

Baumann, Renato

**Working Paper**

## O Mercosul aos vinte anos: Uma avaliação econômica

Texto para Discussão, No. 1627

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Baumann, Renato (2011) : O Mercosul aos vinte anos: Uma avaliação econômica, Texto para Discussão, No. 1627, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91144>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 1627

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## O MERCOSUL AOS VINTE ANOS: UMA AVALIAÇÃO ECONÔMICA

Renato Baumann

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

### **O MERCOSUL AOS VINTE ANOS: UMA AVALIAÇÃO ECONÔMICA\***

Renato Baumann\*\*

\*As opiniões expressas aqui são inteiramente de responsabilidade pessoal e podem não refletir as posições do Ipea e da Universidade de Brasília (UnB).

\*\*Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea e professor da UnB.

## **Governo Federal**

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**

**Ministro Wellington Moreira Franco**

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Marcio Pochmann

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Ferreira

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Mário Lisboa Theodoro

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

José Celso Pereira Cardoso Júnior

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

João Sicsú

### **Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Liana Maria da Frota Carleial

### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Márcio Wohlers de Almeida

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

## **Texto para Discussão**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ISSN 1415-4765

JEL: F14, F43, F50, O54, P50.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 O COMÉRCIO REGIONAL .....	10
3 ALGUNS INDICADORES DE DESEMPENHO .....	16
4 CRESCIMENTO E COMÉRCIO REGIONAL .....	21
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	33
REFERÊNCIAS .....	36

## **SINOPSE**

Em março de 2011 a assinatura do Tratado de Assunção por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai completou 20 anos. Acordos comerciais que promovam a criação de “espaços econômicos comuns” entre países podem ser vistos como ferramentas para a promoção do desenvolvimento econômico. O objetivo deste artigo é avaliar até que ponto é possível considerar o Mercado Comum do Sul (Mercosul) como tal. Mostra-se que – à diferença de outras regiões – não houve grandes progressos no que se refere à redução da distância econômica entre os países participantes.

## **ABSTRACT<sup>i</sup>**

On March, 2011 the signing of the Treaty of Assunción by Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay celebrated its 20<sup>th</sup> anniversary. Preferential trade agreements that create “joint economic spaces” might be seen as useful tools to promote economic development. This article discusses to what extent this can be said from Mercosur. It is shown that – as different from what is seen in other regions – there has no been no major achievement insofar as the economic distance between the participating countries is concerned.

---

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.  
*The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

## 1 INTRODUÇÃO

A concessão de tratamento preferencial no comércio – que encontra sua expressão mais elevada em exercícios de integração regional – reflete objetivos de política e é resultado de processos de economia política interna nos países participantes.

Como em qualquer processo, existem custos e benefícios envolvidos. A decisão de conceder tratamento privilegiado nas trocas com determinado país ou grupo de países pressupõe uma expectativa de ganhos de médio e longo prazo. No caso dos países não industrializados, estes ganhos estão relacionados com a promoção do desenvolvimento econômico e social. A integração regional é vista, assim, como ferramenta auxiliar no processo de desenvolvimento.

A teoria de comércio não considera de forma explícita a dimensão do desenvolvimento nos processos de integração regional. Mas como o tratamento comercial diferenciado produz realocação de recursos, é razoável supor que existem argumentos não estritamente econômicos, que levam uma sociedade a privilegiar o desenvolvimento de determinados setores produtivos. O exemplo mais comum é o setor manufatureiro (JOHNSON, 1965): uma redução discriminatória de barreira comercial permite a um dado país proporcionar ao seu sócio aumento de exportações e produção industrial sem que sua própria produção seja negativamente afetada, por meio de desvio de comércio que substitua os produtos originários de terceiros países.

Acordos comerciais que promovam a criação de “espaços econômicos comuns” entre países podem ser vistos, assim, como ferramentas para a promoção do desenvolvimento econômico. Na medida em que haja, entre dois países, semelhança na “preferência social” pelo crescimento do setor manufatureiro, ambos podem se beneficiar com a redução das barreiras no comércio bilateral. E isso será tanto mais verdadeiro quanto mais baixo o grau de competitividade destes países no mercado internacional de produtos manufaturados.

Esse é o ponto de partida da análise feita neste artigo. Em vista do esforço de promoção de integração entre quatro economias do Cone Sul, o objetivo é avaliar até que ponto houve progresso em termos de desenvolvimento econômico nesses países, de modo que se possa qualificar o Mercado Comum do Sul (Mercosul) como uma ferramenta relevante na promoção do desenvolvimento.

Em março de 2011 a assinatura do Tratado de Assunção por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai completou 20 anos. Neste período, o Mercosul originado nesse tratado passou por diversas etapas, que provocaram em alguns momentos expectativas favoráveis quanto ao seu futuro e pessimismo em outros momentos.

O exercício de integração criado a partir do Tratado de Assunção é único, em diversos sentidos. É provável que não exista outro grupo de países de dimensões tão díspares e com pretensão de constituir uma União Aduaneira. Além disso, nenhum outro esforço de integração no hemisfério ocidental experimentou aumento tão pronunciado de transações intrarregionais (comércio e investimento) como o Mercosul até 1998, do mesmo modo que nenhum outro exercício apresentou retração tão intensa nessas mesmas transações quanto o Mercosul entre 1998 e 2003.

Uma peculiaridade adicional desse exercício é que este – à diferença dos demais acordos preferenciais na América Latina e no Caribe – não guarda correspondência com a aproximação histórica entre países, segundo a estrutura de vice-reinados da época da colonização. Este é essencialmente fruto de uma decisão política de aproximar economias geograficamente próximas, com histórico limitado de transações econômicas entre si.

Outro aspecto que não pode ser esquecido é que o processo de aproximação dos países do Cone Sul coincidiu com a redemocratização de suas sociedades. No tempo decorrido desde então houve tanto episódios em que a atuação conjunta evitou tentativa de golpe de Estado, quanto episódios de sucessão breve de diversos mandatários. Se por um lado houve benefício em termos de estabilidade democrática, ao mesmo tempo as turbulências políticas localizadas foram um complicador adicional para a convergência desejável, por exemplo, para as políticas macroeconômicas. O Mercosul é um dos poucos exercícios de integração cujos objetivos compreendem de forma explícita a dimensão política.

Vinte anos é um período suficientemente longo para justificar uma análise dos resultados obtidos. No entanto, não é trivial isolar os efeitos do Mercosul sobre as economias dos países-membros.

