

**Investimento Externo e Integração Regional no Mercosul
parâmetros de discussão**

**JOÃO PAULO CANDIA VEIGA
ALEXANDRE DE FREITAS BARBOSA**

Cadernos CEDEC nº 35

São Paulo, 1994

INTRODUÇÃO

O objetivo desse *paper* é discutir de que forma a variável *integração regional*, no âmbito do Mercosul, vem se incorporando ao planejamento estratégico das empresas que atuam na região. Para isso, elaboramos um levantamento preliminar (em anexo) com as empresas que já anunciaram o interesse de atuar no mercado regional.

O pressuposto do trabalho é o de que as empresas transnacionais podem se constituir em atores relevantes da *integração regional* nos próximos anos, não apenas direcionando investimentos produtivos ao Mercosul, como assegurando aos *policy-makers* dos quatro países um espaço de negociação importante com outros blocos.

Busca-se caracterizar os tipos de investimento externo, *investimento direto* e *investimento em carteira* (portfólio), revelando a sua contribuição para o espaço regional. Como na América Latina ainda uma boa parte dos investimentos em carteira são de curto prazo (especulativos) e não se constituem em investimentos produtivos, concentramo-nos sobre o IDE (*investimento direto externo*) que guarda uma relação mais efetiva com o crescimento econômico na região, principalmente num contexto de falência dos modelos de industrialização via substituição de importações.

Justifica-se a escolha do IDE já que, no processo de globalização dos sistemas de produção, o desempenho das

transnacionais assume uma importância inegável no plano dos fluxos de comércio e capitais.

Analisar o espaço dedicado ao Mercosul nas estratégias de globalização dessas empresas é uma tarefa importante para aqueles que se preocupam com as possibilidades de inserção internacional da América Latina em geral e do Brasil, em particular.

Nesse sentido, supõe-se que não exista um conflito entre os processos de regionalização e globalização (1), ainda que haja dificuldades para uma conciliação dessas duas faces de uma mesma realidade na América Latina.

Para elencar alguns elementos que circunscrevem a forma como a variável *integração econômica* facilita a atração dos investimentos externos, utiliza-se os exemplos de integração na Europa e na América do Norte. Nesses casos, salienta-se mais as diferenças do que as semelhanças com o Mercosul. Por fim, parte-se dessas experiências para se especular sobre as vantagens e desvantagens de uma integração entre o Mercosul e o NAFTA.

(1)- ver Guerrieri, Paolo em "L'Integrazione Commerciale della Comunità Europea: Problemi e Prospettive per gli Anni Novanta".

O Interesse Empresarial no Mercosul

Segundo um informe da *Secretaria de Programação Econômica* do governo argentino, divulgado pelo jornal *Ámbito Financiero*, mais os dados coletados por essa pesquisa, até setembro de 1993 foram registrados mais de 120 acordos entre grupos empresariais argentinos, brasileiros e estrangeiros. Mais de dois terços deles correspondem ao setor produtivo de bens finais.

Quase 50% desses acordos são de impacto puramente comerciais e o restante são acordos em que as empresas se comprometem a realizar investimentos produtivos em ambos os países, sejam eles investimentos externos de transnacionais na região (Parmalat, AT & T, GM), em associação com empresas da região (Phillips) ou entre empresas com predomínio de participação acionária regional.

No caso dos acordos de natureza comercial, com vistas a dinamizar o comércio exterior entre os quatro países, as empresas se associam para a distribuição de produtos num mercado ampliado (Mulinos e Eberle; Alasud e Alcoa; Acindar, etc.). Há casos de compra de participação acionária entre empresas brasileiras e argentinas (Fracchia e White Martins)

Quanto aos acordos com previsão de investimentos, são anunciados por empresas transnacionais (com ou sem parceria com empresas nacionais). O setor automotivo lidera o número de

acordos com mais de 1/4 do total, favorecido, evidentemente, pelo protocolo firmado entre os governos dos dois países.

Tomando-se apenas os 99 acordos divulgados pelo órgão de governo argentino, o setor de serviços conta com 24,2% dos acordos, bens de consumo vem em seguida com 19,2%, bens intermediários com 16,2% e bens de capital com 12,1%.

Nos acordos do setor de bens de capital, se destacam o segmento de tratores e máquinas e implementos agrícolas, com a transferência de tecnologia de um país a outro para a produção do maquinário.

Quanto aos acordos para a instalação de empresas, 7 se localizam na Argentina e 4 no Brasil, sendo que a mesma proporção ocorre para os acordos que prevêm a distribuição de produtos no mercado regional.

Há ainda acordos para a fabricação de parte do processo produtivo em um país e a finalização e posterior comercialização em outro país. Um exemplo é o acordo entre a Brahma e a Local Londrina para a produção de 80.000 toneladas de malte em Puán, província de Buenos Aires, para o abastecimento das unidades da Brahma no Brasil e nos Estados Unidos.

Devido ao caráter embrionário do Mercosul, já que ainda não se esgotou o período de transição, é difícil avançar na caracterização de tendências futuras do comportamento

empresarial. Contudo, pelos dados acima computados e pela relação de empresas já classificadas (incorporadas ao estudo na próxima etapa), é possível perceber que o interesse empresarial é crescente.

Em 1991, a empresa de consultoria *Price Waterhouse*(2) promoveu um *survey* na região e constatou elementos contrastantes entre Brasil e Argentina. Enquanto 41,8% das 500 maiores empresas brasileiras não planejavam modificações em suas estratégias de mercado, no caso das empresas argentinas o Mercosul não traria mudanças no planejamento estratégico para apenas 5,7% das empresas.

No entanto, desde esse período, no caso das empresas brasileiras, aumentaram as perspectivas de um maior intercâmbio comercial na região. Dessa forma, 1/3 das empresas que incorporaram o Mercosul em seu planejamento estratégico orientavam-se para estimular o aumento do comércio intraregional.

De mais difícil avaliação são os interesses das empresas que planejam investimentos diretos na região. Essa frágil relação entre investimento externo e integração regional no Mercosul pode ter duas explicações. Ou não estão ainda dadas todas as condições para a atração do investimento externo para o Mercosul, seja pelos desequilíbrios macroeconômicos e pelas condições estruturais dessas economias - escala,

(2)- ver *Price Waterhouse*, série "Tendências Econômicas", quadrimestre setembro/dezembro de 1991

competitividade, etc, ou as empresas transnacionais, nos processos de globalização/regionalização em andamento, não identificam vantagens em se posicionarem no Cone Sul.

