

15. POLÍTICA DE COMPETITIVIDADE NO MERCOSUL*

MARIANO LAPLANE, FERNANDO SARTI, RODRIGO SABBATINI
E GUSTAVO BRITTO

I. INTRODUÇÃO

A busca estratégica de aumento da competitividade através da modernização da estrutura produtiva de bens e serviços e do desenvolvimento científico e tecnológico, visando uma melhor inserção comercial no mercado internacional, aparece explícita no preâmbulo do Tratado de Assunção de março de 1991, que é o marco constitutivo do MERCOSUL.

Esta diretriz estratégica inseria-se dentro de uma visão mais ampla de desenvolvimento econômico, que elegia o setor externo da economia como o vetor dinâmico de transformação e de crescimento econômico. A opção por esta estratégia significava orientar os instrumentos de política micro e macroeconômica para o objetivo de modernizar e especializar a base produtiva existente buscando as vantagens competitivas decorrentes da especialização e da integração.

Ao mesmo tempo em que visavam o aumento da competitividade do bloco em relação ao resto do mundo, os acordos e tratados para a constituição de um mercado integrado também reconheciam o desnível de competitividade existente entre as estruturas produtivas de seus sócios, propondo a redução destas disparidades.

O objetivo deste trabalho é avaliar a política de competitividade no MERCOSUL desde duas perspectivas: o incremento de competitividade em relação ao resto do mundo e a redução dos desníveis intra-bloco. Para tanto, está estruturado em três seções, além desta parte introdutória. Na primeira seção, discute-se brevemente o conceito de competitividade e o escopo das políticas de competitividade. Na segunda seção, avalia-se o progresso na definição e na implementação de uma política de competitividade comum e de políticas nacionais nos países do MERCOSUL. Na terceira seção, analisam-se as perspectivas procurando mostrar, de um lado, as conseqüências de não implementar uma política comum de competitividade e, de outro lado, as oportunidades para aprofundar o pro-

*Os autores agradecem o trabalho do auxiliar de pesquisa Rogério Frediani.

cesso de integração que poderiam resultar da implementação consistente e arrojada de uma política desse tipo.

II. COMPETITIVIDADE E POLÍTICAS DE COMPETITIVIDADE

O tema da competitividade foi abordado com maior profundidade na literatura econômica a partir dos anos 80, no bojo da reestruturação produtiva e tecnológica e das mudanças na inserção internacional das economias avançadas e de algumas poucas economias periféricas que tinham conseguido avançar na industrialização (chamados «países de industrialização recente»). Por este motivo, o conceito e os indicadores utilizados estiveram no início fortemente associados às diferenças de custos e seus reflexos no desempenho comercial. Progressivamente, as crescentes disparidades competitivas entre empresas, setores e países e a percepção da complexidade do fenômeno impuseram um conceito de competitividade e um conjunto de indicadores mais abrangentes.

Dentro desta nova perspectiva, a capacidade das empresas de obter bons resultados nos mercados internacionais depende de que atinjam níveis de eficiência que permitam praticar preços compatíveis com os dos concorrentes (para produtos semelhantes) e, mais importante ainda, de que tenham capacidade suficiente para diferenciar seus produtos dos outros. Neste sentido, o conceito de competitividade pode ser desdobrado em duas dimensões: a chamada «competitividade-preço» e a «competitividade-extra-preço». Esta última dimensão é a mais relevante para a geração de renda e será privilegiada na nossa análise.

Neste contexto, admite-se explicitamente a influência de uma gama bastante ampla de fatores na determinação da competitividade, que vão desde os fatores internos à empresa em suas áreas de competência (gestão, inovação, produção e recursos humanos) sob as quais a empresa influi intensa e diretamente, até os fatores sistêmicos externos à empresa, associados ao ambiente econômico e institucional, sob os quais a empresa tem limitado poder de influência. Dentre os fatores sistêmicos da competitividade destacam-se os macroeconômicos (taxa de câmbio, taxa de crescimento do PIB, taxas de juros, oferta de crédito, política salarial etc.), político-institucionais (política tributária, tarifária, apoio fiscal ao risco tecnológico, poder de compra do governo), legais-regulatórios (política de proteção à propriedade intelectual, de preservação ambiental, de defesa da concorrência, de proteção ao consumidor, de regulação ao capital estrangeiro), infra-estruturais (energia elétrica, transportes, telecomunicações, insumos básicos e serviços tecnológicos), sociais (qualificação da mão-de-obra, educação, política trabalhista e de seguridade social etc.) (Coutinho e Ferraz, 1994).

Mediando estes dois grupos de fatores, há um outro grupo associado às características do setor e do mercado de atuação das empresas (fatores estruturais). Nesta categoria incluem-se os fatores relacionados à oferta (estrutura patrimonial, escalas de produção, grau de concentração técnica e econômica, grau de verticalização e diversificação, distribuição espacial da produção, infraestrutura, relações na cadeia produtiva, entre outros) e os fatores relacionados à demanda (tamanho absoluto e taxa de crescimento do mercado, distribuição geográfica, poder aquisitivo e grau de exigência dos consumidores, acesso ao mercado internacional, entre outros), interagindo com as diferentes intensidades de progresso técnico e de esforço em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em cada setor (Coutinho e Ferraz, 1994).

A progressiva sofisticação do tratamento conceitual do tema mostrou que alguns dos principais determinantes da competitividade estão associados a processos complexos de interação entre empresas, consumidores, agências governamentais e instituições. A implementação de políticas de competitividade justifica-se na medida em que se trata de processos sujeitos a falhas de mercado ou a falhas de coordenação, nos quais se geram importantes externalidades¹.

Uma grande parcela dessas falhas concentra-se no processo de capacitação tecnológica das empresas. As empresas que investem em pesquisa e desenvolvimento (P&D) ou na capacitação de recursos humanos nem sempre se apropriam dos retornos destes investimentos devido à rotatividade da mão-de-obra, ao processo de imitação, entre outros fatores. Com isso, as empresas seriam desestimuladas a investirem em P&D. Este problema é mais grave nos setores intensivos em tecnologia, nos quais a geração de inovações constitui-se em fator decisivo de competitividade.

A competitividade pode ser estimulada tanto por meios *indiretos* como por meios *diretos*². Os primeiros visam intensificar o processo de concorrência entre as empresas, através da eliminação de restrições ou obstáculos à livre mobilidade dos fatores e de produtos. Espera-se que o acirramento da concorrência produza impacto favorável na alocação de recursos e na formação de preços e custos e, portanto, na evolução da competitividade. Os principais instrumentos de política utilizados nessa linha de atuação seriam a liberalização comercial; a adoção de legislação anti-*dumping* e anti-subsídio (para coibir práticas desleais de comércio internacional); a privatização da

¹ Optamos por não desenvolver aqui o debate teórico entre as visões mais convencionais, que consideram que esta justificativa só é válida no «curto prazo», uma vez que «no longo prazo» as falhas tenderiam a ser sanadas, tornando assim a intervenção pública desnecessária, e as posições mais heterodoxas, que sustentam que as falhas citadas são características permanentes da operação dos mercados. Sobre este debate existe ampla literatura, ver por exemplo, Lipsey e Carlow (1998), Metcalfe e Gheorghiu (1998) e Chang (1994).

² Erber (1992) denomina estas ações indiretas e diretas de política de «competição» e políticas de «competitividade», respectivamente.

produção de bens e serviços públicos e a desregulamentação econômica e financeira. Concomitantemente, pode-se estabelecer mecanismos legais de regulação da concorrência, adotando-se ações que coíbam práticas anti-competitivas como formação de monopólios e trustes, além de legislação de defesa do consumidor que, também de forma indireta, podem estimular e regular a concorrência.

Por outro lado, podem ser implementadas medidas que atuem de forma direta sobre a competitividade da economia e das empresas. Em geral, estas ações políticas visam fortalecer a capacidade de competir de empresas, por esse motivo têm sido denominadas «políticas de competitividade»³. Os instrumentos utilizados são de natureza setorial e/ou horizontal, e micro e/ou macroeconômico. Esta linha de ação visa corrigir as «falhas de coordenação» e promover a cooperação na criação de externalidades, estimulando a competitividade no médio e no longo prazo. Os instrumentos adequados seriam: o acesso a fundos e a linhas de financiamento de longo prazo para investimento e inovação, a concessão de incentivos fiscais para investimento, desenvolvimento e/ou incorporação de tecnologia e investimento em infra-estrutura básica, social e tecnológica.

Uma estratégia equilibrada de promoção da competitividade deveria consistir na implementação articulada destas duas linhas de ação, tanto direta como indireta. Mas mais do que isso, como seus impactos sobre as decisões de produção, de investimento e de comercialização podem se dar em tempos totalmente distintos, as duas dimensões devem ser dosadas de modo a não comprometer a capacidade competitiva das empresas, ou seja, para que o remédio não mate o paciente. É importante ressaltar que o presente capítulo limita-se a realizar um balanço e a analisar as perspectivas da implementação de políticas regionais de competitividade. A análise das outras formas de promover a competitividade, como por exemplo a política de concorrência foi abordada em outro capítulo desta coletânea.