O período desde a assinatura do Tratado de Assunção corresponde a uma aceleração do processo de abertura comercial e financeira, a momentos de internação de diversas crises no cenário internacional, a desequilíbrios nos preços relativos, a influxos

extraordinários de investimento externo direto, à superposição entre as negociações sub-regionais e negociações ao nível multilateral, entre outros tantos determinantes.

Igualmente, nesse período ocorreram grandes transformações na política macroeconômica desses países. Programas de estabilização adotados a partir de diferentes estratégias reduziram drasticamente a taxa de inflação. Várias reformas econômicas foram implementadas. Observaram-se diferentes estratégias de estabilização, resultando em trajetórias variadas de crescimento, com períodos de rápida expansão e quedas abruptas no produto interno desses países.

Não é fácil, portanto, atribuir à existência ou ao formato negociador do Mercosul os resultados observados na estrutura produtiva dos países que o compõem: estes são fruto de uma quantidade expressiva de influências, que transcendem o âmbito do acordo regional.

O propósito neste artigo é comparar as características básicas das quatro economias no momento inicial das negociações e hoje. Se existe a vontade política de seguir com o processo de integração regional, é importante verificar até que ponto e em que sentido as condições econômicas nos quatro países mudaram nesse período, como pré-condição para se definirem os rumos a serem seguidos no desenho do projeto de longo prazo.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma. Em seguida a esta introdução, a seção 2 mostra em uma visão geral o desempenho comercial das quatro economias, assim como indicadores da importância relativa do Mercosul para as exportações e importações dos quatro países e os saldos nas transações regionais. A seção 3 discute o desempenho em termos de crescimento do produto e da convergência do potencial econômico obtida nesse período. Aí se argumenta que são elementos que contribuem para as expectativas dos agentes econômicos a concentração da população em centros urbanos, a evolução da pobreza e a oferta de alimentos por habitante. Na seção 4 é discutida com mais detalhe a relação entre crescimento e comércio regional. Mostra-se a notável trajetória em termos de abertura às transações com o resto do mundo, o desempenho comercial dos quatro países e suas diferenças. Em particular se discute o papel do comércio regional em bens de produção, como indicador de complementaridade produtiva. E, por fim, a seção 5 sistematiza algumas considerações finais.

## 2 O COMÉRCIO REGIONAL

O processo de aproximação formal das economias do Cone Sul possibilitou crescimento considerável do volume transacionado. As exportações entre os quatro países aumentaram quase seis vezes em valor, entre o início da década de 1990 e o fim da década seguinte. Isso supera o aumento de pouco mais de quatro vezes no total das exportações mundiais no mesmo período. Houve, portanto, ganho relativo em termos de aumento do grau de interação entre as quatro economias.

Esse desempenho superou por pequena margem o crescimento das exportações totais dos quatro países – o que significa que houve aumento na participação das transações regionais –, assim como foi maior do que a variação do produto interno bruto (PIB) dos quatro países, como mostra a tabela 1.

TABELA 1  
Desempenho comparado das exportações regionais do Mercosul – 1992-2008

---

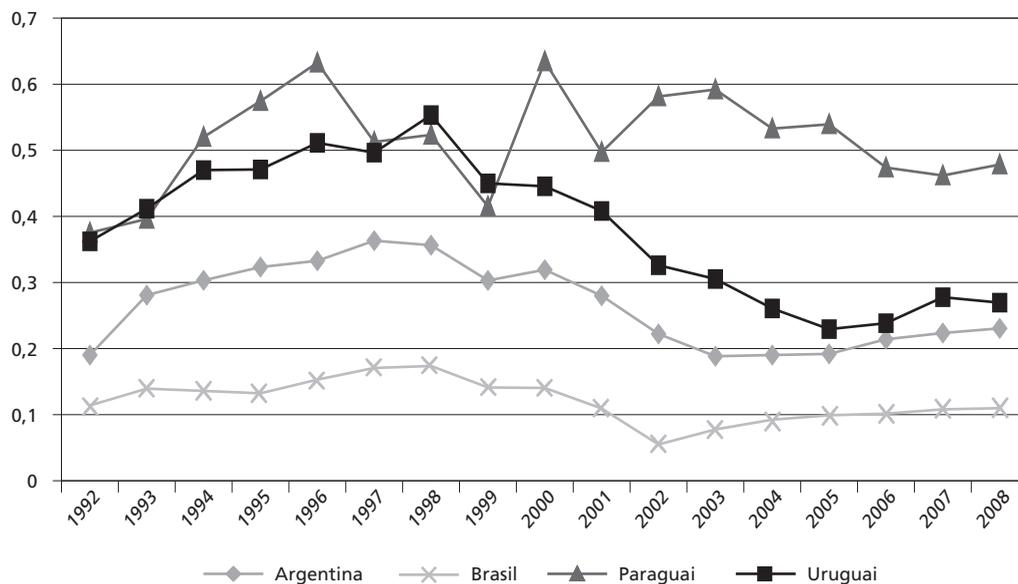
Exportações regionais do Mercosul	5,64
<b>Exportações totais dos países do Mercosul</b>	<b>5,50</b>
<b>Exportações totais mundiais</b>	<b>4,27</b>
PIB agregado do Mercosul	1,69
PIB mundo	1,61

---

Fonte: Banco Mundial (2010).

Houve, portanto, ganho em termos da importância relativa do mercado regional. No entanto, esses indicadores agregados para o total do período são enganosos, assim como o mercado regional tem peso diferenciado para os diversos participantes. O gráfico 1 mostra o peso relativo do mercado regional para cada um dos países-membros.