Dai a necessidade de mecanismos reguladores do espaço produtivo regional como a Tarifa Externa Comum, os acordos setoriais, juntamente como a formulação de diretrizes gerais de política industrial, agrícola e tecnológica. Até agora tem prevalecido no Mercosul uma combinação de políticas liberalizantes de desgravação tarifária com acertos de cotas de mercado entre os oligopólios principalmente ligados às empresas transnacionais.

Esse contexto prevalecente até agora acaba impossibilitando o aumento da competitividade e inibindo a constituição de laços inter e intra setoriais, o que dificulta a retomada do dinamismo produtivo da região e a inserção externa mais qualificada.

O Investimento Direto Externo no Mercosul: condicionantes

Segundo estudos empíricos (3), o IDE tem se concentrado por todo o globo em empresas que apresentam gastos substanciais com pesquisa e desenvolvimento como a indústria eletro-eletrônica, química e petroquímica, fármacos, alimentos e indústria automotiva.

(3)- ver Rachel Mcculloch, "Investimento Externo Direto nos Eua", em FINANÇAS EM DESENVOLVIMENTO

Em geral, as empresas estrangeiras passíveis de atração no Mercosul podem ser de dois tipos: as que produzem para os mercados locais buscando aumento de escala com o máximo de incentivos e proteção do governo - as de "substituição de importações" (indústria automotiva); e as que suprem os mercados externos a partir das chamadas "plataformas de exportação", tal como as maquiladoras mexicanas ou as fábricas de componentes eletrônicos na Malásia e Tailândia.

Além desse roteiro conceitual, há que se considerar também as estratégias de reformulação de investimento das empresas potencialmente atraídas para o Mercosul. Para analisar esse contexto de mudanças, a *Corporação Financeira Internacional* (4) fez um estudo acerca da evolução dessas estratégias sobre os países em desenvolvimento. Foram previamente selecionados quatro setores: semicondutores e componentes eletrônicos, autopeças, aparelhos eletrônicos e calçados. Esse estudo traz alguns elementos para a reflexão sobre a capacidade de atração de investimentos externos por parte do Mercosul em setores de alta tecnologia.

O estudo conclui que o quesito *mão de obra* pesa cada vez menos nos custos totais de produção, representando cerca de 10% a 15% dos custos totais de fabricação (no caso dos eletrônicos pode cair a 2% a 3%). Isso não quer dizer que a América Latina seja incapaz de oferecer vantagens ao investimento externo, já que certas tarefas que exigem um nível

(4) - *op. cit.*

médio de qualificação podem ser executadas em países em desenvolvimento, se houver treinamento adequado e flexibilidade administrativa.

Além do fator tecnológico, há um outro elemento que acompanha o IDE e que pode estar diretamente relacionado à variável *integração regional*. Em função dos modernos métodos organizacionais japoneses como o *just in time* por exemplo, a tendência é fazer com que a fábrica fornecedora e a fábrica cliente fiquem localizadas perto uma da outra. Isso significa menos transferências internacionais de peças e componentes, aumentando a regionalização da produção.

A indústria automotiva é um bom exemplo desse fenômeno. No Brasil, as montadoras executam um processo de reestruturação das relações com os fornecedores para aumentar a competitividade, diminuindo custos. Um dos mecanismos utilizados pelas montadoras para baixar os custos de componentes é a importação, prática que vem ocorrendo dentro dos índices de nacionalização de 80% acertado no último acordo da câmara setorial (5).

Portanto, se é bem verdade que o ideal de autonomia tecnológica já não faz parte da agenda nacional brasileira, é sempre possível inserir-se em nichos de mercado ligados às novas tecnologias.

(5) - ver Gazeta Mercantil. 14/10/92

O grande dilema vivido pelo Brasil no limiar do século XXI pode estar expresso no "efeito pinçamento", como coloca o ex-embaixador brasileiro nos Estados Unidos Rubens Ricúpero, ou seja, ser substituído por outros países fornecedores de mão-de-obra barata e ao mesmo tempo não alcançar níveis razoáveis em produtos com alto coeficiente tecnológico, ficando à margem no cenário internacional. Para fazer frente a tal contexto, depende-se em parte do investimento externo mas principalmente de prioridades de política industrial e da recuperação do mercado de trabalho.

Sobre a estratégia das transnacionais frente a uma área de livre-comércio, Raymond Vernon (6) acha imprescindível a sua compreensão para se caracterizar o processo de integração. E se pergunta como devem reagir as transnacionais ao processo regionalização da economia e ao mesmo tempo como os governos devem responder a essa reação. As empresas transnacionais devem atuar provavelmente abastecendo o mercado ampliado, o que envolve reformulações na localização das firmas, ou reconstituindo os seus fornecedores numa estratégia de racionalização de custos.

Os governos, ou a instância supranacional reguladora do processo, têm o papel de definir o marco geral, produtivo e social, que condiciona a atuação das transnacionais. Isso tem

(6)- ver Vernon, Raymon em "El Rol de las Transnacionales en una Zona de Libre Comercio en el Hemisferio Occidental". BID-CEPAL - Documentos de Trabajo sobre Comercio en el Hemisferio Occidental - DT-CHO-7 Setembro de 1992

acontecido em algum nível na CE, não está previsto no Nafta e deve ser incentivado no Mercosul, apesar do enfraquecimento dos Estados Nacionais envolvidos.

Para que a região volte a despertar grande interesse do cenário internacional é preciso se reestruturar criando amplos espaços internos para alianças, fusões e aquisições, tornando não só o espaço regional mais dinâmico mas também retomando políticas de renda que não deixam de ser um incentivo ao desenvolvimento.

Nesse sentido, Collin Bradford (7) mostra como muitas vezes o ajuste recessivo executado, utilizando sistemas de âncoras cambiais, favorece o investimento direto externo no curto prazo em detrimento da criação de sinergias no espaço nacional. Nesse contexto, o investimento não se torna uma variável realimentadora do desenvolvimento, já que paradoxalmente diminui, justamente, o seu próprio espaço de incidência.