III. A EXPERIÊNCIA DO MERCOSUL

III.1. *O problema da competitividade no bloco*

O problema da competitividade no MERCOSUL tem duas dimensões: o desnível dos produtores do bloco em seu conjunto em relação aos produtores dos países não membros, notadamente dos países desenvolvidos, e as

³ Alguns autores utilizariam o termo «política industrial» para denominar estas iniciativas. Optamos pelo termo «política de competitividade», conforme proposto por Pérez (1997:11).

diferenças de competitividade entre as empresas dos próprios membros do bloco⁴.

O déficit de competitividade em relação aos países desenvolvidos é reflexo, em última instância, da própria condição de países em desenvolvimento dos membros do bloco regional. Embora indicadores agregados sejam formas muito precárias de mensurar diferenças de competitividade entre produtores de diversas regiões, o hiato existente entre os países do bloco e os outros se traduz na distância entre o PIB *per capita* no bloco e nos países desenvolvidos (tabela 1). Embora duas vezes maior que na média dos países em desenvolvimento, o PIB *per capita* do MERCOSUL é apenas aproximadamente um terço do dos países desenvolvidos.

TABELA 1. *Produto Interno Bruto per capita*^a. Ano 2000

<i>Países</i>	<i>US\$</i>
Desenvolvidos ^b	27.450
Em Desenvolvimento ^c	3.890
MERCOSUL	8.420

FONTE: Banco Mundial.

^a Países de renda per capita elevada.

^b Países de renda per capita média e baixa.

^c PIB calculado utilizando a taxa de paridade de poder de compra (PPC).

As diferenças de competitividade intra-bloco também são importantes e têm como determinantes as assimetrias nas escalas de produção, nos estoques de capital produtivo (nacional e estrangeiro), na representação política da classe produtora, na capacitação tecnológica, no acesso a financiamento para investimento e para exportações, etc.

A título de ilustração o Brasil participa com dois terços do PIB (industrial, agrícola e de serviços), do consumo e da formação bruta de capital fixo, e com mais de quatro quintos (4/5) da produção de aço, televisores, cimento e automóveis. As assimetrias competitivas podem ser facilmente verificadas nas diferentes inserções comerciais do Brasil e de seus sócios. Não apenas o volume brasileiro exportado é muito superior ao dos sócios

⁴ Embora, o termo tenha sido amplamente utilizado para descrever a situação de países ou regiões no cenário internacional, de um ponto de vista rigoroso, o conceito de competitividade aplica-se às empresas e não aos países, conforme observado por Krugman (1997, cap. 1). Neste trabalho, portanto, referimo-nos exclusivamente à *competitividade das empresas* que produzem no MERCOSUL. As referências ao «hiato de competitividade» entre o bloco e o resto do mundo ou intra-bloco diz respeito às assimetrias entre as empresas localizadas dentro e fora da região.

(65% do intercâmbio total do MERCOSUL nos anos 90), como a participação de produtos manufaturados na pauta é também superior, bem como a destinação dos produtos aponta para uma menor dependência brasileira do MERCOSUL e da região (restante da ALADI) e uma melhor distribuição entre os principais blocos/regiões econômicas do mundo, caracterizando o Brasil como um «*global trader*». Enquanto o Brasil destinou em média 15,5% (22,1% incluindo os demais países da ALADI, exceto México) de suas exportações para o MERCOSUL no período 1995-99, Argentina, Paraguai e Uruguai apresentaram uma dependência muito maior, destinando para o mercado regional 33,5%, 53,6%, 49,4% de suas exportações, respectivamente, ou ainda, 46,3%, 59,4%, 54,5%, considerando-se toda a ALADI.

Em que pese o fato do Brasil ser ainda deficitário com a Argentina, dadas as importações de trigo e petróleo, com os demais sócios (principalmente Paraguai) e na grande maioria dos setores industriais, incluindo aqueles de maior conteúdo tecnológico e de maior dinamismo no mercado internacional, a indústria brasileira tem se valido de sua maior competitividade para gerar expressivos saldos comerciais. A título de ilustração, considerando-se os setores químico, plástico, borracha, papel, siderurgia, metalurgia, eletro-eletrônico e de máquinas e equipamentos mecânicos e elétricos, o superávit comercial brasileiro com a Argentina superou US\$ 2.1 bilhões somente em 2000.

Fatores associados à assincronia entre as fases do ciclo de atividade e às diferentes orientações da política econômica, têm contribuído, em vários momentos, para exacerbar e explicitar conjuntamente as assimetrias competitivas.

O déficit de competitividade em relação ao resto do mundo e as assimetrias intra-MERCOSUL foram explicitamente reconhecidas no Tratado de Assunção e nas medidas e instrumentos acordados posteriormente. A própria configuração das listas de exceção à TEC e à desgravação tarifária intra-bloco, conferindo um prazo maior de adaptação ou «reestruturação» para que alguns produtos/setores fossem expostos à competição mundial e/ou intra-regional, corroboram este argumento. Deve-se acrescentar que aos países menores e menos competitivos - Uruguai e Paraguai - foram concedidos prazos maiores e um número maior de produtos constantes destas listas.

Pode-se argumentar que, ao menos no que tange às políticas que estimulam a competitividade indiretamente, houve iniciativas levando em conta as assimetrias nos níveis de competitividade extra e intra-bloco. Entretanto, o reconhecimento do problema não se traduziu em medidas concretas que levassem à implementação de uma política comum de competitividade voltada para reduzir as falhas de coordenação e promover a criação de externalidades para superar as assimetrias.

III.2. *Iniciativas para formular uma política comum*

A busca de aumento de competitividade, levando em conta as diferenças e assimetrias competitivas entre Argentina e Brasil, já permeava a elaboração do Programa de Integração e Cooperação Econômica - PICE, que foi o primeiro grande impulso para o processo de integração do MERCOSUL, criado a partir de julho de 1986 com a assinatura da Ata para Integração Brasil / Argentina.

Os princípios que orientaram este programa e os seus respectivos protocolos (vinte e quatro no total), principalmente os protocolos setoriais (com destaque para o n°1 de bens de capital, n°2 trigo, n°12 aeronáutica, n°13 siderúrgico, n°21 automobilístico e n°22 da indústria de alimentos) foram o gradualismo, o equilíbrio, a flexibilidade e a reciprocidade. A escolha de alguns setores estratégicos e a preocupação com o incremento do comércio bilateral de forma equilibrada em termos globais e setoriais (comércio administrado) caracteriza os instrumentos e critérios do programa como parte de uma política de dimensão menos horizontal e muito mais vertical de competitividade. O objetivo seria favorecer e estimular a complementaridade intra-industrial, evitando um quadro de especialização inter-setorial, desfavorável à economia com menores capacidades produtivas e tecnológicas.

O acordo e o desempenho do setor de bens de capital no âmbito regional na segunda metade da década de 80 exemplificam as propostas e resultados do PICE. O setor de bens de capital foi escolhido como prioritário no processo de integração dada sua importância estratégica seja como gerador e difusor de tecnologia seja como veículo de modernização das estruturas produtivas. Embora bastante heterogêneo, o setor de bens de capital no Brasil caracterizava-se por ser mais diversificado, integrado e, em geral, avançando tecnologicamente se comparado ao da Argentina. No comércio bilateral Argentina-Brasil havia uma especialização com o Brasil apresentando uma pauta mais diversificada de produtos, mas principalmente produtos com economias de escala e siderúrgicos intensivos. Já a Argentina apresentava uma pauta mais concentrada, especializando-se em produtos com mão-de-obra mais qualificada e com produção em pequena escala (Chudnovsky e Porta, 1990). Interessante destacar que, com este padrão de especialização e dadas as assimetrias competitivas, o Brasil apresentava uma pauta francamente superavitária. Com a implementação do acordo setorial e seguindo os critérios de anteriores, foi possível reverter parcialmente a «tendência natural» de uma integração com especialização e superávit favoráveis ao Brasil. As exportações argentinas de máquinas e equipamentos para o Brasil cresceram mais que média e, dentro deste grupo, cresceu a participação de máquinas e equipamentos com maior conteúdo tecnológico e valor agregado.

As diretrizes da política de competitividade sofrem uma importante inflexão em final dos 80 com a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TICD), que estabeleceu um prazo máximo de

10 anos para a constituição de um mercado comum, com a Ata de Buenos Aires, de julho de 1990, quando foi decidida a redução do prazo de conclusão do processo de integração de 10 para 5 anos e finalmente, com a assinatura do Tratado de Assunção em março de 1991, incorporando Paraguai e Uruguai ao processo. Abandonou-se a estratégia de uma abertura seletiva, flexível e lenta dos respectivos mercados, optando-se por uma abertura ainda gradual, mas muito mais abrangente, linear e automática, ou seja, uma política menos discricionária e muito mais horizontal. Além da redução tarifária do imposto de importação, buscou-se, seguindo as orientações e negociações do GATT no âmbito da Rodada Uruguai, a eliminação das barreiras não-tarifárias que distorciam a livre movimentação de bens e serviços, transferindo tão somente às tarifas aduaneiras a responsabilidade pela proteção ao mercado doméstico, processo também conhecido por «tarifização».