GRÁFICO 1  
Importância relativa do Mercosul nas exportações totais de cada país



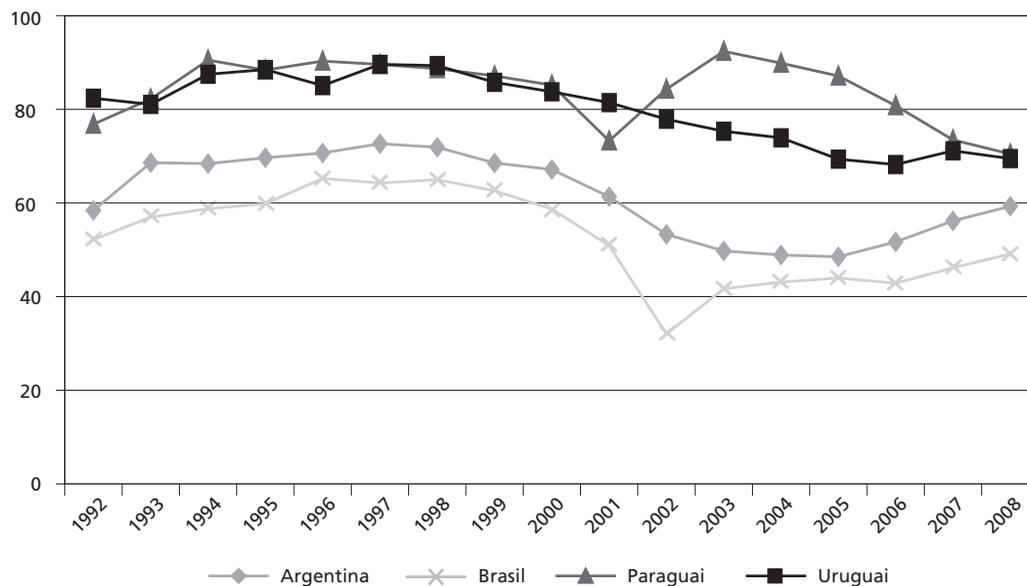
Fonte: Banco Mundial (2010).

Houve um claro momento de auge, na segunda metade da década de 1990, e uma pequena recuperação a partir de 2003. Os resultados obtidos mais recentemente são fortemente influenciados pelo desempenho das exportações totais, em grande medida determinados pela variação dos preços de exportação, o que afetou o valor exportado total, como será considerado mais adiante.

De todos os modos, é importante registrar a notável diferença em termos de importância relativa do mercado regional para cada um dos sócios. Como previsível, as economias de menor dimensão são mais dependentes do comércio com seus pares, que chegaram a absorver, em alguns casos, mais da metade do valor total exportado pelos sócios menores.

O comércio intraMercosul representa a maior parte das transações desses países com os demais parceiros latino-americanos, como mostra o gráfico 2. No entanto, a diversificação geográfica dos fluxos de comércio da região fez que o comércio com outros vizinhos não membros do Mercosul tenha aumentado sua participação: no caso do Brasil, por exemplo, de um máximo de 65% em meados dos anos 1990 o Cone Sul passou a absorver aproximadamente a metade de suas exportações regionais.

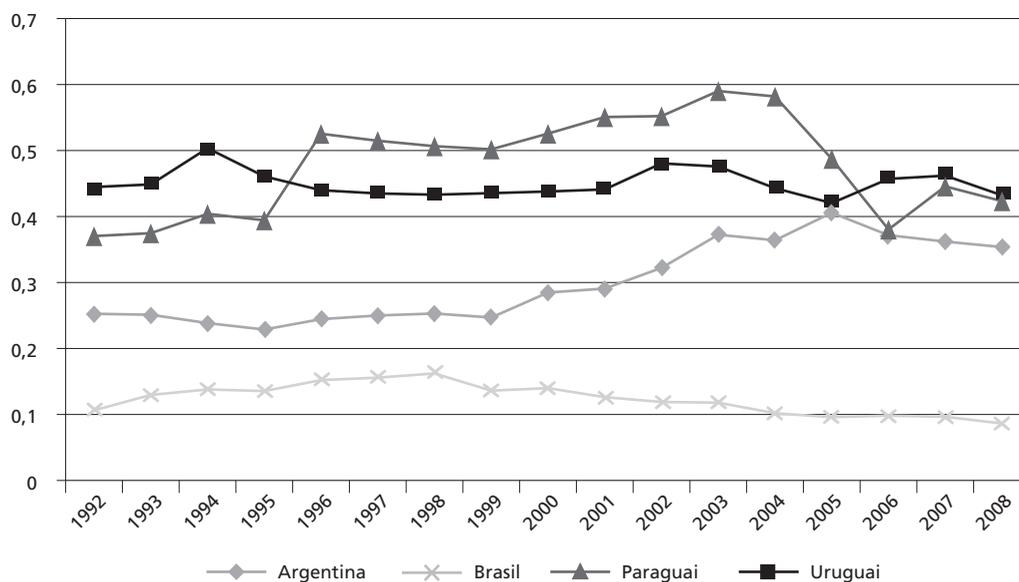
GRÁFICO 2  
**Importância do Mercosul nas exportações para a América Latina**  
 (Em %)



Fonte: Banco Mundial (2010).

O Mercosul tem igualmente peso diferenciado no tocante ao valor importado: se para o Uruguai e o Paraguai este proporciona mais de 40% do valor importado, para a economia brasileira este representa aproximadamente um décimo. A trajetória mais notável é a Argentina, com elevação pronunciada de compras de produtos provenientes dos quatro sócios.

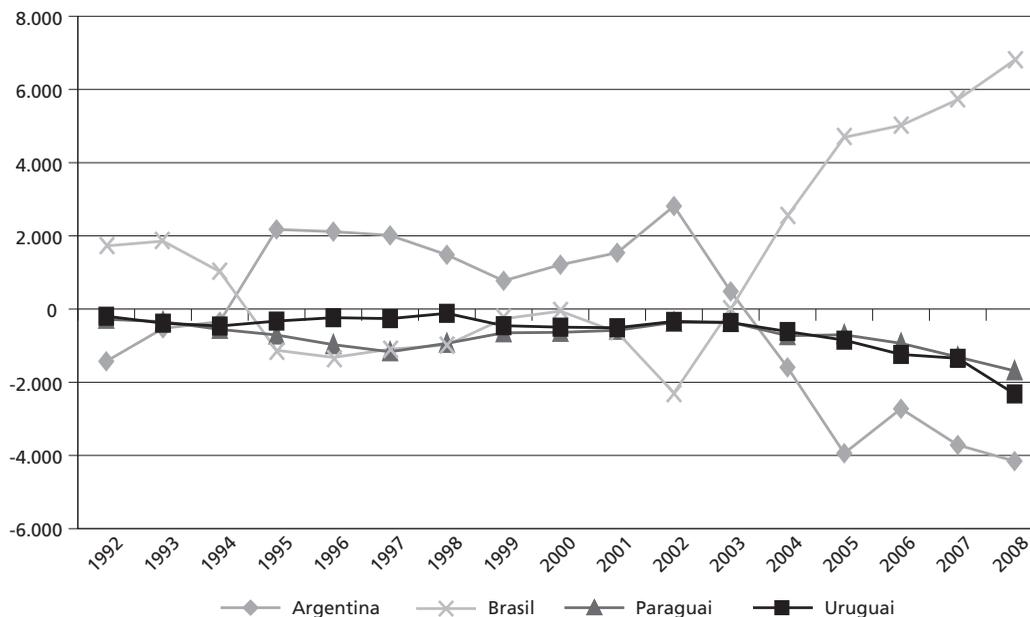
GRÁFICO 3  
Importância relativa do Mercosul nas importações totais de cada país



Fonte: Banco Mundial (2010).