O caso da Indústria Automotiva no Mercosul

A relação entre o IDE e a integração regional passa a ser mais direta se tomarmos o caso da indústria automotiva, sem

(7)- ver Bradford, Collin Jr. em "The Nexus between Capital Flows, Investment and Economic Policy" no documento da OCDE, Mobilising International Investment for Latin America, 1999

dúvida o setor mais avançado no processo de integração regional.

Há três fatores básicos que explicam o grande interesse das empresas transnacionais do setor no Mercosul.

Segundo relatório da DRI (8) , uma empresa de consultoria britânica especializada em análises sobre a indústria automobilística mundial, a América Latina será uma das poucas regiões em que haverá expansão da produção de veículos nos próximos anos.

Nesse setor, a combinação do processo de globalização/regionalização é incontestável. Existem, no mundo, dez principais produtores de veículos que controlam perto de 70% da produção mundial, com participação de destaque nas quatro principais regiões automotrizes, América do Norte, Europa, Bacia do Pacífico e América Latina. Dessas quatro regiões, a América Latina foi onde mais cresceu a indústria automobilística com um aumento de 65% nos últimos seis anos.

De fato, os números indicam isso. No caso do Brasil, o primeiro semestre de 1993 apresentou um desempenho recorde do setor, cerca de 631.000 veículos produzidos. Para o ano, espera-se a produção de 1.300.000 veículos, um recorde para a história da indústria automobilística no país.

(8)- Folha de São Paulo, 18/10/93.

No caso argentino, mesmo com a elevação dos custos de produção com a âncora cambial (principalmente mão de obra e matérias primas), a indústria se recuperou nos últimos anos. A estimativa é produzir 350.000 veículos em 1993, uma produção cerca de 20% maior do que 1991.

O segundo fator é a forte crise mundial que vem penalizando as montadoras desde o início dos anos noventa. Só o Japão, que responde por 26,8% da produção mundial de veículos contou, em 1992, com um excedente de produção de 4 milhões de unidades em relação a sua demanda doméstica. As previsões para 1993 apontam para uma queda de 20% na produção de automóveis no Japão. Nos Estados Unidos e na Europa o fenômeno é semelhante.

Por fim, há o estímulo criado pelas singulares condições institucionais criadas no próprio espaço regional. O desempenho do setor na região foi estimulado ainda nos anos oitenta com o Protocolo 21 que favorecia a complementaridade industrial e a integração vertical da produção entre os dois países. Além disso, no caso brasileiro, o ambiente institucional favoreceu a retomada do setor através da câmara setorial que já discute objetivos de longo prazo para o setor no Mercosul.

Para se ter uma idéia do grau de integração entre a indústria automotiva brasileira e argentina, hoje, o maior mercado de exportação de autos brasileiros é a Argentina, que é também o segundo maior comprador de autopeças (o déficit

comercial argentino nesse setor com o Brasil é de US\$ 700 milhões , quase metade do total).

A Autolatina, que controla a Volkswagen e a Ford nos dois países, importa caixas de câmbio do Escort e Logus feitos no Brasil. A FIAT compra motores e câmbio da Sevel argentina. A Scania e a Mercedes trazem de lá componentes para a montagem de seus caminhões no Brasil.

Quanto aos investimentos, (ver quadro abaixo), A GM formou uma *joint venture* com a Ciadea (ex- Renault) para a produção de *pick ups*, e estuda a instalação de uma nova fábrica no Brasil para atender a demanda. A empresa espera produzir 2.000 milhões de veículos na América Latina e o Brasil concentraria a maior parte da produção e dos investimentos (cerca de US\$ 260 milhões em três anos).

No caso da Autolatina, a empresa anunciou a instalação de nova unidade de produção no país e estuda a a construção de uma grande empresa para a produção dos novos lançamentos até o ano 2.000.

Para a FIAT, o Brasil tem uma importância ainda mais estratégica. Foi a única subsidiária a garantir os lucros do grupo em 1992 e anuncia a escolha do Brasil para sediar a produção de seu novo carro universal, a exemplo do modelo Uno.

Fala-se ainda na instalação de empresas japonesas no país, todas interessadas em disputar o aumento de demanda previsto para a região (Kia, Nissan, Hyundai).

INVESTIMENTOS ANUNCIADOS POR MONTADORAS INSTALADAS NO BRASIL

Automotriz	AUTOLATINA	Instalação de fábrica para a produção de sistemas de transmissão no Brasil
		Nova unidade de produção com capacidade para 1.500/dia e investimentos de US\$1 bi
	FIAT	aumento das instalações para a produção de novas unidades
	GENERAL MOTORS DO BRASIL E CIADEA	Formação da General Motors da Argentina para a produção de 5.000 pick ups
		nova unidade no Brasil
	RENAULT E CIADEA	Reestruturação de consórcio Br/Ar

A indústria automotiva reflete pois um certo tipo de relação entre investimento direto externo e integração regional. Nesse caso, as duas variáveis estão em estreita sintonia e a globalização está apoiada na regionalização.

No resto dos setores, em virtude da heterogeneidade produtiva e da conjunção de padrões de produção distintos e de várias épocas, há problemas de escala e competitividade e é mais provável que algumas empresas líderes (transnacionais basicamente) se situem internacionalmente a despeito do espaço produtivo regional. Isso não é uma tendência inevitável, sendo sempre possível que sejam articuladas políticas de competitividade no espaço regional.

O Investimento Direto Externo na CE

Segundo Perrucci(9) , não se pode tomar um modelo de internacionalização como padrão de análise das diversas economias industrializadas e dar lições de como deve funcionar a variável investimento externo em relação ao espaço econômico nacional. A realidade nos mostra, segundo o autor, que há vários modelos nacionais de internacionalização, que se devem à história social e econômica desses países, resultando em várias formas de se inserir no contexto internacional.

O investimento externo não é uma variável exógena mas algo gerado e impulsionado pelo próprio processo produtivo interno. Um exemplo típico é o caso francês que tanto em termos relativos como absolutos foi o segundo maior captador de IDE da CEE, cerca de US\$ 7,660 bilhões, apenas atrás da Grã-Bretanha,

(9)- ver Perrucci, Antônio em "I Processi di Internazionalizzazione Produttiva: L'Esperienza Comunitaria e le Indicazioni per i Paesi del Mercosul".

com cerca de US\$ 9,694, durante o primeiro semestre de 1992 (10).