As novas diretrizes passaram a refletir as mudanças de caráter liberalizante prevaletentes nas políticas econômicas do Governo Collor (Brasil) e Menem (Argentina). As políticas nacionais privilegiavam a redução da participação do Estado, através dos processos de privatização e de desregulamentação, e o processo de abertura comercial e financeira.

A evolução do setor de bens de capital ilustra novamente os impactos das novas diretrizes. A partir de 1990, mas principalmente em 1991, como resultado das alterações na condução da política econômica, acentuaram-se as tendências prévias ao acordo setorial. A existência de fortes assimetrias competitivas, somada à abertura comercial multilateral e à valorização da moeda argentina frente à brasileira, reduzindo as margens de preferência regionais, promoveram um aumento de 130% em 1991 nas exportações brasileiras de máquinas e equipamentos para a Argentina, enquanto as exportações para o mundo cresceram apenas 3% e as importações brasileiras mantiveram-se constantes. Este desequilíbrio manteve-se ao longo de toda década dos 90 no bojo de uma forte retração do parque industrial de bens de capital na Argentina, que culminou com a proposta mais recente do governo argentino de zeragem da TEC para este setor⁵.

Uma análise da evolução do processo negociador e de montagem do aparato normativo e institucional durante o período de transição e consolidação do MERCOSUL, permite observar as deficiências na formulação de uma política de competitividade comum. Na segunda reunião do Conselho Mercado Comum realizada em Las Leñas, em junho de 1992, foi fixado o cronograma de medidas que deveriam ser adotadas até o início do mercado comum, depois transformado apenas em união aduaneira. Posteriormente, na terceira reunião ocorrida em Montevideu, em dezembro de 1992, foram ratificados, com pequenas alterações, os prazos e instrumentos.

⁵ Para uma análise dos impactos do MERCOSUL no segmento de Máquinas-Ferramenta, ver Chudnovsky e Erber (1999).

As principais medidas e instrumentos de política industrial e comercial, os prazos para a elaboração dos diagnósticos, para sua entrada em vigor e os respectivos sub-grupos técnicos responsáveis eram os seguintes:

- a) Regulamento relativo à defesa contra as importações que sejam objeto de *dumping* ou de subsídios provenientes de países não membros do MERCOSUL - outubro de 1992 (Assuntos Comerciais).
- b) Tarifa externa comum - julho de 1994 (Coordenação de Políticas Macroeconômicas).
- c) Política Comum de Salvaguardas - junho de 1994 (Assuntos Comerciais).
- d) Sistemas e instrumentos de promoção e estímulo às exportações - outubro de 1993 (Assuntos Comerciais).
- e) Incidência de restrições não tarifárias (RNT's) no comércio regional com vistas a sua eliminação. Elaboração do cronograma para a eliminação gradual das RTN's - dezembro de 1992 (Assuntos Comerciais).
- f) Flexibilização e eliminação de restrições ao movimento de capitais e investimentos - dezembro de 1993 (SGT - Políticas Fiscal e Monetária relacionadas com o comércio).
- g) Liberação do mercado cambial - junho de 1994 (Políticas Fiscal e Monetária relacionadas com o comércio).
- h) Promoção e proteção recíproca de investimentos - junho de 1993 (Políticas Fiscal e Monetária relacionadas com o comércio).
- i) Harmonização das políticas de promoção e reconversão industrial regional ou setorial - novembro de 1993 (Política Industrial e Tecnológica).
- j) Política tecnológica comum: leis de propriedade intelectual e leis de transferência de tecnologia junho de 1994 (Política Industrial e Tecnológica).
- k) Harmonização das políticas de qualidade e produtividade - dezembro de 1993 (Política Industrial e Tecnológica).
- l) Política para as micro, pequenas e médias empresas - dezembro de 1993 (SGT - Política Industrial e Tecnológica).
- m) Diagnóstico da competitividade setorial em nível de MERCOSUL - dezembro de 1993 (SGT - Política Industrial e Tecnológica).
- n) Harmonização, reestruturação e reconversão das atividades agropecuárias e agroindustriais. Diagnóstico de competitividade setorial em nível do MERCOSUL - novembro de 1993 (Política Agrícola).
- o) Sistemas tributários nacional, provincial, estadual e municipal - setembro de 1994 (Coordenação de Políticas Macroeconômicas).
- p) Acompanhamento e harmonização da política macroeconômica (inclusive estudos e propostas para evitar instabilidade nos fluxos de comércio provenientes da variabilidade das paridades cambiais recí-

- procas) - dezembro de 1993 (Coordenação de Políticas Macroeconômicas).
- q) Harmonização da legislação sobre a defesa do consumidor no MERCOSUL - setembro de 1993 (Coordenação de Políticas Macroeconômicas).

Uma análise da agenda estabelecida na reunião de Las Leñas sugere que, ao menos em termos do discurso, propunha-se uma combinação de instrumentos que se enquadrariam dentro das linhas de atuação direta e indireta para promover a competitividade. Entretanto, em termos práticos, ou seja, de avanço efetivo das negociações e de implementação dos instrumentos comunitários, predominaram os instrumentos indiretos, sobretudo aqueles relacionados ao comércio exterior: tarifa externa comum, barreiras tarifárias e não-tarifárias regionais, certificado de origem, legislação anti-subsídio e *anti-dumping*, incentivos à exportação etc. (Correa e outros, 1992). Estes foram os temas que mais ocuparam a agenda e os que mais evoluíram, particularmente com relação à definição da TEC e do processo de desgravação tarifária intra-bloco. Os temas relacionados à definição e implementação da política regional de competitividade, sob a responsabilidade dos sub-grupos técnicos que deveriam discutir aspectos da política industrial e tecnológica no bloco, não foram tratados de forma articulada nem alcançaram resultados significativos.

Uma evidência que corrobora o argumento da desarticulação do tratamento dos temas da política comum de competitividade (Correa e outros, 1992) diz respeito à inconsistência no cronograma de implementação de algumas iniciativas. Segundo o cronograma, a elaboração do diagnóstico da competitividade setorial dos países do MERCOSUL, coincidia com a definição das políticas de promoção e reconversão industrial, de qualidade e produtividade e a política voltada às micro, pequenas e médias empresas. Dessa forma, a definição destas políticas não teria como levar em conta o diagnóstico e a instrumentação da política tecnológica (incluindo as leis de propriedade intelectual, as leis de transferência de tecnologia), cujo prazo proposto se estenderia até meados de 1994.

No caso das iniciativas que envolviam recursos públicos, o principal motivo para o fracasso do processo negociador foi a redução generalizada do papel conferido aos Estados nos países-membro. No caso brasileiro, onde está participação tem sido tradicionalmente mais significativa, a prolongada crise fiscal do Estado e as fortes resistências a uma reforma fiscal e tributária foram os maiores problemas a serem transpostos para dar suporte à implementação da política de competitividade.

As discussões e os acordos em torno de instrumentos e/ou políticas mais verticais, sobretudo aquelas que teriam requerido aportes financeiros (tais como: financiamento de longo prazo, recursos fiscais e para-fiscais para a reestruturação de setores fortemente afetados pelo processo de integração, incen-

tivos à capacitação tecnológica e aos programas de qualidade e produtividade e apoio às pequenas e médias empresas, entre outras), pouco ou nada evoluíram durante o período de transição.

As soluções e/ou negociações para a maioria esmagadora destas questões foram adiadas para depois da entrada em vigor da União Aduaneira ou foram simplesmente abandonadas. Após 1994, mais uma vez, os temas dominantes dentro dos comitês técnicos criados para debater as questões que permaneceram em aberto, foram aqueles de cunho comercial⁶.

Entre as questões que foram simplesmente abandonadas há algumas estratégicas, como a harmonização das políticas de promoção e reconversão industrial e agropecuária regional ou setorial e a elaboração de uma política tecnológica comum (leis de propriedade intelectual e de transferência tecnológica). As questões envolvendo os investimentos regionais e/ou estrangeiros – incentivos, promoção e proteção recíproca de investimentos e flexibilização e eliminação de restrições ao movimento de capitais - em parte foram abandonadas e em parte foram transferidas para o Comitê Técnico n°4 de políticas públicas que distorcem a competitividade. Ou seja, incentivos a investimento, ou mesmo às exportações, passaram a ser tratados como práticas distorcidas à concorrência. Com o agravamento da «guerra fiscal» para a atração de investimento direto estrangeiro (IDE) e com os conflitos comerciais surgidos após a desvalorização do real em janeiro de 1999, foi criado em 2000 o comitê n°12 para tratar das questões sobre incentivos aos investimentos regionais.