Essa estrutura de comércio tem como consequência uma dispersão igualmente pronunciada em termos dos resultados na balança bilateral. As duas economias menores têm sido, ao longo do tempo, sistematicamente deficitárias nas suas relações com os dois sócios maiores. Já Brasil e Argentina apresentam, nos últimos anos, trajetórias simetricamente díspares, com crescentes superávits comerciais na primeira e déficits recorrentes na segunda.

GRÁFICO 4  
Saldo no comércio regional  
(Em US\$ milhões)



Fonte: Banco Mundial (2010).

Esse resultado leva a uma primeira consideração, no que se refere ao desejado papel da integração regional como ferramenta auxiliar do desenvolvimento econômico: parece ser uma dificuldade para a sustentabilidade do processo o fato de que as economias menores não encontrem no seu comércio com os sócios maiores o dinamismo que a atividade comercial externa poderia proporcionar.

O argumento pode ser exposto da seguinte forma. Os distintos potenciais econômicos frequentemente provocam diferenças entre as perspectivas e os interesses dos diversos participantes, afetando a probabilidade de que o conjunto de países chegue de maneira uniforme a posições negociadoras comuns entre si e deles em relação a terceiros parceiros.

Assim, um exercício de integração provavelmente é beneficiado: *i*) pela semelhança entre as estruturas de demanda e produção entre os países participantes; *ii*) no caso de disparidades entre o potencial econômico dos países participantes do exercício, pela existência de fundos regionais que possam contribuir para estimular a capacidade produtiva e/ou compensar eventuais desequilíbrios no comércio intrarregional, assim como *iii*) na ausência de tais recursos, pela possibilidade de que os sócios menores

possam explorar o mercado interno do sócio maior, de modo a se beneficiar dos efeitos multiplicadores que derivam de exportações líquidas positivas no âmbito regional, e com isso aumentar sua própria demanda pelos produtos originários daquele sócio.

Dessa forma, na ausência de homogeneidade de potencial econômico e na ausência de fundos compensatórios de eventuais desequilíbrios o equilíbrio dinâmico de um exercício de integração depende de que os sócios de maior potencial competitivo contribuam para reduzir os déficits comerciais externos dos seus parceiros.

Relações regionais preferenciais são sustentáveis quando existe a percepção de claros benefícios para cada um dos países participantes. As economias maiores podem se beneficiar, por exemplo, da existência de um mercado assegurado para seus bens e serviços com maior valor adicionado e/ou conteúdo tecnológico, enquanto para os sócios menores o benefício está fortemente relacionado à geração de superávit em suas relações comerciais com seus parceiros.

Guardadas todas as ressalvas – porque foram concebidas para caracterizar uma economia hegemônica – faz sentido esperar, para a relação entre o sócio maior e os demais parceiros em um exercício de integração, as condições propostas por Kindelberger (1986) – mencionado em Eichengreen (1995) – como critérios que um país-líder deve cumprir. São cinco funções básicas: *i*) manter um mercado relativamente aberto aos produtos dos sócios, neste caso; *ii*) prover empréstimos, se não em caráter contracíclico, ao menos em termos estáveis; *iii*) procurar manter um sistema em que as paridades se mantenham relativamente estáveis; *iv*) assegurar a coordenação das políticas macroeconômicas; e *v*) atuar como prestador de última instância, provendo liquidez em situações de crises financeiras.

Entre os argumentos em favor de maior intensidade do comércio regional está o fato (UN UNCTAD, 2007) de que o regionalismo pode ajudar o processo de industrialização e prover ganhos de eficiência por meio de comércio intraindústria. Contudo, a distribuição dos ganhos entre os membros de um bloco regional e os agentes econômicos pode ser desigual. Em princípio, esperar-se-ia que as economias menores fossem mais beneficiadas com o mercado ampliado, encontrando nas preferências obtidas no âmbito regional o acesso a mercado que sua baixa competitividade impede de conseguir nos mercados mais desenvolvidos. Mas as próprias forças de mercado podem acentuar as desigualdades.

Um indicador de distribuição de ganhos em um bloco regional, portanto, é a distribuição intrarregional dos superávits comerciais. No entanto, como mostrado em outro trabalho (BAUMANN, 2009), o Mercosul é de fato, um dos poucos – se não o único – exercícios de integração regional em que o sócio maior é superavitário nas suas transações com os parceiros. Uma condição encontrada em outros exercícios bem-sucedidos é o sistemático superávit comercial obtido pelas economias menores.

Essas considerações levam à avaliação do desempenho em termos de crescimento do produto e das características estruturais básicas em cada uma das quatro economias, objeto da próxima seção.

### 3 ALGUNS INDICADORES DE DESEMPENHO

As economias dos países do Mercosul tiveram, nessas duas décadas, desempenho superior ao obtido nos anos 1980, a chamada “década perdida”, mas certamente sua trajetória não foi nada brilhante, se comparada ao crescimento a taxas de dois dígitos por cento, registrado por algumas economias emergentes, sobretudo na Ásia. A tabela 2 mostra as taxas médias de crescimento do PIB desses países.

Para o total do período considerado, a última coluna da tabela 2 indica que o crescimento médio desses países não chegou aos 5%. As trajetórias são igualmente diferenciadas entre países e subperíodos, com uma clara inflexão nas taxas médias entre 1996 e 2005 para Argentina, Paraguai e Uruguai – e não para o Brasil. No caso da economia paraguaia a segunda metade dos anos 1990 foi mesmo recessiva.

TABELA 2  
Crescimento médio do PIB  
(Em US\$ constantes de 2000 e %)

	1990-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2009	1990-2009
Argentina	5,2	2,7	2,3	6,2	4,0
<b>Brasil</b>	<b>1,9</b>	<b>2,0</b>	<b>2,8</b>	<b>3,7</b>	<b>2,5</b>
Paraguai	3,7	-0,2	2,6	3,3	2,4
Uruguai	3,4	2,2	1,2	5,8	3,0

Fonte: Banco Mundial (2010).

Se tomarmos em consideração que as populações desses países cresceram entre 1990 e 2009 em média às taxas seguintes: Argentina (1,1%), Brasil (1,4%), Paraguai, (2,1%) e Uruguai (0,4%); segue-se que esse desempenho certamente afetou o nível de renda *per capita*, a variável indicativa básica do grau de desenvolvimento econômico de forma diferenciada nas quatro economias.