Quanto à relação investimento externo e integração na Comunidade Européia, Perrucci relata que ao final da primeira etapa (eliminação das tarifas comerciais intra-CE e estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum) houve um crescimento maior do IDE na Comunidade Européia do que intra-CE. Por mais que esses últimos crescessem significativamente, não o faziam na mesma magnitude que o IDE externos, principalmente norte-americanos que triplicaram entre 1957 e 1964. É óbvia a relação entre IDE e integração mas outros fenômenos aí seriam igualmente relevantes, como por exemplo: progresso nas redes de comunicação, primeira propagação de novas tecnologias, reconstrução pós-bélica etc.

Quanto às perspectivas de finalização do Mercado Único, há algumas visões que apostam numa tendência de aumento do comércio intra-CE com uma respectiva diminuição dos IDEs intra-CE, baseados na idéia que os custos variáveis de exportação seriam reduzidos enquanto os custos fixos de IDE manter-se-iam inalterados dentro da região. Da mesma forma, haveria também uma tendência de aumento do IDE de fora da área em vista do aumento do custo de suas exportações para a CE.

Mas essa análise subestima os efeitos de diminuição dos custos de transferência entre os países-membros e está embasada

(10) - ver Gazeta Mercantil. 22/03/93

numa análise de IDEs *market-oriented* desprezando os investimentos motivados por alianças estratégicas e troca de tecnologias (*technology-oriented*).

Face à proximidade da finalização Mercado Único, a partir de 84-85, os Ides intra-área superaram os de fora da área, ainda que esse fato se processe de forma diferenciada em cada um dos países membros. Espanha, Portugal, Bélgica e Holanda estão mais propensos a IDEs intra-CE enquanto Alemanha e Itália a IDEs fora da CE.

Quanto ao papel que cada país exerce nos IDEs intra-CEE, até 1983 a Alemanha e Holanda seriam tipicamente investidores, Grécia, Espanha e Portugal receptores, enquanto França, Itália e Bélgica ficariam no meio termo. Entre 1984-88, as tendências são mais ou menos as mesmas ainda que a França se afirme enquanto grande investidor intra-europeu e a Espanha se torne cada vez mais receptora de IDE intra-europeu.

Esse contexto nos dá uma visão de quão complexas são as relações entre investimento externo e integração. No caso da CE, apesar das disparidades econômicas entre os países, o espaço produtivo relativamente coeso facilitou a entrada de capital norte-americano e estabeleceu nichos de especialização, principalmente nos anos sessenta.

A partir do anos oitenta, acontece um processo semelhante no que diz respeito à indústria japonesa, ainda que fique patente o atraso industrial europeu e a sua manutenção de

vantagens comparativas tradicionais, fora alguns setores de ponta desenvolvidos a partir de políticas setoriais como as telecomunicações na França e química na Alemanha.

Assim, o investimento externo cria espaços para a atividade produtiva européia que se organiza via integração, o que abre novas frentes de investimento externo num processo de realimentação contínua. É claro que há fissuras e a relação entre as duas variáveis não é tão completa, mas elas atuam no mesmo sentido.

O Investimento Direto Externo no Nafta

O NAFTA (North-American Free Trade Agreement) já era uma realidade entre Estados Unidos e Canadá desde 1988, havendo inclusive prática de acordos envolvendo comércio de automóveis entre os dois países na década de sessenta.

Mas o NAFTA propriamente dito só se consolida com a entrada do México, que passou a manter relações privilegiadas com os Estados Unidos depois que os processos de implementação da reforma do Estado e abertura da economia ganharam corpo a partir da segunda metade dos anos oitenta.

Para entrar no NAFTA, o México teve que fazer uma série de concessões aos EUA no que diz respeito à abertura comercial (média tarifária de 9% atualmente), à lei de patentes (aprovaram no Congresso o projeto norte-americano), à

privatização, inclusive abrindo alguns setores estratégicos da petroquímica e financeiros por exemplo ao capital internacional. Hoje 70% do comércio exterior mexicano é realizado com os EUA. De uma estratégia inicial que visava a liberalização multilateral preferiu esse país uma liberalização bilateral (11), acentuando a vulnerabilidade externa com o parceiro do Norte.

A liberalização mexicana, sendo aqui mais difícil falar de integração já que não existem quase prioridades comuns para a definição de políticas industrial, tecnológica e de emprego, tinha um só sentido: a atração de investimento externo.

No caso mexicano, a atração de investimentos externos tinha um conteúdo estratégico importante. Sua pauta de exportações era excessivamente dependente de um único bem, o petróleo (cerca de 70% em 1982). A liberalização comercial e a aproximação com os Estados Unidos tinha como objetivo atrair capitais produtivos que tivessem impacto para a pauta de exportações mexicanas. Embora já existissem desde os anos sessenta, as *maquiladoras* tiveram novos incentivos a partir dos governos De La Madrid e Salinas.

O ingresso do México no GATT em 1986 e o processo de desgravação tarifária que se seguiu finalmente criaram as condições para a elaboração de uma agenda de discussão com os Estados Unidos que resultou na assinatura de um acordo

(11)- ver "From Globalization to Regionalization: the Mexican Case", OCDE - Technical Papers no. 24 agosto de 1988

comercial em 1987, o primeiro da história, no campo das relações comerciais, entre os dois países.

Esse acordo foi um marco importante porque a partir daí determinados mercados setoriais passaram a ser flexibilizados. Foram assinados acordos sobre o comércio de têxteis, bebidas e aço (1987), autos e produtos agrícolas (1989). Nesse sentido, a assinatura do NAFTA prevista para 1994 significará o reconhecimento institucional de um processo de aproximação bilateral.

Não se pode negar o sucesso dessa estratégia, do ponto de vista exclusivo da atração de investimentos externos. Se observarmos a Tabela 1, ela indica que nos três primeiros anos do governo Salinas de Gortari, o México atraiu mais de US\$ 20 bilhões de investimentos externos, quase alcançando a meta que tinha almejado para os seis anos de permanência no cargo.