III.3. *As políticas nacionais de competitividade*

Como visto anteriormente, desde a implantação do MERCOSUL, avançou-se mais na coordenação das políticas indiretas de pressão sobre a concorrência do que no estabelecimento de uma política de competitividade comum. A ausência de medidas de apoio à competitividade em âmbito comunitário fez com que os desníveis de competitividade intra MERCOSUL não fossem objeto de medidas coordenadas. A tentativa dos países membros de implementar suas próprias políticas nacionais, embora de forma muito tímida, pode vir a agravar os desníveis existentes de competitividade⁷.

⁶ As questões em aberto foram transferidas para os comitês técnicos (e seus vários sub-comitês), inicialmente em número de dez: n° 1 Tarifa, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias; n° 2 Assuntos Aduaneiros; n° 3 Normas e Disciplinas Comerciais; n° 4 Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade; n° 5 Defesa da Concorrência; n° 6 Práticas Desleais e Salvaguardas; n° 7 Defesa do Consumidor; n° 8 Restrições não-tarifárias; n° 9 Setor Automotriz e n° 10 Setor Têxtil. Posteriormente, foram criados o comitê n° 11, para a coordenação macroeconômica, e o n° 12, para os incentivos aos investimentos regionais (já citado).

⁷ Utilizar o processo de integração para reestruturar a base produtiva e promover a inserção dinâmica no mercado internacional teria encontrado, segundo Bekerman & Sirlin

A seguir, descreve-se sucintamente o tipo de iniciativas nacionais adotadas para promover o aumento da competitividade nos países do MERCOSUL.

Brasil

O Brasil guarda semelhanças com seus parceiros no MERCOSUL no que tange ao descompasso entre a implementação das reformas estruturais sobre a política de competitividade. Assim com em seus parceiros, políticas de liberalização, desregulamentação e privatização foram adotadas nos anos 90 com o objetivo de provocar um «choque» de concorrência que aumentasse a eficiência⁸, mas comparativamente aos seus vizinhos do MERCOSUL, o Brasil possui instituições e instrumentos de políticas de fomento da competitividade mais fortes, na sua maioria herdados do período pré-abertura (ver quadro 1).

Diversas críticas podem ser feitas a este aparato institucional de apoio à produção e à infra-estrutura, como por exemplo, o excesso de horizontalidade, a desarticulação entre os ações dessas instituições e a orientação da política econômica, a insuficiência de recursos; a lógica excessivamente *market driven* das instituições financeiras (como exigências rigorosas de garantias prévias, o que limita o acesso aos créditos); o *mistargeting* dos projetos regionais e de apoio às PME's; ou ainda o excesso de burocracia e de corrupção (casos recentes da SUDENE e SUDAM, são paradigmáticos). Entretanto, é negável que esta estrutura institucional é única no MERCOSUL e foi capaz de oferecer às empresas algum grau de apoio ao fortalecimento da competitividade para enfrentar o aumento da pressão competitiva.

Estas instituições promovem diversos programas de apoio à capacitação produtiva e tecnológica. O quadro 2 abaixo descreve os mais importantes.

Dentre estes programas destacam-se os Fundos Setoriais e os Fóruns de Competitividade. Ambos representam tentativas de implementar políticas de competitividade mais eficazes, estimuladas pela crise de 1998/99. A partir desse momento o governo brasileiro tornou-se mais sensível à necessidade de promover a competitividade das empresas, intervindo de forma mais eficaz em atividades que apresentam evidentes falhas de coordenação. Contrariamente às políticas do período da substituição de importações, buscase gerar externalidades através da coordenação das iniciativas dos produtores e não através da distribuição de incentivos.

(1998), três dificuldades: a ausência de uma estratégia industrial na Argentina, a posição mais ativa no Brasil e, portanto, a ausência de coordenação dentro do MERCOSUL. Chudnovsky e López (2001) também identificam uma forte assimetria entre as políticas microeconômicas de Argentina e Brasil.

⁸ Para a descrição da formulação original deste «modelo» ver Franco (1998). Para uma análise otimista dos resultados, ver Barros e Goldenstein (1999).

QUADRO 1. *Brasil: principais instituições de apoio à competitividade*

<i>Instituição</i>	<i>Controle</i>	<i>Alvo</i>
MDIC	Governo Federal	Ministério que desenvolve diversos projetos de apoio à indústria
MCT	Governo Federal	Ministério que desenvolve diversos projetos de apoio à ciência e tecnologia, inclusive recursos financeiros como o Fundo Nacional de Desenvolvimento de Ciência e Tecnologia (FNDCT).
BNDES	MDIC	Financiamento para expansão e modernização de empresas e infraestrutura
BNDESp	BNDES	Fundos para associações e fortalecimento acionário de empresas
Banco do Brasil	MF, capital aberto	Financiamento agrícola
Caixa Econômica Federal	MF, capital aberto	Financiamento de infra-estrutura e linhas de crédito às PME's
SEBRAE	Mista	Apoio diversificado às PME's
FINEP	MCT	Financiamento subsidiado, a fundo perdido ou associação de risco de projetos inovadores
CAPES/CNPq	MCT	Treinamento e financiamento de pessoal ligado à ciência e tecnologia
FAP's (FAPESP, FAPERJ, FAPMG, etc)	Governos Estaduais	Apoio à Pesquisa em C&T. Treinamento e financiamento de pessoal ligado ao P&D, assim como incubação de empresas tecnológicas
Banco do Nordeste	Governo Federal	Banco de fomento para a região nordeste
SUDAM	Governo Federal	Desenvolvimento sócio-econômico do Norte via incentivos fiscais
SUDENE	Governo Federal	Desenvolvimento sócio-econômico do Nordeste via incentivos fiscais
SUFRAMA	MDIC	Isenções tributárias que sustentam a Zona Franca de Manaus
INMETRO/INPI	MDIC	Regulamentar e fiscalizar direitos de propriedade industrial e normas técnicas e de qualidade
Embrapa	Capital misto	Desenvolvimento de pesquisas biotecnológicas, cedíveis à iniciativa privada

FONTE: Elaboração própria a partir de www.brasil.gov.br

QUADRO 2. *Brasil: projetos selecionados de apoio à capacitação tecnológica e competitiva*

<i>Projeto</i>	<i>Instituição</i>	<i>Objetivos/mecanismos</i>
FINAME	BNDES	Crédito subsidiado para aquisição de bens de capital
PROGER	SEBRAE/BANCOS OFICIAIS	Crédito subsidiado para PMEs
PROEX	SECEX/MDIC	Crédito subsidiado para exportações e importações
PLANFOR	MTE	Qualificação profissional
PADCT	MCT	Fundos e cooperação em projetos tecnológicos, hierarquizados por importância estratégica
PDTI	MDIC	Desenvolvimento e difusão de projetos tecnológicos industriais
BRASIL EMPREENDEDOR	MDIC	Financiamento e assessoria para desenvolvimento de PME's
PBQP	MDIC	Definição, fiscalização e apoio à adoção de normas técnicas e de qualidade
PBD	MDIC	Apoio à atividades e profissionais de P&D que diferenciam produtos via design
FUNDOS SETORIAIS	MCT	Fundos para o desenvolvimento de projetos tecnológicos estratégicos através do FNDCT reestruturado com recursos não orçamentários
FÓRUNS DE COMPETITIVIDADE	MDIC	Coordenação e execução de ações estratégicas de aumento de competitividade, definidas por empresários, trabalhadores e governo

FONTE: Elaboração própria a partir de www.brasil.gov.br

O programa dos Fundos Setoriais visa reduzir a defasagem tecnológica do país através da ampliação dos recursos disponíveis para o financiamento da inovação e de uma aproximação entre a demanda por tecnologia das empresas e a infra-estrutura pública e privada de C&T no Brasil. No que tange aos recursos, trata-se de recursos não orçamentários, oriundos de *royalties* e/ou de outras contribuições das empresas ligadas à privatização (no caso das telecomunicações e dos transportes) e flexibilização de monopólios (como o da exploração de petróleo). No caso do Fundo Verde Amarelo, os recursos estão vinculados aos pagamentos por serviços de tecnologia contratados no exterior. Estima-se que cerca de R\$ 7 bilhões estarão disponíveis para os Fundos Setoriais entre 2001-2005. A gestão desses recursos, é rea-

lizada pela FINEP, responsável pela seleção, coordenação de redes de pesquisa e fomento de atividades tecnológicas e inovativas consideradas prioritárias. Os recursos são alocados por meio de concursos nos quais as empresas e/ou instituições de pesquisa inscrevem seus projetos.

O programa Fóruns de Competitividade, implementado pela Secretaria de Desenvolvimento da Produção do MDIC, pretende criar um *locus* para que os produtores, independentemente do seu tamanho, e as instituições vinculadas a cadeias produtivas selecionadas possam, de forma articulada, definir, coordenar e fiscalizar atividades que aumentem a competitividade. Podem, por exemplo, definir as condições e normas, para que as empresas participem de maneira nos diversos programas governamentais que visam o desenvolvimento tecnológico e aumento da capacidade competitiva, como os listados no Quadro 2. As cadeias selecionadas para a implantação dos Fóruns são: química, couro e calçados, madeira e móveis, construção civil, têxtil e confecções, eletroeletrônica, cosméticos, serviços, higiene pessoal e perfumaria, agronegócios, audiovisual e construção naval. Os Fóruns efetivamente em funcionamento são: química, couro e calçados, madeira e móveis, têxtil e confecções e construção civil.