TABELA 3  
PIB *per capita* – valor por país e crescimento anual

	PIB <i>per capita</i> (US\$ PPP de 2005)			
	1990-1999	2000-2009	1990	2009
Argentina	9.641	10.922	7.491	13.202
<b>Brasil</b>	<b>7.503</b>	<b>8.562</b>	<b>7.178</b>	<b>9.454</b>
Paraguai	4.106	3.945	3.999	4.107
Uruguai	8.370	9.756	7.310	11.976
	Taxa de crescimento médio anual (%)			
	1990-1999	2000-2009	1990-2009	
Argentina	3,2	2,6	2,9	
<b>Brasil</b>	<b>0,1</b>	<b>2,1</b>	<b>1,1</b>	
Paraguai	0,1	0,3	0,2	
Uruguai	2,6	2,6	2,6	

Fonte: Banco Mundial (2010).

A tabela 3 mostra o valor e o ritmo de crescimento médio anual do produto *per capita* nos quatro países. Comparando-se 1990 e 2009 – duas últimas colunas da tabela 3 – chama atenção o fato de que a menor economia tenha tido desempenho tão menos favorável que as demais, com aumento do PIB *per capita* de menos de 3%, enquanto nas demais essa variável aumentou mais de 30% no caso do Brasil e de 60% para Argentina e Uruguai.

Comparando-se as duas décadas, a mais recente foi positiva em termos de crescimento médio do PIB *per capita* no Brasil, Uruguai e Paraguai – apesar de neste último o valor médio ter sido inferior ao observado na década anterior –, mas fortemente negativa na Argentina, onde ocorreu queda significativa no ritmo de crescimento desta variável.

Essa diferença de desempenho não contribuiu em nada para reduzir a distância econômica entre os quatro países, uma condição básica para a sustentabilidade de um exercício em que se adota barreira comercial externa comum.

Uma forma de se medir o grau de convergência dos PIBs de um grupo de países é por meio do chamado Índice de Entropia Relativa (IER).<sup>1</sup> Este mede a contribuição relativa de cada país para o conjunto. À medida que o processo se torna mais homogêneo, aumenta o peso individual e o índice é mais elevado. A tabela 4 mostra estimativas deste índice para alguns conjuntos de países, para o período de 1992 a 2008.<sup>2</sup>

TABELA 4  
Índice de Entropia dos PIBs em grupos de países selecionados

	1992-1994	2006-2008	Variação (%)	1992-1999	2000-2008	Variação (%)
Leste Asiático	0,131	0,169	29	0,139	0,161	16
Sul da Ásia	0,224	0,188	-16	0,218	0,197	-10
América Central	0,098	0,114	16	0,103	0,110	6
Países Andinos	0,393	0,406	3	0,399	0,412	3
Mercosul	0,159	0,153	-4	0,158	0,151	-5

Fonte: Banco Mundial (2010).

Segundo a tabela 4, de longe o grupo de países em que mais aumentou o grau de homogeneidade entre os países participantes foi o Leste da Ásia. Como será considerado mais à frente, o processo de complementaridade produtiva adotado nessa região tem possibilitado um elevado grau de convergência entre os diversos países. Este não é, obviamente, um atributo para toda a Ásia, uma vez que no sul daquele continente os resultados indicam crescente disparidade.

Na América Latina o resultado mais notável é encontrado nos países andinos, que já apresentavam grau de homogeneidade superior aos das demais sub-regiões e mantiveram praticamente constante esta condição.

1. O IER é computado como  $IER = \text{soma} (Y_{ij} * \ln(1/Y_{ij}) / \max(\ln(1/Y_{ij})))$ , em que  $Y_{ij}$  é a participação do PIB do país  $i$  no PIB total GDP da região  $j$ .

2. Esses conjuntos de países são definidos como segue. Mais à frente será usada a classificação de países hub (líderes regionais) e spoke, definidos a partir do potencial econômico de cada economia. Os primeiros são identificados, para cada grupo, com um asterisco: Leste Asiático – China (\*), Hong Kong, Japão (\*), Mongólia, Coreia do Sul, Taiwan, Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Vietnã; Sul da Ásia – Bangladesh, Índia (\*), Paquistão e Sri Lanka; América Central – Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México (\*), Nicarágua e Panamá; Países Andinos – Bolívia, Chile, Colômbia (\*), Equador, Peru e Venezuela (\*); e Mercosul – Argentina, Brasil (\*), Paraguai e Uruguai.

No caso do Mercosul, que nos interessa mais de perto, houve de fato uma pequena piora na homogeneidade, comparando-se os momentos iniciais com os anos mais recentes. Para um exercício que pretende se consolidar como uma União Aduaneira, e onde a diferença de potencial econômico entre o sócio maior e o menor é a mais elevada entre os diversos exercícios com política comercial externa comum, este deveria ser um fato preocupante.

Temos, assim, um cenário em que não apenas os sócios maiores não proporcionam aos parceiros menores dinamismo por meio de fundos regionais suficientes de investimento ou de superávit comercial bilateral, como ao longo do tempo houve aumento de fato na distância entre o potencial econômico desses países.

Um conjunto de preferências comerciais diferenciadas só é sustentável ao longo do tempo se os agentes econômicos nos países envolvidos tiverem clara percepção de que existem vantagens derivadas dessa concessão de tratamento diferenciado a outro país. Vimos que no caso do Mercosul os indicadores agregados indicam desequilíbrio comercial recorrente e diferentes desempenhos em termos de crescimento do produto. Isso é tanto mais fortemente percebido pelos agentes econômicos quanto mais informados estes forem, em relação ao processo.

O acesso à informação é facilitado pelas condições de comunicação. Mas, independentemente dos avanços nessa área, a concentração da população em centros urbanos é certamente elemento decisivo para moldar padrões de demanda. Como mostrado na tabela 5, em todos os países do Mercosul a maior parte da população vive em centros urbanos – em alguns casos um percentual bem acima da média regional para o total da América Latina e do Caribe –, o que facilita o acesso à informação, ao mesmo tempo que desenvolve um sentido de demanda por novos bens e serviços mais rapidamente do que no contexto rural.

TABELA 5  
**População urbana**  
(Em % da população total)

	1990	2010
Argentina	85,8	93,1
<b>Brasil</b>	<b>74,7</b>	<b>85,0</b>
Paraguai	48,7	61,4
Uruguai	88,9	92,4
América Latina e Caribe	70,6	79,4

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2009).