TABELA 1**INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS (NO BALANÇO DE PAGAMENTOS)
EM MILHÕES DE DÓLARES**

	1987	1988	1989	1990	1991
INVEST. ESTRANG. TOTAL	3.247,6	2.594,6	3.530,2	4.647,7	12.301,5
INVEST. DIRETO TOTAL	3.247,6	2.594,6	3.036,9	2.633,2	4.761,5
INVEST. CARTEIRA	0	0	493,3	1.994,5	7.540,0

FONTE: Indicadores Econômicos, Banco do México.

Deve-se salientar, no entanto, como faz Vidal (12), a importância dos investimentos em carteira que inexistiam em 1988 e repentinamente crescem em 1990 até atingir níveis bastante elevados em 1991, cerca de US\$ 7,540,0, quase o dobro dos investimentos diretos no mesmo período.

Esse fato representa uma valorização das atividades de portfólio, como investimentos em Bolsas de Valores, de natureza de curto prazo. No que diz respeito aos IDEs, de acordo com Huerta (13), em 1990 59,2% voltaram-se para o setor de serviços, enquanto 32,1% para o setor industrial. Em 1991, segundo o mesmo autor, a participação do setor industrial nos

(12)- ver Vidal, Godofredo em "Expectativas Económicas del TLC", Revista Cotidiano no. 50, setembro de 1992.

(13)-ver Huerta, Arturo em "El Sector Externo y las Políticas Comercial y Cambiaria: 1987-1991", Revista Investigación Económica. abril-junho de 1992, no. 200.

IDE caiu ainda mais, baixando para 5,9%, enquanto a do setor serviços aumentou significativamente para 84,2%.

Assim, aqui há uma contestação àqueles que afirmam que no longo prazo haveria um crescimento notável das exportações mexicanas. O NAFTA perpetua, como já o está fazendo, a ascensão crescente do déficit mexicano em conta corrente, que em 1992 superou os US\$ 20 bilhões.

O NAFTA, do ponto de vista mexicano, ao contrário da integração européia, configura um caso de integração assimétrica, já que 75% dos IDEs são de origem norte-americana. Embora tenha diminuído consideravelmente sua dependência do petróleo, o México, com 70% de seu comércio exterior e 75% dos IDEs com os Estados Unidos, está atado ao comportamento macroeconômico de seu vizinho ao norte.

Essa trajetória acentua a dependência produtiva do país, além de aumentar significativamente a polarização do parque industrial mexicano entre: os setores "modernos", internacionalizados e competitivos, e aqueles setores "atrasados" com baixa competitividade, em processo de sucateamento.

No caso do NAFTA, já a relação entre integração e investimento merece uma diferenciação entre curto e longo prazos. No curto prazo, ela tende a se comprovar verdadeira. Já no longo prazo há uma grande incerteza, devido à perda de

autonomia do México em alguns setores de ponta e com alto valor agregado.

Genericamente, o NAFTA vai no sentido de esfacelar a "espinha dorsal" do sistema econômico mexicano, fazendo com que, paradoxalmente, a integração vá contra a idéia de nacionalidade, agrupamento de núcleos econômicos razoavelmente coesos. É que os IDEs estão localizados em determinadas atividades ligadas a espaços de especialização junto ao mercado norte-americano com efeitos em cadeia reduzidos no mercado interno e sob um padrão de complementaridade setorial subordinado (restrito a setores, em geral, de baixo conteúdo tecnológico) em relação ao principal parceiro, fatores que inibem o sucesso a longo prazo de um projeto de integração econômica.

Portanto, no caso do Nafta, pode-se pensar, pelo menos no curto prazo, numa relação direta entre investimento externo e integração. Mas no longo prazo, talvez ela apresente descontinuidades e caminhe num outro sentido que o traçado pela equipe econômica neoliberal.

As Perspectivas da Integração Hemisférica

No Brasil mas também na América Latina a relação entre integração e investimento externo (e fluxos comerciais) tem polarizado as opiniões de acadêmicos e *policy-makers*.

Há dois tipos de postura: uma que aposta na ofensiva latino-americana no espaço do Nafta, aproveitando o manifesto interesse dos Estados Unidos pelo hemisfério quando o ex-presidente Bush anunciou o projeto "Iniciativa das Américas" em 1990; e outra que vislumbra a possibilidade de consolidação do Mercosul como espaço produtivo regional adotando, ao mesmo tempo, uma estratégia de relações multilaterais com os outros blocos.

Vale lembrar que, no caso dessa segunda hipótese, o ingresso do Mercosul no NAFTA não está descartado. Apenas sugere que uma adesão de países integrantes ou do bloco Mercosul ao mercado norte-americano não é conveniente sem antes criar certas condições estratégicas à sua realização.

Como não existem possibilidades de um ingresso rápido do Mercosul no NAFTA, essa parece ser uma falsa questão. No entanto, sabemos que o sucesso ou fracasso de um processo de integração ocorre em função das orientações estratégicas de forças políticas e econômicas guiadas, muitas vezes, por alguns poucos atores (embora relevantes) que representam interesses particulares de curto prazo. A consolidação do Mercosul deve representar o contrário, criando perspectivas para um espaço de governo das variáveis políticas e econômicas internas frente ao contexto internacional e sem um fechamento a ele.

A Integração e os Fluxos de Comércio

A defesa do argumento da vinculação da América Latina, e do Brasil em particular, ao projeto de integração hemisférica, tem sido defendido, no mundo acadêmico, principalmente por Bresser Pereira (14) e Vera Helena Thorstesen.

Frente à estratégia de multilateralismo, no qual o Mercosul está inserido, haveria uma mais favorável "estratégia da integração norte-americana". O Brasil, ao escolher essa última opção, estaria "comprando uma apólice" para se precaver de um possível aumento do protecionismo e de um conflito comercial mais agudo entre a tríade (CE-Japão-Nafta).

Cabe ressaltar que, essa estratégia é também o reconhecimento de que a suposta nova ordem mundial e o processo de globalização destroem as possibilidades do Brasil liderar um sub-bloco regional/continental, com peso político reconhecido nas grandes instâncias decisórias supranacionais (GATT, FMI, BIRD, ONU etc).

Para esses autores, o ideal de integração latino-americana defendido no passado pela CEPAL, com a falência do regime de acumulação exclusivamente voltado para o mercado interno, estaria fracassado.

(14)- ver Pereira, Luiz Carlos Bresser em "A Integração Norte-Americana", Revista Novos Estudos CEBRAP no. 31, outubro de 1991.

