expectativa predominante era, segundo consta, a consciência de que "o país não conta com um nível de atividade manufatureira em condições de equilibrar a feroz concorrência a que se verá submetido o setor industrial uma vez em vigor o Mercado Comum [e], do mesmo modo, não possui tradição nem experiência industrial, menos ainda tecnológica e científica" (Luna e Montiel, 1991, p. 4). Até mesmo a parcela do setor primário tida como segmento mais expressivo da economia se revelaria frágil no contexto da integração: verificam-se anacronismos consideráveis como a existência da grande propriedade latifundiária, foco de um conservadorismo extremo e esfera onde mudanças de qualquer natureza se deparam com grandes resistências.

---

<sup>5</sup>Cf. reportagem do jornal Zero Hora, de Porto Alegre, de 1 de setembro de 1991.

Ao argumento de que a integração traria o benefício de um mercado de 200 milhões de consumidores, as análises mais críticas contrapuseram o fato de que no Paraguai a tendência é o incentivo às importações, em detrimento das exportações, de uma forma geral. Estas vêem-se historicamente obstaculizadas, entre outras coisas, pelos privilégios concedidos à agroexportação *vis-à-vis* aos produtos não tradicionais, como vários do setor secundário, pela política tributária fiscalista e antiexportação e pela própria ausência de mentalidade exportadora. Ao que se agrega a "inexistência no país de indústrias capazes de produzir mercadorias com as quais beneficiar-se neste mercado (...), sem deixar de recordar que as indústrias existentes estão longe de reunir a quantidade e a qualidade requeridas para tal mercado de 200 milhões de pessoas" (ibid., p. 10).

#### 1.4. Uruguai

No Uruguai, expressou-se em altos escalões da administração nacional o ponto de vista de que o Mercosul significaria um verdadeiro "choque" nas estruturas do país. E declarou-se mesmo a certeza de que o projeto integracionista figurava no "destino comum" daquele povo. Tamaña atribuição, na ótica político-administrativa, relacionava-se na verdade à esperança de que o mercado comum pudesse representar a chance de transformar o quadro de estagnação e obsolescência que caracteriza a economia do Uruguai há muito tempo. De fato, não faltou quem considerasse o Mercosul como oportunidade para a própria mobilização da juventude uruguaia em torno da reflexão e do debate sobre o seu futuro e o do país, isto é, como um elemento catalisador de mudanças no cotidiano da sociedade como um todo (Couriel, 1991).

Entretanto, o entusiasmo observado não significava ausência de inquietações. Realmente, "assim como para todos os membros [do Mercosul] abre-se a perspectiva de produzir mais para um maior número de consumidores, aos países menores coloca-se a preocupação de evitar que (...) [o seu] mercado seja absorvido facilmente pelas economias mais fortes" (Abreu, 1991, p. 21). Com efeito, as "reduções tarifárias (...) geram uma grande preocupação nos principais atores da sociedade. Discute-se o tema em nível político, porém são inúmeras as reuniões protagonizadas pelas distintas forças sociais. Os empresários, preocupados pela incerteza de seu futuro. Os trabalhadores, com a angústia de perder seus postos de trabalho, numa sociedade com uma estagnação estrutural que praticamente abrange os últimos trinta anos" (Couriel, op. cit., p. 59).

Ao desassossego, seguiram-se ácidas críticas à forma de participação dos países menores. Por um lado, o Uruguai estaria fadado a figurar

como sócio de segunda ordem. Por outro, seria míope a visão de que, tendo em vista principalmente as possibilidades de renovação tecnológica criadas, o aumento do mercado estimularia a modernização e o crescimento econômico. Pecar-se-ia por desconsiderar o forte controle exercido pelas empresas multinacionais, tanto em termos de mercado como no tocante às técnicas e à tecnologia, e o fato de que, na "livre" concorrência, prevalecem os mais poderosos, entre os quais não estariam empresas uruguaias. Assim, o Mercosul não seria uma efetiva proposta de integração regional: "(...) pelo contrário, a vigência de estratégias econômicas neoliberais (...) e a preferência (...) pelos instrumentos comerciais não seletivos (...) acentuarão as desigualdades regionais em benefício dos pólos de crescimento já existentes, desintegrando-os ainda mais da dinâmica regional e afiançando sua articulação tentacular com os países centrais" (Arce et al., 1991, p. 123).

## 2. Para além da concorrência

Não deve surpreender que a ênfase nas discussões sobre o Mercosul tenha quase invariavelmente recaído em especulações sobre quem ganharia e quem perderia com a integração. Dadas as incertezas, como sugere o quadro brevemente esboçado sobre os quatro países, era inevitável que a integração fosse quase que tão-somente objeto de considerações permeadas de ansiedade sobre a intensificação da concorrência. Caminhava-se para a abertura das fronteiras e, portanto, a livre circulação de mercadorias acenava com a irrevogável exposição de produtores dos países sócios a uma concorrência consideravelmente acirrada e com sérias conseqüências, conforme os setores de atividades e as regiões.