Essa concentração da população nos centros urbanos, em um contexto de baixo ritmo de criação de novas oportunidades, leva naturalmente a um aumento da população urbana de menos renda. A tabela 6 mostra alguns indicadores neste sentido. De um modo geral, houve nesses países – como em geral na América Latina nesse período – redução do número de pobres em percentagem da população total. A notável exceção fica por conta do Paraguai, onde a pobreza – medida pela Cepal em termos de ingestão calórica/dia – atingiu no seu ponto máximo, no período 1990-2008, a não menos de 56% da população total.

TABELA 6  
**Pobreza urbana – 1990-2008**  
(Em % da população total)

	1990	2008	Nível máximo
Argentina (área metropolitana)	21,2	19,3 <sup>(1)</sup>	41,5 em 2002
<b>Brasil</b>	<b>41,2</b>	<b>22,8</b>	<b>41,2 em 1990</b>
Paraguai (área metropolitana)	43,2	48,8	55,6 em 2004
Uruguai	17,9	14,0	20,9 em 2004

Nota: <sup>(1)</sup> Em 2006.  
Fonte: Cepal (2009).

A concentração urbana e os percentuais ainda elevados de pobreza são elementos que afetam a qualidade de vida. Esta pode ser medida de várias formas, mas uma discussão sobre este tema transcende os propósitos deste artigo. Para caracterizar a evolução das diferenças na qualidade de vida nos quatro países optou-se por considerar aqui apenas mais um indicador agregado, a oferta de produtos agrícolas em geral e de alimentos em particular, em termos do número de habitantes em cada país. Como não são economias industrializadas, em que esses itens podem ser obtidos mais facilmente via importações, a análise da produção nacional desses produtos parece ser um indicador razoável para o nível de bem-estar social.

A tabela 7 mostra que o quadro de heterogeneidade regional é agravado ao se considerar que entre 1990-2000 e 2001-2008 os maiores ganhos em termos de produção de produtos agrícolas e, em particular, de alimentos estiveram concentrados nas duas maiores economias da região: as economias menores sequer puderam acompanhar o ritmo de produção, mesmo nos setores básicos de suas economias.

É importante ressaltar, ademais, alguma ironia nesses resultados: o setor agrícola corresponde a menos de um décimo do PIB desses países, a grande exceção sendo o Paraguai, onde o peso desse setor variou entre 19% e 25% entre 1990 e 2008.

**TABELA 7**  
**Aumento da produção agrícola total e de alimentos por habitante – média 2001-2008 em relação à média 1990-2000**  
(Em %)

	Aumento da produção agrícola/habitante	Aumento da produção de alimentos/habitante
Argentina	16,9	19,0
<b>Brasil</b>	<b>30,5</b>	<b>29,1</b>
Paraguai	7,4	15,2
Uruguai	13,5	18,1

Fonte: Cepal (2009).

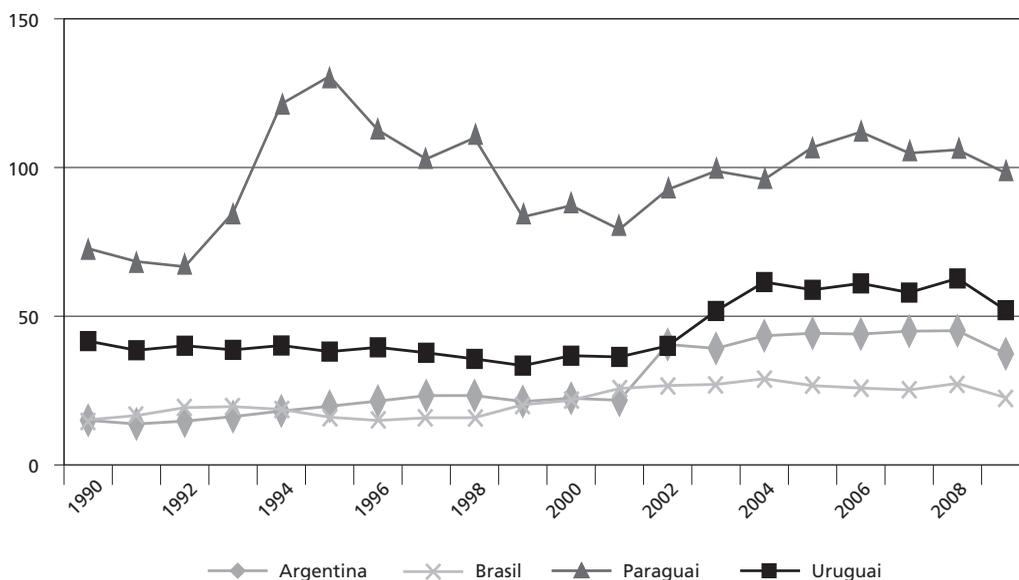
Esses resultados agregados devem ser complementados pela avaliação das estruturas produtivas, do ritmo de sua ampliação e de sua relação com a estrutura dos fluxos de comércio intrarregionais, para que se possa obter uma perspectiva de análise de longo prazo para o Mercosul. Este é o tema da próxima seção.

## **4 CRESCIMENTO E COMÉRCIO REGIONAL**

A década de 2000 foi um período de maior relacionamento econômico com o exterior, expresso em um peso maior das transações com bens e serviços em relação ao produto nacional dos países. Os países do Mercosul não foram exceção. Como mostra o gráfico 5, de um modo geral houve ampliação do grau de abertura dessas economias no período recente.

Como mostrado no gráfico 3, esse maior envolvimento com o setor externo teve, entre outras características, aumento do grau de dispersão geográfica dos fluxos de comércio, com intensificação das transações com outros países da região, não membros do Mercosul.

GRÁFICO 5  
**Grau de abertura**  
 (Exportações + importações de bens e serviços como % do PIB)



Fonte: Banco Mundial (2010).

E como seria de se esperar, esse envolvimento com o setor externo foi mais pronunciado nas economias menores, que apresentam maior grau de abertura. Isso não é apenas uma constatação numérica. O fato de que essas economias menores dependam mais de suas relações com o exterior, em vista das dimensões mais reduzidas do seu mercado interno, aumenta a ironia dos resultados mostrados anteriormente, de baixo grau de estímulo encontrado na relação com os sócios maiores.