Do ponto de vista comercial, os autores enumeram os motivos para uma aproximação com os EUA: as exportações brasileiras para esse país possuem maior valor agregado e uma pauta mais diversificada que as exportações para a CE, estando essas últimas em grande parte sujeitas a acordos especiais (ACP).

Fritsch (15), em sua pesquisa, contesta tal suposição argumentando que os primeiros anos da Comunidade Européia trarão um crescimento da renda e um ampliação da competitividade nessa área "com efeitos líquidos positivos sobre as exportações brasileiras".

Os setores mais favorecidos seriam aqueles da indústria de transformação intensivos no uso do fator trabalho. Chega a traçar uma estimativa de aumento de 10% das exportações brasileiras a CE para o período de três anos.

No entanto, tal autor tem a preocupação em limitar o seu otimismo quando aponta fatores significativos desencadeados pelo próprio processo de integração européia no sentido contrário às exportações brasileiras: a imposição de barreiras não-tarifárias pela CE, prática quase que cotidiana em relação aos países em desenvolvimento, o apoio aos ajustes externos dos países do Leste Europeu favorecendo suas exportações de

(15)-ver Fritsch, Winston e Teixeira, João Roberto em "Fatores Determinantes das Exportações Brasileiras para a CE: uma Análise Prospectiva do Impacto da Ampliação do Espaço Econômico Europeu" - Revista Brasileira de Comércio Exterior no

manufaturados concorrentes do Brasil e o estabelecimento de impostos a produtos tropicais.

No entanto, por mais complexa que seja a questão no longo prazo, atualmente a CE tem uma maior importância percentual para o comércio exterior dos quatro países do Mercosul maior que os Eua.

Também Lia Valls Pereira (16) acredita numa estratégia internacional inspirada na vocação multilateral brasileira, devido à diversificação da nossa pauta de exportações principalmente em termos de destino.

Uma vinculação imediata ao espaço econômico norte-americano significaria uma perda de margem de preferência significativa junto a seus parceiros regionais como ao resto do mundo. Além do que, privilegiar o Mercosul e adotar uma estratégia multilateral não vai contra aos interesses dos Estados Unidos. Deveriam, inclusive, ser estimuladas as relações recíprocas e estreitas entre o Mercosul e os EUA, o que aliás motivou o acordo 4+1 entre os quatro parceiros do Cone Sul e o parceiro do Norte. Para a execução desse objetivo prescinde-se, a rigor, de um acordo de livre-comércio.

(16)-ver Pereira, Lia Valls e Presser, Mário Ferreira em "a Iniciativa das Américas, o Nafta e o Mercosul" no livro *Mercosul: Integração na América Latina e Relações com a Comunidade Européia*. DFSEF/CITP

Por outro lado, não faltam argumentos para estimular o estreitamento de relações comerciais com os parceiros do Mercosul e os do resto da América Latina.

Em 1992, o superávit da balança de comércio brasileira foi 45,5% superior ao alcançado em 1991 graças ao aumento das exportações aos países vizinhos, principalmente Argentina, Venezuela e México, reforçando os laços com a ALADI, que é o segundo maior bloco comprador dos produtos brasileiros depois da CE. Além disso, os países da ALADI são o maior bloco comprador de produtos brasileiros industrializados, enquanto os EUA, a CE e Japão concentram seus interesses em produtos primários. O Mercosul responde com 13% das exportações brasileiras e a América Latina com quase 25%. Ao mesmo tempo, registra-se uma queda de 10% nas trocas comerciais do Brasil com os Estados Unidos nos últimos quatro anos.

Segundo o estudo de Enzan e Yeats (1992) (ver tabela 2), se os Estados Unidos decidissem retirar suas barreiras tarifárias e não tarifárias, as exportações argentinas aumentariam apenas 7,7%, o que corresponderia a US\$ 65 milhões. Como o comércio exterior argentino, assim como o brasileiro, também é bastante diversificado enquanto destino, uma associação com os EUA discriminaria as importações do resto do mundo, inclusive do Mercosul. Esse desvio de comércio redundaria em uma perda de eficiência da economia argentina já que imporia obstáculos às importações mais baratas. Além disso, esse desvio de comércio poderia gerar represálias que

complicariam a colocação das exportações argentinas no resto do mundo. Como o intercâmbio argentino-norte-americano é baixo, o país estaria optando por favorecer relações comerciais onde o volume de intercâmbio é menor.

No caso do Brasil, vale o mesmo raciocínio. Embora as vantagens comerciais fossem maiores, com o Brasil aumentando 14% das suas exportações (o que totalizaria US\$ 947 milhões), em termos globais poderia-se perder comércio com outros blocos comerciais, além do provável prejuízo causado à indústria nacional e ao mercado interno, trazendo efeitos deletérios inclusive à nossa atual pujança exportadora.

TABELA 2

SIMULAÇÃO DOS GANHOS COMERCIAIS DAS PRINCIPAIS ECONOMIAS DA AMÉRICA LATINA COM O ACESSO LIVRE AO MERCADO NORTE-AMERICANO (EM US\$ milhões/ % de aumento das exportações)

PAÍS	PRODUTOS AGRÍCOLAS	MINERAIS	MANUFATURAS	TOTAL
	Valor/ %	Valor/ %	Valor/ %	Valor/ %
México	98,0 /4,0	57,0 /1,3	1484,0/15,6	1639,0/9,6
— Mercosul				
Argentina	18,0 /6,1	2,0 /1,0	45,0/12,5	65,0/7,7
Brasil	164,0/8,1	9,0 /1,2	774,0/20,5	947,0/14,
Paraguai	2,0/7,1	0,0 /0,0	1,0/21,8	3,0/9,5
Uruguai	1,0/2,7	0,0 /0,0	45,0/44,6	47,0/9,9
— Chile	7,0/2,1	6,0 /1,7	10,0/17,6	23,0/2,8
— Pacto Andino				
Venezuela	3,0 /2,2	6,0 /1,4	11,0/ 3,9	78,0/1,6
Colômbia	14,0 /1,4	9,0 /1,8	57,0/20,9	80,0/4,3
Peru	1,0 /0,1	5,0 /1,4	20,0/17,1	25,0/3,3
Equador	1,0 /0,1	12,0/2,1	2,0/14,8	14,0/1,0
Bolívia	0,0 /0,0	0,0/0,0	3,0/46,4	0,0/2,7

Fonte: Enzan e Yeats (1992)/ Ambito Financeiro 12/02/93

Nesse sentido é que Pedro da Motta Veiga (17) aponta as três as repercussões básicas ao ingresso do Brasil em

(17)-ver Veiga, Pedro da Motta em "O Brasil frente aos Macro-Blocos Comerciais e o GATT", nota técnica do Bloco Condicionantes Internacionais da Competitividade - Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira - Campinas - 1992

uma área de livre-comércio hemisférica: enfraquecimento do parque produtivo nacional e portanto do potencial de crescimento industrial do Mercosul; perda de mercados provenientes dos outros países do Mercosul e riscos de sofrer represálias econômicas por outros blocos hegemônicos que se sentiriam então desprivilegiados.