Entretanto, desde que a implantação do mercado comum revelou-se um processo efetivo, a esfera da competição intrabloco deveria ter sido superada no debate e na ação. As possibilidades de conjunção de forças entre as economias-partes deveriam ter passado a ocupar posição crescentemente destacada. Não constitui um objetivo do Mercosul, conforme o Tratado de Assunção, a busca de uma "adequada inserção internacional"? Considerando, para referir somente a um aspecto, a enorme (e crescente) distância tecnológica que separa os países da área e as economias mais industrializadas, a perseguição daquele objetivo não pode prescindir do agrupamento - focalizando algumas metas comuns - das melhores forças criadoras do Cone Sul. Os principais benefícios econômicos da integração mostram-se, aliás, relacionados com questões ligadas à tecnologia. Contrapondo-se aos efeitos "estáticos" da integração, relacionados à criação e/ou ao desvio de comércio, os efeitos "dinâmicos", associados a mudanças na fronteira da

produção como resultado do progresso técnico e tecnológico (Balassa, 1964), tendem a se materializar na esteira de esforços conjuntos de pesquisa e desenvolvimento.

Desta maneira, as melhores possibilidades naquilo que se considera um objetivo fundamental do mercado comum - a inserção mundial competitiva, inclusive com aumento do poder de barganha nas negociações internacionais - parecem imbricadas com as oportunidades de cooperação no novo espaço econômico. E o que se descreve com o termo "cooperação"? Segundo um manual de integração latino-americana<sup>6</sup>, o termo designa "entendimentos fragmentários, normalmente intergovernamentais, de projetos, programas, obras, individualizados setorialmente (...). [Desta forma,] implicitamente ou não, a cooperação econômica mútua é elemento coadjuvante de um processo de integração (...)" (CINDA e IAEAL, 1987, p. 210-211), elemento que inclusive sugere a importância do sentido comunitário e, para o Cone Sul, em razão da grande heterogeneidade das economias envolvidas, a relevância da solidariedade entre os povos. Ambos os sentidos - comunitário e de solidariedade - parecem condicionar o próprio sucesso da integração. Se esta implica compatibilizar os elementos dos sistemas econômicos, de modo a ampliar a eficácia do conjunto, isto só encontra ressonância junto a "grupos sócio-econômico-políticos que se consideram como uma comunidade" (Behrman, 1984, p. 87).

Enfocar assim a integração regional significa propugnar um tipo de debate sobre o Mercosul centrado na idéia de América Latina como uma espécie de "comunidade de destino", onde os problemas que afligem as várias sociedades poderiam ser enfrentados de forma coletiva e solidária. Implica, portanto, em cada canto do imenso mosaico econômico-social do Cone Sul, olhar muito além do aspecto da competição, da luta intestina. É coerente, por outro lado, com a defesa de uma forma de integração que contemple transformações produtivas. Mais do que isso, uma integração no âmbito da qual sejam criadas condições para o cumprimento de "uma etapa de construção e renovação, com um modelo econômico que permita o dinamismo e a equidade, que assegure a liberdade e a justiça, que possa definitivamente consolidar o processo democrático" (Couriel, op. cit., p. 82). Isto, de forma oposta a uma integração caracterizada pela ausência do Estado e onde a esfera produtiva seja penalizada, sem atenuantes. Onde, devido em boa medida ao descaso oficial, pequenos e médios produtores sejam varridos do cenário pela impossibilidade de competir e os trabalhadores vejam-se largados à própria sorte.



Claro está que nenhum tipo de integração, por mais impregnada que esteja dos sentidos de comunidade e solidariedade, detém por si só a capacidade de resolver os graves problemas que afetam o Cone Sul e a América Latina em geral. Não há situação de livre trânsito de mercadorias, pessoas e capitais que, desconectada de outros processos, possa ao menos acenar com chances de enquadramento de questões tão agudas como distribuição da riqueza extremamente desigual e penúria crescente de consideráveis segmentos sociais. Estes são problemas enraizados na estrutura de cada formação social, não podendo ser atacados senão no marco de uma arquitetura econômica, social e política diferente da que caracteriza a maioria dos países latino-americanos. No entanto, lê-se no preâmbulo do Tratado de Assunção que os países-membros desencadearam o processo integracionista "considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais (...) constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social".