A tabela 8 mostra que para os quatro países uma comparação entre o volume exportado no início da década de 1990 e no fim da década seguinte indica que o esforço exportador (refletido no volume exportado) triplicou neste período. Esse desempenho foi ainda mais expressivo em valor, já que nos casos da Argentina e do Brasil o valor exportado aumentou cinco vezes.

Esses resultados refletem evidentemente ganhos expressivos nas relações de troca, sobretudo na última década: na média de 2006-2008 os ganhos com termos de troca em relação a 2000 foram (BANCO MUNDIAL, 2010) de 21,4% para a Argentina, 7,1% para o Brasil, e 1% para o Paraguai. A exceção foi o Uruguai, com perda de quase 10%.

Temos, portanto, uma crescente relação econômica com o exterior, com um cenário internacional favorável para a maior parte dos países-membros, beneficiados pelos preços de seus produtos de exportação. No âmbito regional, entretanto, as trocas entre esses países-membros não aumentaram em grau de importância relativa no comércio externo destes países, ao mesmo tempo que se acentuam os desequilíbrios comerciais e aumenta a disparidade entre o potencial econômico dos participantes.

A permanência desses desequilíbrios em um contexto de cenário internacional favorável sugere uma reflexão sobre a composição dos fluxos de comércio entre os países-membros do Mercosul. É razoável imaginar que na presença de complementaridades haveria um benefício mais generalizado entre os participantes. Como mostrado, não é isso o que se verifica.

TABELA 8  
Desempenho exportador – 1990-2009

	Volume exportado (índice médio, 2000 = 100)		
	1990-1992	2007-2009	Variação
Argentina	53,1	154,0	2,9
<b>Brasil</b>	<b>59,8</b>	<b>184,8</b>	<b>3,1</b>
Paraguai	101,3	310,8	3,1
Uruguai	62,8	163,3	2,6
	Valor exportado (índice médio, 2000 = 100)		
	1990-1992	2007-2009	Variação
Argentina	46,3	230,9	5,0
<b>Brasil</b>	<b>59,8</b>	<b>309,4</b>	<b>5,2</b>
Paraguai	90,2	400,6	4,4
Uruguai	72,6	237,1	3,3

Fonte: Banco Mundial (2010).

A tabela 9 mostra a importância do Mercosul como mercado de destino das exportações e origem das importações dos quatro países, por capítulos da classificação de produtos, como valor médio nas duas décadas.

TABELA 9  
**Importância do Mercosul, por capítulos da SITC<sup>1</sup>**  
 (Em %)

	Exportações		Importações		
	Média 1992-2000	Média 2001-2009	Média 1992-2000	Média 2001-2009	
Capítulo 0 – Alimentos e animais vivos					
Argentina	23	15	Argentina	44	51
<b>Brasil</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>Brasil</b>	<b>59</b>	<b>65</b>
Paraguai	49	47	Paraguai	78	85
Uruguai	42	18	Uruguai	73	72
Capítulo 1 – Bebidas e fumo					
Argentina	24	16	Argentina	21	37
<b>Brasil</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>Brasil</b>	<b>10</b>	<b>15</b>
Paraguai	26	21	Paraguai	43	64
Uruguai	88	73	Uruguai	48	54
Capítulo 2 – Materiais crus, exceto combustíveis					
Argentina	12	6	Argentina	45	68
<b>Brasil</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>Brasil</b>	<b>21</b>	<b>14</b>
Paraguai	47	56	Paraguai	70	62
Uruguai	7	4	Uruguai	46	32
Capítulo 3 – Combustíveis minerais					
Argentina	40	25	Argentina	22	29
<b>Brasil</b>	<b>17</b>	<b>5</b>	<b>Brasil</b>	<b>15</b>	<b>8</b>
Paraguai	100	n.d.	Paraguai	77	63
Uruguai	96	30	Uruguai	33	n.d.
Capítulo 4 – Óleos animais e vegetais					
Argentina	6	2	Argentina	29	32
<b>Brasil</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>Brasil</b>	<b>54</b>	<b>27</b>
Paraguai	76	70	Paraguai	76	91
Uruguai	70	27	Uruguai	86	65
Capítulo 5 – Produtos químicos					
Argentina	45	46	Argentina	20	25
<b>Brasil</b>	<b>29</b>	<b>25</b>	<b>Brasil</b>	<b>6</b>	<b>8</b>
Paraguai	42	45	Paraguai	60	65
Uruguai	81	63	Uruguai	44	39
Capítulo 6 – Produtos manufaturados classificados por material					
Argentina	25	21	Argentina	39	46
<b>Brasil</b>	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>Brasil</b>	<b>13</b>	<b>8</b>
Paraguai	45	46	Paraguai	62	73
Uruguai	39	39	Uruguai	62	56

(Continua)

(Continuação)

	Exportações		Importações		
	Média 1992-2000	Média 2001-2009	Média 1992-2000	Média 2001-2009	
Capítulo 7 – Maquinaria e material de transporte					
Argentina	65	50	Argentina	22	34
<b>Brasil</b>	<b>25</b>	<b>18</b>	<b>Brasil</b>	<b>8</b>	<b>7</b>
Paraguai	66	43	Paraguai	25	25
Uruguai	87	73	Uruguai	31	34
Capítulo 8 – Produtos manufaturados diversos					
Argentina	34	31	Argentina	16	24
<b>Brasil</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>Brasil</b>	<b>6</b>	<b>5</b>
Paraguai	61	71	Paraguai	20	24
Uruguai	52	59	Uruguai	38	35

Fonte: Cepal (2009).

Nota: <sup>1</sup> Standard International Trade Classification (SITC).

Obs.: n.d. = não disponível.

O mercado do Mercosul tem peso específico significativo para alguns setores. Por exemplo, de acordo com a tabela 9 o Mercosul é importante em particular para as vendas de bebidas e fumo por parte do Uruguai, de óleos animais exportados pelo Paraguai e Uruguai, de maquinaria e material de transporte por parte da Argentina, do Paraguai e do Uruguai e de manufaturados diversos por parte do Paraguai e do Uruguai.

Do lado das importações mais da metade das compras de alimentos e animais vivos nos quatro países provêm do mercado conjunto, assim como as importações de combustíveis, óleos animais e produtos manufaturados classificados por material por parte dos sócios menores são predominantemente originárias do Mercosul.

É notável se constatar ao mesmo tempo a comparativamente baixa participação do Mercosul nas importações de maquinaria e material de transporte, assim como de produtos manufaturados diversos. Estes produtos são predominantemente importados de terceiros países. A relevância dessa observação é dupla: *i*) os setores que produzem estes itens estão entre aqueles em que mais se gera e propaga progresso técnico; e *ii*) a elevada elasticidade-renda da demanda por estes produtos faz que eles contribuam de forma significativa para afetar a balança comercial agregada dessas economias.