Além dessas iniciativas do Governo Federal, destacam-se também novas modalidades de atuação da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Tradicionalmente, a FAPESP apóia as atividades de pesquisa em ciência básica via concessão de bolsas e apoios não reembolsáveis para as instituições de ensino superior e institutos de pesquisa localizados no Estado de São Paulo. Mais recentemente, iniciou o apoio às atividades das PME's de base tecnológica no Estado. Mas, a iniciativa mais inovadora da FAPESP é o Programa Genoma, que coordena a participação de 65 laboratórios e centenas de cientistas espalhados no Estado de São Paulo, com resultados muito positivos. O programa obteve sucesso no desenvolvimento de um método rápido e eficaz de seqüenciamento genético e seu caráter inovador prende-se à realização de atividades pesquisas em rede e à ênfase em aproximar a pesquisa da solução de problemas que afetam a competitividade dos produtores. O programa já obteve o primeiro seqüenciamento genético de uma bactéria tipo *Xylella* que ataca a laranja e estuda outros genomas, como o da cana-de-açúcar e o do parasita causador da esquistossomose.

Em síntese, o Brasil manteve um aparato institucional de apoio à produção e à capacitação competitiva. A despeito de obviamente insuficientes para acompanhar o ritmo e a profundidade da abertura e da desregulação, algumas políticas de competitividade foram implementadas. Particularmente depois da crise de 1999, embora evidenciando falta de coordenação com outros aspectos da política econômica, foram intensificados os esforços do Governo Federal por aumentar a competitividade das empresas brasileiras. Há sinais de um aprendizado institucional, muito incipiente, na implementação de políticas de competitividade, tanto horizontais como verticais, em bases diferentes das utilizadas na substituição de importações.

Argentina

Na Argentina percebe-se também o predomínio de iniciativas indiretas sobre as políticas diretas de estímulo à competitividade. Estas últimas, apesar de presentes, receberam muita menos ênfase que o aprofundamento da abertura comercial e financeira. Vários trabalhos⁹ apontam a relativa timidez das políticas de competitividade implementadas. A rápida implementação das políticas liberalizantes, que impuseram forte pressão concorrencial sobre a estrutura produtiva, não foi acompanhada por políticas que poderiam auxiliar as empresas locais, capacitando-as a enfrentar o novo ambiente econômico, certamente mais hostil do que durante a vigência da industrialização por substituição de importações (Chudnovsky e López, 2001).

No começo da década foram adotadas algumas medidas *ad hoc* que pretendiam compensar setores e/ou empresas que já vinham sofrendo os impactos do excesso de competição promovido pela liberalização e pela conseqüente valorização cambial. Segundo Bekerman e Sirlin (1998) estas medidas (conhecidas como as medidas do Teatro Cervantes), pretendiam compensar setores industriais via instrumentos macroeconômicos como medidas não-tarifárias para redução das importações, desregulamentação de atividades e redução de carga fiscal e social. Também foram paulatinamente adotadas medidas de cunho microeconômico e horizontal, como o Regime de Especialização Industrial – composto por incentivos às exportações via redução de tarifas de importação para insumos e bens de capital. Entre 1993 e 1995, linhas de crédito, sobretudo para pequenas e médias empresas (PMEs), foram adotadas, assim como projetos de localização e aglomeração («Programa Pólos Produtivos»), projetos de desenvolvimento de fornecedores locais de cadeias produtivas e projetos de adoção de sistemas de qualidade nas firmas domésticas (Chudnovsky e López, 2001).

As medidas não tiveram impactos significativos sobre as empresas favorecidas —exceto as linhas de crédito para PME's— e/ou foram interrompidos, como o Regime de Especialização Industrial, em 1996. As iniciativas não faziam parte dos objetivos primordiais da política econômica e, desta forma, nunca foram suficientemente integradas nem prioritárias, sendo quase todas abandonadas.

A exceção foi o Regime Automotivo que, mais tarde negociado em conjunto com o Brasil no âmbito do MERCOSUL, pretendeu criar mecanismos de equilíbrio comercial das empresas automotrizes (incentivo às exportações de bens finais em troca de isenções de importações de insumos), assim como aumentar a proteção do mercado interno, impondo quotas para importações extra-regionais de bens finais¹⁰.

⁹ Ver Chudnovsky e López (2001), Bekerman e Sirlin (1998), além de WTO (1999b).

¹⁰ Para uma análise do Regime Automotivo Argentino e da evolução das negociações no âmbito do MERCOSUL, ver Tigre et alii (1999).

Segundo Chudnovsky e López (2001), após a derrocada das primeiras medidas compensatórias, a Secretaria de Ciência e Tecnologia adotou algumas iniciativas para promover o desenvolvimento tecnológico, com destaque para a criação de uma Agência para a Promoção de Ciência e Tecnologia, destinando-se fundos e/ou incentivos fiscais para a adoção de pesquisas e execução de projetos de inovação tecnológica e gerencial ao nível das empresas¹¹.

Ainda segundo estes autores, a partir da aprovação da Lei das PME's em 2000, a Secretaria para Pequenas e Médias Empresas (SEPyME) adotou diversas iniciativas de apoio à implementação e ao desenvolvimento de pequenos negócios, com especial atenção para linhas de crédito de longo prazo (ainda não adotadas), projetos de fortalecimento da cadeia de valor, inclusive com grandes empresas, treinamento de pessoal, incentivos ao associativismo e às exportações, entre outros¹². De qualquer forma, estas tímidas medidas de apoio à competitividade não foram prioritárias e foram sempre secundárias em relação a estratégia principal, sempre horizontal e com ênfase na promoção do ambiente competitivo, em detrimento de práticas de capacitação competitiva.

Em junho de 2001, o Ministério de Economia da Argentina anunciou a criação dos «Planos de Competitividad», para melhorar a competitividade dos setores produtivos, criar condições favoráveis ao investimento e ao emprego e apoiar a reconversão dos setores/regiões para os quais seriam elaborados planos específicos de competitividade. Os principais instrumentos previstos nos planos são: eliminação de impostos, mudanças na regulação e mudanças na legislação trabalhista¹³.

Paraguai

Não por acaso o país menos desenvolvido do MERCOSUL, o Paraguai não logrou constituir uma indústria através de processos de substituição de importações. Apenas recentemente o crescimento industrial tornou-se uma preocupação dos *policy makers* paraguaios¹⁴. Nos últimos anos foi verificado um crescimento manufatureiro, ainda insuficiente para transformar o caráter eminentemente agrário da economia. Desta forma, a maior parte das medidas de estímulo à competitividade esteve majoritariamente ligada ao

¹¹ Segundo Chudnovsky e López (2001: 22) a Secretaria de Ciência e Tecnologia, de acordo com o anual Plano Nacional de Ciência e Tecnologia, promove, com fundos emprestáveis diversos programas de incentivo à inovação em geral, como o FONCYT, o FONTAR, o Crédito Tributário para Projetos de P&D, e o Programa de Consultoria Tecnológica, voltado para identificação de gargalos tecnológicos principalmente em PMEs.

¹² Para detalhes, consultar Chudnovsky e López (2001: 21).

¹³ (Ver www.mecon.gov.ar).

¹⁴ Um exemplo é a decisão do Estado constituir sob seu controle empresas siderúrgicas e de cimento, setores de insumos industrializados básicos para a economia (ver Masí, 2000: 50).

complexo agrícola¹⁵. Foram beneficiados especialmente os setores produtores e exportadores de algodão e soja, responsáveis por 60% das exportações paraguaias.

Privilegiaram-se políticas de estímulo agrícolas – via ressarcimento de IVA nas exportações ou eventual distribuição de sementes¹⁶ – assim como políticas de fomento ao comércio triangular. De fato, esse comércio, caracterizado majoritariamente pela reexportação para o MERCOSUL de mercadorias importadas sobretudo da Ásia, foi fortemente apoiado por medidas oficiais. Iniciativas «horizontais» que, por exemplo na infra-estrutura ou na educação, que estimulassem a competitividade *sistêmica* do país, receberam menos atenção.

Em suma, o Estado paraguaio pouco fez para empreender qualquer tipo de política de competitividade, embora recentemente tenha aumentado sua sensibilidade para fazê-lo. Especialistas estrangeiros e nacionais têm procurado criar planos de desenvolvimento, sempre apoiados em algum grau de industrialização e de intervenção estatais. A industrialização, mesmo que inicialmente ligada aos complexos agrícolas, seria estimulada principalmente por políticas públicas, tanto de cunho vertical (escolha de setores estratégicos, por exemplo), quanto de cunho horizontal. Neste último caso, deveriam ser adotadas políticas ligadas à competitividade sistêmica, visando a melhora da infra-estrutura e aplicando políticas macroeconômicas favoráveis ao investimento e à produção.