A grandiloquência do texto oficial é sedutora. Entretanto, deveriam ser consideradas com rigor as possibilidades de efetivo desenvolvimento sócio-econômico, isto é, de mudança estrutural, incrustadas numa integração protagonizada no âmbito do neoliberalismo, orientação predominante dos governos do Cone Sul. Não é desprovido de significado o fato de nenhum subgrupo setorial, entre os originalmente previstos no Tratado de Assunção para conduzir a implementação do processo integracionista, ter contemplado questões sociais e do mundo do trabalho no Mercosul<sup>7</sup>. Se as filosofias do liberalismo econômico enfeixam-se no individualismo, que se apóia em princípios como o egoísmo e o "darwinismo social"<sup>8</sup>, como é possível acreditar em propósitos de dinamização da economia num contexto de busca de menores disparidades sociais, como anunciou a retórica governamental a propósito do Mercosul?

De qualquer modo, a integração regional dificilmente constituirá uma "resposta adequada" aos "acontecimentos internacionais", como pretendiam os signatários do Tratado de Assunção, fora do marco da cooperação e da busca de complementaridades como princípio básico de orientação das relações entre as economias envolvidas. Isto parece impor a necessidade de modificar o quadro regional em matéria de, por

---

<sup>7</sup>O sub-grupo 11, sobre relações de trabalho, só foi criado bem mais tarde.

<sup>8</sup>Princípio segundo o qual só os melhor adaptados merecem sobreviver num quadro de concorrência. Consultar Bunde, 1985.

exemplo, transferência de tecnologia e recursos produtivos, assim como no que concerne a empreendimentos conjuntos. Um quadro historicamente débil, entre outras coisas, tendo em vista as inquietações com relação à concorrência recíproca. O potencial neste campo parece entretanto considerável, como sugere um estudo efetuado sobre a sub-região do Mercosul formada pelos três Estados do Sul do Brasil e pelas Províncias do Nordeste da Argentina (BID/INTAL, 1991).

Identificando no limitado conhecimento mútuo uma importante causa da tradicional fragilidade dos vínculos de cooperação e da busca de complementaridades, o referido estudo propõe intensificar as atividades relacionadas a encontros, missões de naturezas diversas e investigações sobre a área, assim como decisivas investidas na comunicação de massa. Simultaneamente, atuar-se-ia de forma mais específica para incrementar o comércio regional e, principalmente, favorecer a transferência de tecnologia de processos produtivos e de comercialização. Sem esquecer a necessidade de promover trocas de informações sobre as atividades de pesquisa e desenvolvimento, tema que, inclusive, remete à questão do papel da Universidade no processo integracionista. Algum nível de compatibilização no tocante à formação acadêmico-profissional, de uma parte, e o estímulo ao efetivo intercâmbio de professores, pesquisadores e estudantes, de outra, constituiriam sem dúvida importantes elementos de uma integração não limitada aos aspectos comerciais<sup>9</sup>. Deve-se de fato aproveitar as possibilidades oferecidas pela integração, sobretudo em matéria de cooperação tecnológica, entre as quais inscrevem-se iniciativas de pesquisa, cursos de formação e aperfeiçoamento e acordos entre empresas. Permeando e, mais do que isso, estruturando a concretização de tais perspectivas, deveria situar-se o Estado, com a utilização plena de sua capacidade de alocação de recursos e de planejamento.

No plano comercial propriamente dito, revelar-se-ia importante o desenvolvimento de fluxos primordialmente intra-setoriais. Tal característica denota ênfase em relações de complementaridade que refletem a busca de especialização - em nível de processos, produtos e partes de produtos, em meio a articulações e combinações envolvendo sistemas produtivos regionais - entre subsetores de um mesmo setor produtivo e, assim, a procura de economias de escala. Como a integração tende a estimular acordos de diversos tipos, o que já está ocorrendo e se verá a seguir, trata-se de configuração produtivo-comercial a ser perseguida e apoiada tanto quanto possível. A

---

<sup>9</sup>Consultar os vários documentos do Seminário "Universidad y Mercosur". In:

complementaridade tradicional, caracterizada por fluxos de mercadorias cujos setores de produção não são observados junto aos parceiros comerciais, tende a produzir fracos resultados em termos de transformações nas estruturas econômicas em processo de integração (Quijano, 1991). Além disso - e tal aspecto mostra-se particularmente relevante -, os ajustes relacionados ao incremento do comércio intra-setorial parecem menos onerosos, social e economicamente, do que os relativos à especialização intersetorial (López e Dichiara, 1992). De fato, é preferível incorrer no declínio ou, ao extremo, no desaparecimento de uma empresa, do que no de um setor produtivo como um todo.

Em suma, as melhores chances do Mercosul se inscrevem no que Santos (1993) considera como os "termos gerais da equação integracionista" na periferia do sistema capitalista internacional.

Suas bases se encontram na capacidade de hegemonia das forças populares, democráticas e nacionalmente soberanas sobre os Estados nacionais.

Sua viabilidade se encontra na capacidade desses Estados articularem com outros Estados soberanos e democráticos uma estratégia de relacionamento econômico, diplomático e político baseada nos interesses comuns das partes, e não na dominação política, na exploração e na expropriação da riqueza socialmente produzida. Esta estratégia de relacionamento Sul-Sul, de aliança entre as novas economias industriais, de colaboração entre tecnologias de domínio dos trópicos e de preservação e utilização de suas grandes reservas de biodiversidade e do poder energético da biomassa formam um campo de colaboração infinito a ser explorado.