Independentemente da evolução que terá a "Iniciativa para as Américas", o NAFTA por si só deve acarretar dificuldades ao comércio latino-americano e, particularmente, ao brasileiro.

Machado (18) analisa os efeitos de desvio de comércio para os exportadores brasileiros com o acesso privilegiado do México no mercado norte-americano. Isso ocorreria em virtude do grau de similitude das pautas de exportações e das barreiras tarifárias e não-tarifárias existentes no mercado norte-americano para alguns setores dos dois países.

Segundo o autor, por mais que os setores afetados por barreiras não-tarifárias nos dois países sejam insignificantes nas suas pautas de exportações, haverá uma maior competitividade nas exportações mexicanas. Conjugado ao fator comercial, há outro de extrema importância: os investimentos externos direcionados para a reestruturação industrial nos setores intensivos no fator trabalho (justamente onde está a

(18)-ver Machado, João Bosco em "O Nafta e os Impactos sobre as Exportações Brasileiras" - Revista Brasileira de Comércio Exterior - no. 36.

vantagem brasileira) devem se concentrar no México, afetando, dessa forma, indiretamente as exportações brasileiras. Como avalia o autor, amparado por entrevistas junto a exportadores brasileiros para os EUA, a tendência recente tem sido "diversificar os mercados de exportação".

Portanto, o Nafta para o Mercosul é muito mais um estímulo à cada vez maior multilateralização dos fluxos de comércio do que um convite a uma área de livre-comércio hemisférica. Além do que já estão na "fila" para se integrarem ao Nafta (o que não quer dizer que seja a melhor escolha em termos de política externa) Chile e Venezuela.

A integração e os Fluxos de Capital

Como ponto de partida, esses fluxos de investimento devem ser divididos, inicialmente, em dois tipos. De um lado, o investimento em carteira (19), que engloba instrumentos financeiros (patrimoniais e de dívida) que os investidores internacionais podem adquirir nas bolsas internacionais de títulos, no mercado privado de aplicações norte-americanas ou mediante a compra direta nos mercados de capitais dos países em desenvolvimento; e de outro, o investimento externo direto.

(19)- os dados do *World Debt Tables* 1992/93 registram US\$ 7,6 bilhões de investimentos em carteira para países em desenvolvimento em 1989, US\$ 20,3 bilhões em 1991 e US\$ 27 bilhões em 1992

Os fluxos de recursos líquidos globais para países em desenvolvimento totalizaram US\$ 134 bilhões em 1992, um aumento de 17% em relação a 1991. Desse total, o IDE e o investimento em carteira responderam pela maior parte do aumento em relação aos anos anteriores (20). Mesmo assim, pode-se a partir de dados do Banco Mundial mostrar que a presença do investimento externo no total do capital privado nos principais países da América Latina, inclusive nos "tigres" México e Chile, nunca passa de 30%, sendo o restante aplicação de carteira (21).

A verdade é que o IDE está sujeito a uma lógica internacional que vê a América Latina como apêndice. Segundo Moneta (22), a tríade Eua-Japão-CEE abarca cerca de 80% dos estoques e fluxos mundiais de IDE. No bojo do processo de globalização, as empresas transnacionais teriam se "regionalizado" criando redes produtivas locais em cada um dos blocos.

Portanto, deve-se perguntar até que ponto o Mercosul é capaz de filtrar parte desses IDEs visto que não possui autonomia competitiva no mercado internacional, ou seja, não tem poder para criar outro bloco apenas podendo figurar enquanto área de influência de um ou mais blocos já existentes.

(20)-ver Ahmed, Massod; e Gooptu, Sudarshan em "Fluxos de Investimento em Carteira para Países em Desenvolvimento", *Finanças e Desenvolvimento*, publicação trimestral do FMI e Banco Mundial, março de 1993.

(21)- Gazeta Mercantil, 18/12/1992.

(22)-ver Moneta, Carlos em "Os Espaços Econômicos Regionais no Contexto das Mudanças Mundiais" - Revista Brasileira de Comércio Exterior no. 32.

Barros (23) refaz o cálculo do estoque acumulado de IDE no Brasil e chega à cifra de US\$ 72,5 bilhões, responsável por 42% das vendas externas de produtos manufaturados, situado nos setores mais dinâmicos. Quanto à melhor forma de atrair esse investimento, Machado (24), analisa a posição brasileira, maior hospedeiro dos investimentos externos dos Eua na região com o surgimento do Nafta. A partir da assinatura desse acordo, o México se tornaria (o que já vem acontecendo antes do acordo) a área preferencial para os investimentos norte-americanos. No médio prazo, o Brasil teria que concorrer com a economia mexicana não só no âmbito dos Eua mas também do resto da América Latina.

No caso específico do Brasil, inclusive Moneta (25) aponta que no últimos anos a CE ultrapassou os Eua nos fluxos de IDE para o Brasil. Dessa forma, também no plano dos investimentos o Brasil tem apostado numa diversificação das fontes. Uma integração com os EUA significa centrar o dinamismo da economia regional nessas duas formas de investimento privado (em carteira e IDE), desligando-se de alianças estratégicas ou de políticas de reconversão industrial.

A crítica dos defensores da Iniciativa das Américas atesta de antemão essa impossibilidade e coloca em questão o

(23)-ver Barros, Otávio de em "Oportunidades Abertas para o Brasil face aos Fluxos Globais de Investimento de Risco e de Capitais Financeiros nos anos 90", nota técnica do Bloco Condicionantes Internacionais da Competitividade - Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira- Campinas 1993.