Ainda que haja este esforço pró-competitividade, sua debilidade é patente, especialmente porque não faz parte de uma política nacional de desenvolvimento, coordenada pelo Estado e apoiada pelo setor produtivo privado, voltada para a superação do subdesenvolvimento econômico, mas também, e principalmente, social.

Em síntese, segundo Masi (2000) a adoção de políticas de competitividade não é tão somente um estímulo ao aumento de competitividade paraguaia, mas também um ponto de partida para um efetivo plano de desenvolvimento do país. «Se para o resto dos países latino-americanos, a mudança de um modelo de crescimento para dentro por outro de crescimento para fora significou abandonar políticas industriais tradicionais, substituindo-as por políticas diferenciadas de competitividade, a implementação de políticas de competitividade no Paraguai implica na mudança de um modelo de estagnação econômica para outro de crescimento e industrialização»¹⁷.

¹⁵ Medidas como a criação de uma agência de promoção de exportações (Proparaguay); fundos creditícios, com apoio de organismos internacionais e multilaterais, para agricultura e à indústria; e Leis (60/90 e 117/91) de incentivos aos investimentos (Masi, 2000).

¹⁶ WTO, 1997.

¹⁷ Masi (2000:70).

Uruguai

Assim como Argentina e Brasil, também o Uruguai empreendeu diversos esforços pró-liberalização da economia nos 90, implementando iniciativas em favor do aumento da concorrência. A política econômica adotada contribuiu indiretamente para um aumento dos investimentos na economia, especialmente porque a estabilização alcançada permitiu ampliar os horizontes de planejamento, facilitando as decisões de investir. Políticas que regulamentaram fundos de pensão também contribuíram para o investimento, posto que ampliaram os fundos disponíveis para investimentos produtivos, além de melhorar a estrutura do mercado de capitais local.

A Lei 16.997 de 1995 promoveu reforma fiscal que objetivava aumentar a competitividade do sistema produtivo uruguaio, principalmente através da desoneração de tributos trabalhistas¹⁸, o que não confere necessariamente elementos dinâmicos de capacitação competitiva, mas ao menos permite uma redução nos custos.

A Lei 16.906, de 1998, também contribuiu para atrair e promover investimentos, sobretudo IED, pois eliminou a diferença de tratamento legal entre firmas nacionais e de origem estrangeira. Esta lei também criou incentivos fiscais, sobretudo relacionados às exportações (por exemplo, desoneração do IVA)¹⁹.

Neste mesmo sentido, a criação de um Regime de Especialização produtiva através de decreto-lei objetivava incrementar a competitividade da economia uruguaia, especialmente através da isenção de tarifas de importação para bens de capital e a inclusão produtos em Listas de Exceção à TEC. A inclusão de produtos nas exceções deveria ser submetida ao Poder Executivo por setores produtivos interessados, mediante projetos de reestruturação. Importadores evidentemente se opuseram à tal política, o que provocou intenso debate político e resultou em apenas um pedido de inclusão ao Regime de Especialização (Vaillant, 2001).

Em termos setoriais, a maior parte das políticas adotadas relacionou-se ao setor agro-industrial exportador, em geral medidas de desoneração e flexibilização das vendas externas, bem como políticas de saúde animal que evidentemente beneficiaram as exportações de alimentos.

Tais políticas não necessariamente promovem a competitividade, ainda que promovam ambientes mais favoráveis ao investimento, ao crescimento da oferta e ao aumento da concorrência, sobretudo porque aumentaram os coeficientes de abertura, ainda que algum grau de proteção tenha se mantido, graças a atuação de diversos grupos de pressão. Mesmo quando se ado-

¹⁸ Redução de mais de 6 pontos percentuais na contribuição patronal ao sistema de seguridade social da indústria. Ver Vaillant (2001).

¹⁹ Para uma análise dos incentivos para os investimentos estrangeiros ver Bittencourt e Domingo (2001).

tam medidas de proteção, percebe-se a ausência de políticas de competitividade efetivas, no sentido de que a proteção posterga a intensificação do processo de concorrência, mas não cria por si só elementos capazes de incrementar a competitividade do setor produtivo uruguaio.

IV. PERSPECTIVAS

A busca de maior competitividade foi uma das principais objetivos econômicos para o processo de integração e uma das questões que predominaram na agenda de negociação do MERCOSUL. Ainda assim, a construção de um aparato normativo e institucional que desse suporte a uma política regional de competitividade pouco avançou. As iniciativas e os instrumentos implementados (desgravação tarifária, tarifa externa comum, etc.) enquadraram-se em sua maioria dentro da estratégia indireta de estímulo à concorrência. Não houve progresso equivalente na implementação de destinadas ao aumento da capacidade de competir com países fora do bloco e à redução dos desníveis intra-MERCOSUL.

A ausência de uma política de competitividade comum e as assimetrias entre as políticas nacionais impede o fortalecimento da competitividade do bloco frente ao resto do mundo e agrava os desníveis intra-MERCOSUL. Esses dois aspectos tornam-se críticos para o aprofundamento do processo de integração, particularmente em períodos de instabilidade na obtenção de financiamento externo, quando os resultados do balanço de pagamentos tornam-se adversos e aumentam as pressões contra a integração regional.

Por exemplo, se é verdade que o processo de desgravação tarifária, cujos principais aspectos foram analisados em outro capítulo desta coletânea, exerceu forte pressão competitiva sobre as empresas locais, é também verdade que não foi capaz de reduzir assimetrias competitivas entre os países. Ainda que tenham sido negociadas listas de exceção à redução de tarifas para setores considerados «sensíveis» por cada um dos sócios, este procedimento não esteve complementado por mecanismos de desenvolvimento dos setores beneficiados.

A não inclusão destes setores apenas postergou a pressão competitiva que o livre comércio regional poderia impor às empresas, sem, no entanto, adicionar capacidade de competir durante o período transitório de proteção. A mesma política «protecionista», desacompanhada de políticas de competitividade, pôde ser verificada em outros mecanismos de proteção temporária implementados em caráter *ad hoc*, como por exemplo medidas anti-*dumping* ou a imposição de sobretaxas às importações intra-regionais.

Enfim, se estas ações de proteção temporária fossem implementadas ao par de políticas de competitividade, os resultados alcançados teriam sido

benéficos não apenas para o estímulo da concorrência, mas também para a redução de assimetrias produtivas entre os sócios.

O mesmo vale para a eficácia da TEC. A construção imperfeita da união aduaneira através da negociação da TEC com listas de exceções também parece um instrumento de pressão competitiva bastante limitado, sobretudo se não articulado a outras políticas e instrumentos, como por exemplo, o regime de origem, os mecanismos anti-*dumping* e anti-subsídios, o regime de valoração dos produtos²⁰, a política cambial, e principalmente a uma política comum de competitividade.

O aumento de pleitos de medidas anti-*dumping* e de salvaguardas da Argentina contra o Brasil, depois da desvalorização cambial de início de 1999, deveu-se não só às disparidades de preços provocadas pela desvalorização, como também ao fato de que grande parcela dos contenciosos terem ocorrido em setores/produtos que estavam incluídos em listas de exceções à TEC, cujo prazo de extinção foi simultâneo às mudanças cambiais.

Nesse momento, tornaram-se evidentes as implicações da ausência de mecanismos que pudessem progressivamente reduzir os desníveis de competitividade. A ausência de uma política comum transferiu para o mercado a solução do problema. As listas de exceções implicitamente supunham que a simples concessão de um prazo adicional seria suficiente para que os setores se reestruturassem e os desníveis de competitividade fossem reduzidos, o que aparentemente não ocorreu, pelo menos não com a urgência necessária.

Políticas de salvaguardas de âmbito regional, definidas no artigo XIX do GATT-94, também poderiam ser instrumentos complementares de políticas de competitividade, sobretudo ao conceder proteção seletiva, temporária e adequada para que o setor produtivo requisitante reduza seus desníveis de competitividade. Por outro lado, se a adoção de políticas de salvaguardas for desvinculada de ações de incentivo à competitividade, corre-se o risco de reproduzir instrumentos protecionistas, sem contrapartida eficaz para a redução das assimetrias intra-regionais. De fato, o uso de políticas de salvaguarda, sobretudo em momentos de crise conjuntural como a desvalorização brasileira, tem se configurado como uma fonte constante de atritos políticos no MERCOSUL, sem que, no entanto, tenha contribuído para superar desníveis competitivos. Tal como nos outros mecanismos discutidos acima, obtém-se apenas o adiamento da pressão competitiva, sem a exigência de desenvolvimento da capacidade de competir.