A viabilidade dessa estratégia passa, por fim, pela capacidade dessas forças de produzirem ações, políticas e propostas de rearticulação das relações econômicas, políticas, diplomáticas e culturais internacionais na direção de um mundo mais justo, equilibrado e pacífico. (p. 137-138).

### 3. Relações entre empresas no Mercosul

Quando se falou que a cooperação revelou-se tema de reduzido destaque durante a transição para o Mercosul, isso não queria significar indicação de ausência absoluta de posturas e, até mesmo, de empreendimentos com aquela orientação. Pelo menos ao nível empresarial, iniciativas diversas envolvendo atores dos países membros, e mesmo do exterior, puderam ser repertoriadas, muitas delas revestidas do caráter cooperativo, de busca de complementaridades. Realmente, os

negócios no âmbito do Mercosul têm implicado desde instalações de unidades produtivas em países vizinhos, acompanhadas ou não de sociedade com empresas locais, até simples aberturas de escritórios de representação, passando por compras de ações e o estabelecimento de acordos comerciais e de cooperação técnica e industrial<sup>10</sup>. Digno de nota é que as ações observadas dizem respeito tanto a grandes empresas como aos segmentos das pequenas e médias.

### 3.1. Observações gerais

Um trabalho realizado na Argentina já em 1992, objetivando identificar as iniciativas empresariais engendradas naquele país e no Brasil pela dinâmica do Mercosul, revelou que, entre as "respostas" dos agentes privados à sucessão de eventos relacionados com a integração, figuravam ações no sentido de estabelecer acordos de cooperação<sup>11</sup>. Baseado em levantamento junto a publicações periódicas de ambos os países, o estudo mostrou uma esmagadora maioria de casos de iniciativas associadas aos setores produtores de bens e, em meio a estes, a predominância de acordos com impactos produtivos diretos. Nas experiências de acordos somente comerciais, os setores de bens de consumo e automobilístico apresentavam concentração destacada. Nas de impacto produtivo, o setor automobilístico também despontava, mas desta vez acompanhado de atividades produtoras de bens intermediários.

Como se observa, destacaram-se no levantamento iniciativas envolvendo a indústria automobilística: 1/4 de todos os casos identificados. A maioria dizia respeito à complementação produtiva entre produtores de peças e partes, de um lado, e unidades terminais, de outro, localizados tanto na Argentina como no Brasil. Portanto, ações geradoras de impactos não negligenciáveis em termos de produção. Cabe referir que a destacada incidência de empreendimentos relacionados ao setor de automóveis está em sintonia com as particularidades da evolução desta indústria nos dois países e com o respectivo intercâmbio bilateral<sup>12</sup>. Entretanto, isto não ofusca a evidência de que uma considerável movimentação no *front*

---

<sup>10</sup> Consultar, por exemplo, Berrica e Salgado, 1994.

<sup>11</sup> Cf. López y Porta, 1992.

<sup>12</sup> "A presença de mecanismos de comércio administrado no marco do MERCOSUL, a prevalência (especialmente no segmento de terminais) de firmas transnacionais com filiais na Argentina e no Brasil e as fortes pressões para a reconversão das indústrias automotrizes argentina e brasileira no marco dos respectivos processos de abertura comercial, são elementos que pesam para explicar o notável dinamismo dos acordos, associações e estratégias de complementação registrados até o presente" (López y Porta, 1992, p. 10).

das relações entre unidades produtoras (empresas, fábricas) daquele setor constitui realidade no Cone Sul nos últimos anos, com impactos ao nível da produção.

Aqueles movimentos não se restringem ao complexo automotriz, conforme já assinalado. O setor de bens de consumo também se fez presente de forma pronunciada, com predomínio absoluto das atividades ligadas à produção de alimentos e bebidas, assim como o setor de bens intermediários, representados sobretudo pelos plásticos, e também o de bens de capital, principalmente através das máquinas agrícolas. As estratégias envolvendo a produção de alimentos e bebidas são realmente dignas de realce. Um estudo recente<sup>13</sup> sobre iniciativas empresariais no *agribusiness* do Mercosul, com alcance mais amplo do que a simples importação-exportação, revelou que, entre as que puderam ser levantadas, mais de 70% referiam-se àquelas atividades. Quanto à natureza destas iniciativas, basta mencionar que, quando as ações envolviam contratos interempresariais, predominavam as parcerias comerciais. Nos casos de relações intra-empresariais, por outro lado, a presença maior era de ações de integração horizontal, quer dizer, relativas à busca de combinações de processos tecnologicamente semelhantes sob um comando decisório unificado.