(24)- op. cit.

(25)- op. cit.

ressurgimento das "economias de enclave" num contexto extraordinariamente transnacionalizado, que deu ênfase à doutrina do "realismo periférico" (26).

O Mercosul não deve ser visto meramente como uma possibilidade de aumento de mercado e escala de produção entre esses países mas principalmente como espaço para acordos setoriais e políticas nacionais conjuntas, buscando uma inserção externa que prima pelo aumento do valor agregado dos produtos na pauta de exportações.

Considerações Finais

A integração deve pressupor minimamente um cruzamento entre os modelos de desenvolvimento dos países envolvidos, trazendo perspectivas de interdependência econômica. E aqui investimentos e relações comerciais devem fazer parte de uma totalidade econômica e não serem simplesmente variáveis únicas de redefinição dos agentes econômicos regionais. Stephen Haggard (27) tenta rever o papel das transnacionais nos espaços nacionais atribuído pelos dependentistas. Se de um lado critica a hipótese dos autores pós-imperialistas de que não haveria confronto entre as transnacionais e as firmas nacionais, não

(26)-ver Escudé, Carlos em "Relaciones Internacionales de Argentina". FLACSO, vol.8, no. 27, janeiro de 1991.

(27)-ver Haggard, Stephen em "The Political Economy of Foreign Direct Investment in Latin America" - Latin American Research Review 24 1 1989

deixa de criticar o enfoque "nacionalista" remanescente do modelo de substituição de importações já ultrapassado.

Assim, com o surgimento, desde meados dos anos oitenta, de modelos de desenvolvimento latino-americanos baseados nas exportações, com grande participação das transnacionais, o enfoque dependentista deve ser revisto, através da integração das políticas nacionais com padrões de investimento direto externo. O Mercosul pode ser uma resposta à essa nova realidade internacional na medida em que conseguir vincular a atração do capital internacional a certos parâmetros básicos de dinamização do espaço produtivo e social.

Essa postura "otimista" quanto ao Mercosul não deve desprezar o fato que para as elites e o capital em geral, principalmente aquele dotado de vantagens comparativas no mercado internacional, a integração regional não é mais que o aproveitamento das novas economias de escala e a monopolização dos mercados consumidores.

No entanto, continuam possíveis as mediações entre o Mercosul e a economia internacional no sentido de intensificar a entrada de investimentos no espaço regional. E nesse aspecto, não é somente uma questão de *trade-off* entre mais ou menos comércio e mais ou menos investimento, de escolher o Nafta ou voltar-se a si próprio, mas de *estratégia de inserção internacional* privilegiando o multilateralismo de fato e proporcionando um maior espraiamento dessa inserção para o

espaço regional através de maiores investimentos, emprego e renda.

ANEXO

PRINCIPAIS ACORDOS EMPRESARIAIS

SETOR	EMPRESAS	ACORDO
Gás e Petróleo	ASTRA e PETROBRÁS	Exportação ao Brasil 12.000/30.000 mil barris*1
Material Elétrico	PHILIPS e OSRAM	Criação da FAVISA para a produção de lâmpadas
Não Ferrosos	PROPULSORA e CIA INGÁ	Importação de Cinc da Argentina
Plásticos	MULINOS e EBERLE	Importação de tampas plásticas do Brasil
Alumínio	ALASUD e ALCOA do BRASIL	Distribuição de alumínio na Argentina
Químico Petroquímico	FRACCHIA e WHITE MARTINS	Venda de 60% do capital
	SOLMAR (ARG)	Instalação de empresa de Jabones na Bahia
	BANDEIRANTE E FAM (Brasil)*3	Joint Venture para a distribuição de insumos e produtos químicos - (US\$ 500.000,00 invest.)
Seguros	LA BUENOS AIRES e BRADESCO	Convênio de cooperação
	GRUPO EMPRESARIAL DE SEGUROS(BR) E CRUZEIRO DO SUL SAN CRISTOBAL	Acordo para a prestação de serviços no transporte -de carga no Mercosul
Siderurgia	ACINDAR	Venda de aço no Brasil

*1 - A Petrobrás vai comprar 12 mil barris da YPF depois de assinarem um termo de compromisso comercial, ver GME, 02/09/92.

*3 - A nova empresa deve distribuir 12.000 toneladas/ano de 46 produtos químicos no valor de US\$ 2,5 milhões

Alimentos	SANCOR	Instalação de fábrica no Brasil
	PARMALAT	Instalação de fábrica em Sorocaba
Automotriz	AUTOLATINA	Instalação de fábrica para a produção de sistemas de transmissão no Brasil
		Nova unidade de produção com capacidade para 1.500/dia e investimentos de US\$1 bi*4
	GENERAL MOTORS DO BRASIL E CIADEA	Formação da General Motors da Argentina para a produção de 5.000 pick ups ^{*2}
	RENAULT E CIADEA	Reestruturação de consórcio Br/Ar
Telecomunicações	TELINTAR e TELEBRÁS	Venda de cabo submarino
	AT&T	Produção de cabos telefônicos no Brasil
Máquinas Agrícolas	JOHN DEERE E SLC BRASIL	Exportação de motores e Importação de tratores
	DENTZ/AGRALE	Complementação de partes de tratores
Serviços	LAVERAP	Abertura da cadeia no Brasil e Argentina
Bancário	BANCO ANTUNES E RIVADENEIRAS	Financiamento de Comércio Exterior

*4 - ver entrevista de Pierre-Alain De Smedt na GME em 23/06/93. A nova fábrica ainda está em estudos mas a decisão deve ser tomada até final de 1993, dependendo da estabilidade econômica e política do país. Smedt acredita que as montadoras estrangeiras estão com uma capacidade ociosa de 10 milhões de unidades/ano.

*2 - 80% do capital pertencerá à GM do Brasil e os

BANCO FRANCÊS E Cooperação no
BANCO NACIONAL Mercado de Capitais

BAMERINDUS Filial argentina para
Financiamento ao C/E

Metalurgia

GIFTINOX E Distribuição de
NOVA METAL utensílios

Bebidas

PEPSI Criação da Buenos Aires
Embotelladora S.A.