²⁰ Na VII reunião do MERCOSUL em Ouro Preto, em dezembro de 1994, foi acordada a Norma de Aplicação sobre Valoração Aduaneira de Mercadorias (decisão 17/94 do Conselho Mercado Comum), tendo como base o Artigo VII do Acordo sobre Tarifas e Comercio do GATT. Esta medida objetiva principalmente reduzir as práticas desleais de subfaturamento de importações ou de superfaturamento de exportações. Entretanto, tal medida ainda não foi regulamentada e operacionalizada pelo Brasil. Ver Gazeta Mercantil, «Norma MERCOSUL», 23/01/96.

Assim, o uso emergencial de salvaguardas preenche de forma imperfeita (e muito desgastante para o processo de integração) a ausência de uma política de competitividade comum que ofereça alternativas para a redução progressiva dos desníveis de competitividade face ao resto do mundo e intra-MERCOSUL. Embora a existência de uma política comum de competitividade não pudesse evitar os problemas decorrentes da desvalorização brusca do Real, teria reduzido previamente os desníveis competitivos, isolando os problemas estruturais dos conjunturais e, principalmente, teria oferecido instrumentos alternativos para administrar as tensões decorrentes da falta de coordenação macroeconômica.

Para remover os obstáculos ao crescimento e superar a atual conjuntura de instabilidade é necessário criar condições para uma mudança na inserção externa das economias do MERCOSUL. A nova inserção deve estar associada à mudanças quantitativas e qualitativas nas exportações regionais para o resto do mundo. Deve-se promover uma maior integração das cadeias produtivas na região, aumentando a competitividade por meio da especialização e da complementação produtiva no interior do bloco. É preciso construir vantagens competitivas que não fiquem restritas à disponibilidade de recursos naturais e de mão-de-obra barata. A política comum de competitividade pode contribuir para esses objetivos, contornando falhas de coordenação e promovendo a geração de externalidades positivas.

As políticas de competitividade implementadas atualmente pelos países desenvolvidos são complexas. Combinam cooperação entre os setores público e privado, descentralização do governo central para as autoridades locais e mobilização de instâncias administrativas e agências diversas. Não são factíveis sem uma elevada capacidade de coordenação. A simples enunciação destas características expressa o grau de desafio envolvido na tarefa de articular, no MERCOSUL, uma política de competitividade.

A política comum deve ter por objetivo, de um lado, enfrentar graves deficiências sistêmicas que obstaculizam a redução do *gap* de competitividade em relação ao resto do mundo, de outro, reduzir as assimetrias intra-bloco, que obstaculizam o aprofundamento do processo de integração. A criação de capacidade de formular e de implementar iniciativas nessa direção vai além de reformas convencionais do Estado. Requer, obviamente, um processo de desenvolvimento institucional e organizacional dos Estados Nacionais para torná-los aptos a enfrentar os novos temas e desafios. A valorização e capacitação dos quadros técnicos do setor público e a criação de capacidade de formulação de políticas, de coordenação e de descentralização, constituem, nesse sentido, tarefas necessárias. Mas, além desse esforço, é também essencial um processo de aprendizado dos Estados Nacionais no desenho e na implementação coletiva de iniciativas regionais.

Como aspectos positivos, que alimentam algum grau de otimismo quanto à possibilidade de avançar na formulação de uma política regional, há que se destacar, em primeiro lugar, o enfoque sistêmico de competitividade

adotado pelo Sub-grupo de Trabalho de Indústria nas Reuniões de Competitividade Setorial a partir de 2.000, bem como a adoção do conceito de cadeias produtivas no âmbito regional.

Em segundo lugar, deve-se destacar algumas iniciativas inovadoras no âmbito das políticas nacionais, principalmente a partir da crise de 1999. Em particular, cabe mencionar, no caso do Brasil, o esforço por desenhar instrumentos institucionais e de financiamento adequados a novos modos de atuação no apoio ao fortalecimento da competitividade dos produtores. Esses esforços estão afinados com as normas da OMC e seguem orientação semelhante às modernas políticas de competitividade implementadas nos países desenvolvidos, como por exemplo, nos membros da União Européia²¹. Seu objetivo é promover o aumento da competitividade por meio do estímulo às atividades sujeitas a falhas de coordenação (como as atividades de inovação), promovendo uma aproximação entre as empresas e as instituições relevantes. Promovem, adicionalmente, a cooperação entre os próprios produtores e utilizam, em grande parte, fundos não originários do Tesouro.

Embora incipientes, esses esforços representam um grande avanço em relação à excessiva timidez das iniciativas adotadas antes da crise de 1999 para promover a competitividade por meios que complementassem o aumento da pressão competitiva provocada pela abertura e desregulamentação da economia. Do ponto de vista de sua contribuição para o processo de integração, a principal limitação é que se trata de experiências de alcance nacional e não regional. A extensão dessas iniciativas para o âmbito do MERCOSUL como um todo é um desafio que deverá ser enfrentado para aprofundar o processo de integração.

A regionalização das experiências inovadoras bem sucedidas nos países membros pode constituir o primeiro passo no desenho e na implementação da política comum. As experiências nacionais devem ser aproveitadas para formular iniciativas que por meio do aumento da competitividade permitam incrementar as exportações para fora da região e para que a complementação produtiva permita incrementar o comércio intra-bloco.

Nos moldes da experiência da União Européia, as iniciativas poderiam ser agrupadas em duas categorias: apoio à competitividade empresarial e promoção do desenvolvimento científico e tecnológico. No primeiro grupo poderiam ser incluídas iniciativas como, por exemplo, programas regionais de qualidade e produtividade; programas regionais de qualificação de fornecedores; programas de articulação/fortalecimento de *clusters* competitivos na região e programas regionais de formação de recursos humanos. No segundo grupo poderiam ser implementadas redes regionais de infraestrutura de C&T; programas regionais públicos/privados em P&D e programas regionais de difusão de inovações, entre outros.

²¹ Ver a esse respeito Chudnovsky e López (2001).

O ponto de partida no desenho de programas desse tipo deve ser a avaliação das experiências nacionais recentes. Devem ser aproveitadas aquelas experiências que revelaram maior potencial de cooperação, descentralização e de mobilização dos agentes relevantes. Em particular, deve-se priorizar as iniciativas com capacidade comprovada de mobilizar o setor privado, desde as fases iniciais de desenho dos programas até as etapas de implementação, avaliação e eventual reformulação.

A experiência brasileira recente dos Fóruns de Competitividade constitui um exemplo com potencial de regionalização. A mobilização do setor privado e das agências do governo para identificar os problemas que afetam a competitividade do setor e articular os instrumentos e recursos disponíveis nos programas horizontais existentes para atacar esses problemas, pode ser organizada em escala regional. Os recentemente anunciados «Planos Sectoriales de Competitividad» argentinos e os Fóruns brasileiros que já estão em andamento, poderiam ser articulados em «Fóruns Regionais de Competitividade».

A questão dos recursos para o financiamento das iniciativas regionais é, naturalmente, crítica. Novamente o caso brasileiro oferece alguns exemplos passíveis de regionalização. Concretamente, o Brasil tem uma experiência bem sucedida na constituição de novas fontes de recursos para o fomento da inovação. Em alguns casos os recursos devem ser destinados exclusivamente ao fomento de atividades de inovação em setores selecionados (energia, telecomunicações, transporte, etc.), em outros, como no Fundo Verde Amarelo não há restrições setoriais. O argumento de que as contribuições constituem uma carga negativa sobre a «competitividade-preço» das empresas não parece pertinente, uma vez que as empresas podem utilizar os recursos para atividades inovadoras que aumentem sua eficiência.

A experiência brasileira deveria ser imitada, de modo que todos os países do MERCOSUL venham a ter seus próprios Fundos Nacionais de apoio à inovação. Esses Fundos deveriam ser utilizados para promover ações que aumentem a competitividade das empresas localizadas nos respectivos países, mas deveriam também apoiar as ações das empresas, independentemente de sua localização e da origem do capital, que possam aumentar a competitividade da produção regional. Dessa forma, que as empresas e/ou as instituições dos países membros do bloco poderiam apresentar seus projetos a quaisquer dos Fundos nacionais, que examinariam sua eventual contribuição para a redução dos hiatos de competitividade extra e intra-regional.

Paralelamente à constituição dos Fundos Nacionais, parece conveniente que seja constituído um Fundo Regional de Competitividade, também nos moldes dos Fundos Setoriais brasileiros. Esse Fundo Regional deve ser destinado especificamente a promover iniciativas que resultem em aumento da competitividade do bloco em relação ao resto do mundo e à redução dos desníveis de competitividade intra-bloco. As iniciativas que promovam a complementação produtiva entre as empresas (nacionais e/ou estrangeiras)

da região são uma forma eficaz de atingir simultaneamente os dois objetivos, promovendo a especialização e o aumento de escala dos produtores na região. O Fundo Regional poderia ser constituído a partir de cotas dos Fundos Nacionais ou a partir de uma fonte específica de financiamento, vinculada a alguma atividade de alcance regional.