No estudo argentino de 1992, os serviços constituem o agrupamento setorial em que as iniciativas empresariais ocupavam o segundo lugar em número de casos detectados, aparecendo logo após o complexo automotriz. Aqui, o dinamismo maior tem ficado por conta dos bancos. As iniciativas envolvem desde a busca de complementação de serviços, até a instalação de agências e/ou escritórios de representação em praças localizadas no outro país (Argentina ou Brasil), passando por associações de naturezas diversas e com objetivos variados.

### 3.2. Pequenas e médias empresas

Mesmo as empresas de menor porte têm demonstrado interesse em desenvolver ações de cooperação no Mercosul. Fornecem evidência a este respeito pesquisas recentemente efetuadas na Argentina<sup>14</sup> e no Brasil<sup>15</sup>, na forma de entrevistas em firmas, sobre o tema dos acordos entre pequenas e médias empresas (PMEs) industriais dos dois países.

---

<sup>13</sup>Neves e Jank, 1994.

<sup>14</sup>Cf. Yoguel, 1994.

<sup>15</sup>Cf. Bercovich, Lins y Espíndola, 1994. Consultar também Lins e Bercovich, 1995.

Na Argentina a investigação, junto a 42 PMEs que tinham, estavam tentando ou haviam tentado, mesmo que sem sucesso, formas de cooperação com firmas brasileiras, mostrou predominância de acordos envolvendo fluxos comerciais. Na maioria, fluxos de "mão-dupla", quer dizer, da firma argentina para o Brasil e do *partner* brasileiro para aquele país. Em termos setoriais, o maior número de ocorrências disse respeito a firmas metal-mecânicas. Embora predominantemente de natureza comercial, tais acordos foram considerados pelas firmas argentinas como fonte de benefícios com repercussões em nível de produção e tecnologia, inclusive possibilitando vantagens dinâmicas relacionadas com informação e aprendizagem.

De fato, certos acordos contemplam aumento de especialização produtiva, com conseqüentes ganhos de escala: o *mix* de bens diretamente produzidos sofre diminuição, porém sem que o mesmo declínio ocorra no de produtos comercializados, fato que deriva da incorporação de novos produtos, tendo em vista o acordo. Outro tipo de vantagem tem a ver com a estratégia de diferenciação de produtos na Argentina mediante aproveitamento de economias de escala do sócio brasileiro, que passa a fornecer partes e peças. Os objetivos e resultados são diversos, mas muitos acordos mostram-se também caudatários da necessidade de adaptação das PMEs a mudanças no funcionamento do mercado, representadas pela abertura da economia, pela desregulamentação e a própria integração regional.

Vale salientar que o sucesso no estabelecimento de acordos não parece algo fortuito. Ao contrário, a experiência anterior na qualidade de exportadora foi indicada por boa parte das empresas como condição importante para acordos bem sucedidos. O motivo é que tal trajetória favorece algum conhecimento prévio sobre o funcionamento de mercados externos. Outra condição chave foi o desenvolvimento de confiança recíproca. Claro está que tal possibilidade só pode se materializar no bojo de um processo, e isto explica o elevado número de viagens e a freqüência das negociações antes da concretização dos acordos. Daí o resultado segundo o qual a maioria destes necessitou mais de um ano para a efetivação. Daí também as reiteradas alusões à importância que teria um efetivo apoio institucional à cooperação. Com efeito, um dos motivos de fracasso em algumas tentativas de realização de acordos foi relacionado, pelas empresas, com o fato de ser extremamente reduzido o suporte institucional existente, uma carência que inclusive potencializa dificuldades relacionadas com outras questões.

No Brasil estudaram-se 30 PMEs, quer detentoras de acordos com firmas argentinas, quer em vias de realizá-los, ou ainda que efetuaram tentativas neste sentido. Como na pesquisa argentina, predominaram firmas metal-mecânicas, assim como constituíram maioria os acordos de natureza comercial: 57% envolviam representação e/ou distribuição, 10% agregavam assistência técnica pós-venda àquelas atividades e os 33% restantes envolviam complementação produtiva, manutenção e assistência técnica pós-venda, sem fluxo comercial. Entretanto, diferentemente dos resultados obtidos no país vizinho, prevaleciam claramente os acordos com fluxo comercial de "mão única", rumo à Argentina, situação baseada principalmente em vantagens de preços. De fato, haja vista o plano de estabilização econômica (Plano Cavallo), a conjuntura era de mercado dinamismo na demanda interna daquele país: o fortalecimento da moeda nacional permitia-lhe atuar como grande comprador, ao mesmo tempo em que dificultava as suas vendas externas.

Assim, a motivação principal por detrás das iniciativas das PMEs brasileiras, no que diz respeito à cooperação, vinculava-se à intensificação das exportações para o país vizinho: buscava-se, sobretudo, ampliar o mercado pela utilização da estrutura de comércio local de empresas argentinas. Desta forma, tendo em vista uma orientação predominantemente comercial, e com aquelas características quanto à direção dos fluxos, os acordos firmados não resultaram em melhora na posição das firmas brasileiras nos seus próprios mercados, e tampouco em alterações significativas ao nível da produção. Entretanto, ganhos de escala, acesso à tecnologia e a novos produtos e obtenção de novas experiências constituíram objetivos declarados. Mais do que isso, as firmas reconheceram ter logrado a obtenção de resultados nesta direção. Merece portanto destaque o fato de que não se observou coincidência de objetivos gerais, na busca de acordos, entre as PMEs estudadas na Argentina e no Brasil. As primeiras buscavam aumento de competitividade no mercado local, tendo em vista ganhos de escala e economias de escopo, assim como ampliação do mercado e melhora na qualidade dos produtos comercializados. As brasileiras não apontavam nos acordos vantagens no sentido de melhorar a sua competitividade nos respectivos mercados locais; miravam sobretudo as chances de aumento das quantidades exportadas.

Também no Brasil, a experiência prévia em exportação foi indicada como elemento condicionante na busca e realização de acordos. Da mesma forma, atribuiu-se importância ao apoio institucional. Entretanto, embora considerado elemento básico, tal apoio foi escassamente mencionado como suporte efetivo em casos concretos: a maior parte dos acordos bem sucedidos foi realizada de forma direta, a partir de contatos entre as

empresas, sem qualquer mediação institucional. Vale porém assinalar que a falta de apoio foi assinalada como um dos fatores que mais obstaculizam a cooperação, juntamente com problemas tais como ausência de informações disponíveis sobre os mercados vizinhos e sobre possíveis parceiros e complexidades ligadas a questões de ordem tributária e alfandegária. As firmas que se encontravam em situação de busca de acordos apontaram as seguintes dificuldades a terem, provavelmente, solução encaminhada no marco de um maior apoio institucional à cooperação: carência de informações sobre o mercado argentino, principalmente no que concerne aos preços e à oferta de bens e serviços; problemas para o estabelecimento de contatos com empresas que poderiam tornar-se parceiras; obstáculos relativos ao próprio estabelecimento de negociações voltadas para a cooperação; questões relacionadas aos procedimentos que o comércio exterior implica.

\*\*\*

Cabe observar, por fim, que os movimentos em torno da cooperação empresarial no Mercosul condizem com a tendência, avultada no plano internacional desde os anos 80, de ampliação quantitativa e qualitativa do universo dos acordos entre empresas. Isto tem ocorrido na esteira de transformações tecnológicas e organizacionais que fizeram da "flexibilização" das estruturas internas das firmas uma condição básica para a competitividade. De um lado, num quadro de globalização da economia, as parcerias favorecem a presença simultânea em vários dos mercados distribuídos no planeta. De outro, permitem produzir com a utilização de patrimônios tecnológicos e mesmo de capacidades e recursos externos às empresas, o que configura significativas vantagens competitivas num ambiente de custos fixos que, em virtude da crescente sofisticação de máquinas e equipamentos, revelam-se extremamente altos<sup>16</sup>. Os esquemas de integração entre economias nacionais tendem, certamente, a reforçar a cooperação internacional, já que representam a criação de espaços de relações privilegiadas entre os agentes. E no interior de tais esquemas, as PMEs parecem emergir *vis-à-vis* a empresas de maior porte como beneficiárias por excelência das possibilidades de cooperação e dos benefícios desta.



## Considerações finais

Eleger como objetivos centrais, no âmbito do Mercosul, a busca e o aprofundamento de relações estreitas de cooperação entre as sociedades argentina, brasileira, paraguaia e uruguaia talvez conferisse um novo sentido ao processo de integração regional. Uma orientação menos comercial poderia passar a ser testemunhada e a implementação do projeto quiçá pudesse contemplar questões de efetivo interesse dos povos implicados, com possibilidades para a abordagem integrada de alguns dos graves problemas observados em todos os lados das fronteiras internas. Quem sabe isto representaria, dentro da projeção para um "mercado comum", a valorização adequada do atributo "comum" *vis-à-vis* ao elemento "mercado", em absoluta e quase exclusiva evidência desde os primeiros movimentos do Mercosul.