A constituição do Fundo Regional de Competitividade fornecerá um instrumento adequado para enfrentar os casos nos quais a existência de fortes assimetrias intra-regionais constitua um obstáculo para o avanço do processo de integração. O fundo permitirá apoiar iniciativas que reduzam as disparidades de forma positiva, transformando-as em oportunidades de aumento da competitividade, no lugar de oferecer proteção temporal e ineficaz para as empresas/setores com déficits competitivos. Na medida que os Fóruns Regionais de Competitividade avançarem na definição de programas setoriais de competitividade para a região, o apoio a esses programas deveria ser canalizado através de Fundo Regional, de modo a evitar a redundância de iniciativas nacionais.

Outra experiência bem sucedida no Brasil, passível de regionalização e a da constituição de redes de pesquisa como as da FAPESP, no Estado de São Paulo. A constituição de Redes Regionais e a abertura das redes locais/nacionais à participação de instituições/empresas dos outros países-membro do MERCOSUL seria uma forma eficiente de promover a integração e a complementação da capacitação científica e tecnológica existente no bloco. A identificação de necessidades tecnológicas de interesse regional e a colaboração regional no busca de soluções é uma dimensão relevante do processo de integração produtiva. A mobilização de recursos em escala regional permitiria usufruir economias de escala nas atividades de pesquisa, impossíveis de serem atingidas nos âmbitos nacionais.

É verdade que a implementação dos Fóruns Regionais de Competitividade, a constituição do Fundo Regional de Competitividade e montagem de Redes Regionais de Pesquisa, exigem uma capacidade de coordenação e de descentralização maior ainda que sua implementação em nível nacional, mas o aprendizado institucional necessário só poderá ser obtido por meio da experiência prática na gestão do programas deste tipo. O custo do aprendizado, embora eventualmente elevado, deve ser comparado ao custo de oportunidade de não implementar a política comum de competitividade, tanto em termos de obstáculos ao aprofundamento da integração regional como de potencial não realizado de aumento da competitividade.

GLOSSÁRIO

BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPAR BNDES Participações

CAPES Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
 CNPq Conselho Nacional de Pesquisa
 EMBRAPA Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
 FAP Fundações de Amparo à Pesquisa
 FAPESP Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo
 FINAME Agência Especial de Financiamento Industrial
 FINEP Financiadora de Estudos e Projetos
 INMETRO Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
 INPI Instituto Nacional de Propriedade Intelectual
 MCT Ministério de Ciência e Tecnologia
 MDIC Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio
 MTE Ministério do Trabalho e Emprego
 PADCT Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico
 PBD Programa Brasileiro de Design
 PBQP Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
 PDTI Programa de Desenvolvimento de Tecnologia Industrial
 PLANFOR Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
 PROEX Programa de Apoio à Exportação
 PROGER Programa de Geração de Emprego e Renda
 SEBRAE Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa
 SECEX Secretaria de Comércio Exterior
 SUDAM Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
 SUDENE Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
 SUFRAMA Superintendência da Zona Franca de Manaus

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barros, J. C. M. e Goldenstein, L. (1997), «Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro», *Revista de Economia Política*, v. 17, núm. 2.
- Bekerman, M. E. e Sirlin, P. (1998), «Desafios de política industrial no MERCOSUL», *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, núm. 54, janeiro/março.
- Berlinski, J., et al. (2001), *Sobre el beneficio de una integración plena en el MERCOSUR*. Buenos Aires, Siglo XXI de Argentina Editores, Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR.
- BID-INTAL (2000), *Informe MERCOSUL*, núm. 6, Buenos Aires.
- BID-INTAL (2001), *Informe MERCOSUL*, núm. 7, Buenos Aires.
- Bittencourt, G. e Domingo, R. (2001), «El caso uruguayo», in: Chudnovsky, D. et al., *El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR*, Buenos Aires, Siglo XXI de Argentina Editores, Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR.
- Chang, H. J. (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, St. Martin Press.
- Chudnovsky, D. e Porta, F. (1990), «La trayectoria del Proceso de Integración Argentino-Brasileño - Tendencias e Incertidumbres», Documentos de trabajo. Cenit.
- Chudnovsky, D. e Erber, F. (1999), «MERCOSUR's Impact on the Development of the Machine Tools Sector», *Integration and Trade*, núms. 7/8, vol. 3, jan-aug.

- Chudnovsky, D. e López, A. (2001), «Horizontal enterprise and technology policies: an opportunity for Mercosur», Buenos Aires, mimeo.
- Correa, P., Machado, J. B. M., e Motta Veiga, P. (1992), «A agenda de Lãs Leñas e a Integração do MERCOSUL», *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, núm. 42, Funcex.
- Coutinho, L. e Ferraz, J. C. (1994), *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. Campinas, Ed. Papyrus.
- Erber, F. (1992), *Mudanças estruturais e política industrial*. Brasília, IPEA - Relatório Interno.
- Erber, F. (2001), «O padrão de desenvolvimento industrial e tecnológico e o futuro da indústria brasileira», *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 5, número Especial.
- Franco, G. (1998), «A inserção externa e o desenvolvimento», *Revista de Economia Política*, v. 18, núm. 3.
- Funcex (1995b), «Os novos mecanismos de defesa comercial: aplicação dos códigos no Brasil», *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, núm. 44.
- Funcex (1997a), Ferraz F. G. T.; Cavalcanti, M. A. F. H. e Ribeiro, M. M. B., «Barreiras Técnicas ao Comércio Internacional: aspectos teóricos e as experiências Regionais de Harmonização». Texto para Discussão, núm. 125.
- Funcex (1997b), Ferraz F. G. T.; Cavalcanti, M. A. F. H. e Ribeiro, M. M. B. e Sant'anna A. A., «Barreiras Técnicas ao Comércio Internacional: a experiência das exportações brasileiras». Texto para Discussão, núm. 124
- Gazeta Mercantil*, (1996) «Norma MERCOSUL», 23/01/96.
- Goyos, Jr. D. N. (1995), «A OMC e os Tratados da Rodada Uruguai». Editora Observador Legal Editora.
- Guimarães, E. A. (1996), «A experiência recente da Política Industrial no Brasil: uma avaliação», Texto para discussão núm. 409 do IPEA.
- Krugman, P. (1997), *Internacionalismo Pop*, Rio de Janeiro, Campus.
- Laplane, M. e Sarti, F. (1999), «Investimento Direto Estrangeiro no Brasil nos anos 90: determinantes e estratégias» in Chudnovsky, D. (Org) *Investimentos externos no MERCOSUL*. Campinas, Papyrus/IE-UNICAMP.
- Laplane, M., et. al. (2000), «Internacionalização e vulnerabilidade externa» in Lacerda, A. C. (Org.), *Desnacionalização: mitos, riscos e desafios*, São Paulo, Contexto.
- Lipsey, R. e Carlaw, K. (1998), «Technological policies in neo-classical and structuralist-evolutionary models», *STI Review*, núm. 22.
- Machado, J. B. M. (1994), «GATT 1994: uma avaliação dos principais acordos e dos impactos sobre a política comercial brasileira», *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, jul/ago/set, núm. 40.
- Machado, J. B. M. (1999), «Intercâmbio comercial e política industrial em espaços econômicos integrados: o caso do MERCOSUL». Tese de Doutorado, UFRJ.
- Masi, F. (2000), «Hacia una política de competitividad en el Paraguay» in Borda, D. E Masi, F. (Org). *Los retos de la competitividad: gobierno, empresas y empleo en el Paraguay*, Asunción, CADEP.
- Metcalfe, S. e L. Gheorghiou (1998), «Equilibrium and evolutionary foundations of technology policy», *STI Review*, núm. 22.
- Naidin, L. C. (1999), «Nove anos de aplicação da política anti-dumping no Brasil», *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, núm. 58.
- Pérez, W. (1997), *Políticas de Competitividad Industrial: América Latina y el Caribe en los Años 90*, México, Siglo XXI Editores.

- Piani, G. (1998), «Medidas anti-*dumping*, anti-subsídios e de salvaguardas: experiência recente e perspectivas no MERCOSUL», Texto para Discussão núm. 541 do IPEA.
- Sabbatini, R. (2001), «Regionalismo, multilateralismo e MERCOSUL: evidências da inserção comercial brasileira após alguns anos de abertura», Campinas, IE/UNICAMP, Dissertação de Mestrado, fevereiro.
- Sarti, F. (2001), «A internacionalização produtiva no MERCOSUL», Projeto de Tese de Doutorado, IE/UNICAMP.
- Tigre, P. B. *et al.* (1999), «Technological Change and Modernization in the MERCOSUR Automotive Industry», *Integration and Trade*, núms. 7/8, vol 3, jan-aug.
- Vaillant, M. (2001), *Trade policy on a country basis and multilateral arrangements: the case of Uruguay*, Montevideo: mimeo.
- WTO (1997), «Review of Paraguay: concluding remarks by the Secretariat», WTO Trade Policy Review Body, disponível em www.wto.org.
- WTO (1999a), «Review of Uruguay: report by the government», WTO Trade Policy Review Body, disponível em www.wto.org.
- WTO (1999b), «Review of Argentina: concluding remarks by the Chairperson», WTO Trade Policy Review Body, disponível em www.wto.org.