A referida inclinação significaria incorporar a solidariedade como princípio norteador fundamental das relações entre os países membros. Seria isto possível junto a sociedades que, internamente, vivem um quadro de *apartheid* social<sup>17</sup> e, também, de clivagens inter-regionais de desenvolvimento que inclusive tornam problemático falar de coesão nacional? Schilling (1992) parece cético quando pergunta, considerando o Mercosul do ponto de vista brasileiro, se "...não seria prioritário, antes de partirmos para hipotéticas e questionáveis integrações com países vizinhos (igualmente problematizados ao extremo), tratar de superar ou, ao menos, atenuar as contradições regionais existentes, visando estabelecer uma efetiva unidade nacional?" (p. 135). Que isto constitua prioridade, pouca gente discordaria. Entretanto, condicionar a integração entre os países à "integração interna" de cada protagonista, implica comprometer a primeira, pelo menos num horizonte temporal perceptível. Deve-se, ao contrário, perseguir a integração em nível de Cone Sul. Não uma integração "qualquer", entretanto, e sim um processo que possa inclusive frutificar em termos de enquadramento de alguns problemas existentes nas sociedades-partes. Por exemplo, se adequadamente conduzida, é possível que a "integração social", associada aos trabalhos do subgrupo 11 - sobre relações de trabalho -, reverbere em escala de Cone Sul, representando avanços importantes para os trabalhadores de todos os países envolvidos.

O Estado tem função preponderante a cumprir no campo em foco, conforme já se enfatizou. Iniciativa primordialmente política, pelo menos nos primeiros estágios, o Mercosul tem na esfera estatal um nível de determinação básico em matéria de definição de trajetória. Desta forma,

---

<sup>17</sup>Sobre a idéia de *apartheid* social, consultar Buarque, 1993.

se o Estado de fato patrocinasse a inclinação do projeto integracionista para um maior nível de cooperação, muito poderia ser realizado, e com alguma agilidade. Seja no que se refere à questão social, seja ao nível da produção e do próprio comércio, instâncias em que cabem questões relacionadas com a competitividade regional nos mercados mundiais. Iniciativas estatais, no sentido do estímulo, do apoio e da própria realização, voltadas para a cooperação em Ciência e Tecnologia, por exemplo, revelar-se-iam cruciais. O Estado teria, contudo, que fazer prova de interesse e desenvoltura no mínimo semelhantes ao demonstrado pelo setor privado.

De fato, conforme assinalado, os agentes privados já despertaram para aquele aspecto das relações internacionais na região e têm demonstrado alguma vitalidade na perseguição de parcerias e de acordos. Evidentemente, os maiores organismos econômicos presentes no Cone Sul são os que denotam mais desembaraço nas diversas iniciativas empresariais estimuladas no marco da integração<sup>18</sup>. Porém, como indicado, as pequenas e médias empresas têm igualmente marcado presença. Mas também na esfera empresarial, não obstante a movimentação observada, muito existe para ser realizado. Em particular abrangendo a atuação governamental, pois o Estado pode agir tanto com vistas à cooperação mais geral, multidirecionada, quanto no sentido de estimular e amparar iniciativas privadas. O apoio aos acordos e à busca de parcerias no âmbito do setor privado revela-se importante sobretudo com relação aos segmentos de PMEs: nos estudos já referidos, tais empresas manifestaram o ponto de vista de que o suporte institucional teria enorme significado para as suas iniciativas de cooperação. Vale frisar que o apoio e o estímulo deveriam privilegiar formas mais complexas de cooperação, envolvendo, por exemplo, aporte e intercâmbio de tecnologia, desenvolvimento de novos produtos, complementação produtiva e melhoria da qualidade, de uma forma geral.

### Referências:

ABREU, Sergio. "Mercosur: un desafío a la integración". In: SANGUINETTI, Julio M.; ABREU, Sergio; COURIEL, Alberto. **Uruguay y el Mercosur**. Cuadernos de la Integración, Montevideo, Editorial Universidad Ltda., 1991, p. 15-43.

ADAMS, Reinaldo I. "Agricultura e agroindústria no Cone Sul". In: SEITENFUS, Vera M. P. e DE BONI, Luís A. (Coords.). **Temas de integração latino-americana**. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: Editora da Universidade, 1990, p. 197-217.

ARCE, Gustavo et al. "Sur, Mercosur y después". In: **Sur, Mercosur y después**. Montevideo, Túpac Amaru Editorial, 1991, p. 87-139.

BALASSA, Bela. **Teoria da integração econômica**. Lisboa, Livraria Clássica, 1964.

BARBAGELATA, Hector-Hugo. **Pesquisa preliminar da projetada integração no Mercosul desde a perspectiva trabalhista**. Montevideo, junho de 1991. (Mimeo).

BEHRMAN, Jack N. **Política industrial: a reestruturação internacional e as multinacionais**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1984.

BEMFICA, Flávia e SALGADO, Eduardo. "O mercado venceu". **Amanhã**, Porto Alegre, outubro de 1994, p. 40-55.

BERCOVICH, Néstor, LINS, Hoyêdo N., ESPÍNDOLA, Célio. **Cooperación empresarial entre Pymes brasileiras y argentinas. Primeras reflexiones que surgen del trabajo de campo en Brasil**. Florianópolis, UFSC/NEPIL, abril de 1994. (Mimeo).

BID/INTAL. **La integración y cooperación fronteriza en el programa Argentina-Brasil**. Buenos Aires, BID/INTAL, Tomo I: Diagnóstico región binacional; relevamiento de iniciativas, 1991.

BRANDALISE, Flávio. "Mercosul: o novo horizonte". **Isto É Senhor**, Nº 1.146, 11/9/91.

BUARQUE, Cristovam. **O que é apartação. O apartheid social no Brasil**. São Paulo, Brasiliense, 1993.

BUNGE, Mario. **Economía y filosofía**. 2ª ed., Madri, Editorial Tecnos, 1985.

CINDA (Centro Interuniversitario de Desarrollo) e IAEAL (Instituto de Altos Estudos de América Latina, de la Universidad Simón Bolívar). **Manual de integración latinoamericana**. Caracas, 1987.

- COURIEL, Alberto. "El Uruguay en el Mercosur". In: SANGUINETTI, Julio M.; ABREU, Sergio; COURIEL, Alberto. **Uruguay y el Mercosur**. Cuadernos de la Integración, Montevideo, Editorial Universidad Ltda., 1991, p. 45-126.
- GOLDIN, Javier et al. **Políticas de ajuste y restricción de los derechos económicos y sociales en la Argentina, 1984-1990**. Buenos Aires, Servicio Paz y Justicia, novembro 1991. (Mimeo).
- JARILLO, José C. "Ventaja competitiva y ventaja cooperativa". **Economía Industrial**, Madri, Ministerio de Industria y Energía, Nº 266, março-abril 1989, p. 69-75.
- LEIVA, Fernando. "Los acuerdos de libre comércio y la situación de los trabajadores". In: **Por una iniciativa de los pueblos de las Américas**. Sociedad chilena de Economía Política, PRIES - Cono Sur, dezembro 1991, p. 16-26.(Mimeo).
- LINS, Hoyêdo Nunes e BERCOVICH, Néstor Andrés. "Cooperação envolvendo pequenas e médias empresas industriais no MERCOSUL". **Ensaïos FEE**, Porto Alegre, (16)1, 1995, p. 242-276.
- LONGO, Carlos A. "Mercosul - uma âncora para estabilizar os preços". **Folha de S. Paulo**, 3/9/91.
- LÓPEZ, A. y PORTA, F. **Iniciativas inter e intraempresariales argentino-brasileñas en el marco del MERCOSUR**. Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Republica Argentina, outubro de 1992.
- LÓPEZ, Fabiana I. y DICHARA, Raúl O. "Comercio intraindustrial en el marco del Mercosur". In: Universidad Catolica Argentina. **Seminario Internacional sobre Realidades y Perspectivas del Mercosur**. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, outubro 1992, p. 39-59.
- LUNA, Jorge R. y MONTIEL, Ramón L. "El Mercosur". In: LUNA, Jorge R. (ed.). **Mercosur: la integración subordinada**. Assunção, FONDAD Paraguay/BASE Investigaciones Sociales. Documento de Trabajo N. 35, outubro 1991. (Mimeo).
- MRE (Ministério das Relações Exteriores). **Boletim de integração latino-americana**. Brasília, março 1993. (Edição especial).

- NEVES, Marcos F. e JANK, Marcos S. "Estratégias empresariais no agribusiness: um referencial teórico e exemplos no Mercosul". Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 32, Brasília, *Anais...*, 2 v., v. 1, 1994, p. 77-96.
- OHMAE, Kenichi. "The global logic of strategic alliances". *Harvard Business Review*, março-abril 1989, p. 143-154.
- QUIJANO, José M. "Uruguay en el mercado común. Qué hacer?". *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, INTAL, N. 167, maio 1991, p. 46-56.
- REZEK, Francisco. "Rumo à integração latino-americana". *Folha de S. Paulo*, 2/8/90.
- RODRIGUES, Roberto. "A agricultura e o Mercosul". *Folha de S. Paulo*, 8/10/91.
- SANTOS, Theotonio dos. *Economia mundial, integração regional e desenvolvimento sustentável*. Petrópolis, Vozes, 1993.
- SARTI, Fernando e FURTADO, João. "Os setores industriais no MERCOSUL". In: Projeto IRES/DESEP. *MERCOSUL: integração na América Latina e relações com a Comunidade Européia*. São Paulo, DESEP e Instituto Cajamar, 1993, p. 157-194.
- SCHILLING, Paulo R. *Mercosul: integração ou dominação?*. São Paulo, CEDI, 1992.
- STOLOVICH, Luis. *El poder economico en el Mercosur*. Montevideo, Centro Uruguay Independiente, Serie Los Poderosos 6, s/d.
- Universidad de la Republica. *Seminario Universidad y Mercosur*. Montevideo, agosto 1992.
- YOGUEL, Gabriel. *Cooperación empresarial entre Pymes argentinas y firmas brasileñas: primeras reflexiones que surgen del trabajo de campo en Argentina*. Buenos Aires, CEPAL, março 1994.