As indicações são, portanto, de uma relativa concentração do comércio regional em produtos de consumo final, com baixo grau de complementaridade produtiva.

Esse resultado sugere a oportunidade de se analisar o comércio de bens de produção no âmbito do Mercosul. Um primeiro obstáculo para tanto é a própria delimitação do que são esses produtos. Para fins desta análise foi usada aqui uma classificação *ad hoc* que identifica como bens de produção 1919 itens a 5-dígitos de classificação (BAUMANN, 2010), compreendendo matérias-primas empregadas em processos produtivos, equipamentos, partes e peças.

A tabela 10 mostra a participação dos bens de produção assim determinados nas exportações e importações intraMercosul.

TABELA 10  
Os bens de produção no comércio intraMercosul  
(Em %)

	Exportações	
	Média 1992-2000	Média 2001-2008
Argentina	34	39
<b>Brasil</b>	<b>64</b>	<b>62</b>
Paraguai	13	9
Uruguai	33	37
	Importações	
Argentina	63	59
<b>Brasil</b>	<b>30</b>	<b>36</b>
Paraguai	43	47
Uruguai	49	47

Fonte e elaboração do autor.

Segundo a tabela 10, o Brasil é a economia com maior presença dos bens de produção em suas exportações para os demais sócios. Há, de fato, uma predominância destes itens, que se manteve nas duas décadas. Do lado das importações, é na Argentina onde a maior parte de suas compras do Mercosul consiste de bens de produção, embora estes itens correspondam também a uma parcela expressiva das compras regionais por parte dos demais sócios.

Cabe verificar a importância relativa do Mercosul para as exportações e importações de bens de produção para esses quatro países. Isso é mostrado na tabela 11.

TABELA 11  
Importância relativa do Mercosul para o comércio de bens de produção  
(Em %)

	1992-1995	1996-1999	2000-2004	2005-2008
Exportações				
Argentina	0,36	0,45	0,36	0,36
<b>Brasil</b>	<b>0,18</b>	<b>0,23</b>	<b>0,14</b>	<b>0,16</b>
Paraguai	0,42	0,52	0,40	0,57
Uruguai	0,56	0,61	0,42	0,49
Importações				
Argentina	0,23	0,22	0,28	0,33
<b>Brasil</b>	<b>0,07</b>	<b>0,07</b>	<b>0,06</b>	<b>0,06</b>
Paraguai	0,43	0,44	0,55	0,43
Uruguai	0,43	0,40	0,44	0,44

Fonte e elaboração do autor.

Nos seus anos iniciais o Mercosul foi acusado (YEATS, 1997) de ser um exercício ineficiente, uma vez que introduzia fortes desvios de comércio. Esse argumento estava baseado na evidência de que a maior parte do comércio de produtos manufaturados exportados por estes países se destinava ao mercado regional, a partir de preferências comerciais diferenciadas. Segundo a interpretação feita à época, isso era claro indício de desvio de comércio, já que estes países não eram competitivos ao nível mundial e só conseguiam vender produtos manufaturados quando protegidos por regimes comerciais favoráveis.

Essa acusação deu margem a diversas reações, que mostravam, entre outros aspectos, que as transações com o resto do mundo não haviam sido tão afetadas como queriam os críticos.

O fato é que os dados da tabela 11 mostram que o mercado regional é importante (participação próxima de 40%) para as exportações de bens de produção por parte da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, assim como – ainda mais – para as importações desses produtos por parte do Paraguai e do Uruguai. A economia brasileira se destaca pelo seu grau de diversificação geográfica do comércio de bens de produção bastante superior aos dos seus sócios.

Não é surpreendente observar que essa diferença em pesos relativos se traduz igualmente em diferenças em termos de resultados no comércio de bens de produção. A tabela 12 mostra os resultados.

TABELA 12  
**Saldo no comércio regional de bens de produção**  
 (Em US\$ milhões)

	1992-1995	1996-1999	2000-2004	2005-2008
Argentina	-1.326	-1.594	-961	-4.509
<b>Brasil</b>	<b>2.078</b>	<b>2.507</b>	<b>1.778</b>	<b>6.085</b>
Paraguai	-351	-509	-465	-1.106
Uruguai	-290	-358	-334	-697

Fonte e elaboração do autor.

Duas informações são relevantes na tabela 12. A mais notável é que a economia brasileira é sistematicamente superavitária no comércio de bens de produção no âmbito do Mercosul. Isso por si só reflete um baixo grau de complementaridade produtiva, ao mesmo tempo que um grau de relativa autonomia por parte do Brasil em relação aos seus parceiros. A segunda informação relevante é que este desequilíbrio tem aumentado, em valor, ao longo do tempo. Assim, não apenas a economia brasileira é sistematicamente superavitária no comércio total com os demais parceiros do Mercosul, como seus resultados positivos têm um forte componente de competitividade diferenciada no comércio de bens de produção.

O argumento tradicional (oficial) para explicar esses resultados é o limitado potencial de capacidade produtiva encontrado nas economias menores. Isso explicaria parte dos resultados comerciais do Brasil não apenas nas suas transações com o Mercosul, mas também com o restante da América do Sul.

Não há como discordar. No entanto, quando se verifica que em outras regiões mesmo economias de potencial mais limitado que foram afetadas durante muito tempo por conflitos armados, a exemplo do Vietnã e do Camboja, no Leste da Ásia, são hoje exemplos de desempenho exportador, tendo se convertido em importantes supridores de bens de produção para os vizinhos maiores, esse argumento perde muito de sua força, enquanto justificativa para a perpetuação de uma situação de desequilíbrio comercial e baixa interação produtiva.

É possível mostrar que em outras regiões – particularmente onde mais aumentou o grau de homogeneidade entre as economias dos diversos países, como mostrou a tabela 4 – uma peculiaridade é precisamente o fato de que existe intenso comércio de bens de produção, e que tanto as economias maiores quanto as de menor potencial são partícipes ativas nesse comércio.

Uma forma de mostrar isso é por meio do indicador de intensidade de transações em produtos de mesmo tipo, ou comércio intraindústria. Há diversas maneiras de se medir a intensidade relativa deste tipo de comércio, mas o indicador mais usado é o chamado Índice de Grubel-Lloyd.<sup>3</sup> Este índice foi estimado para algumas regiões selecionadas, ao nível de cinco dígitos de classificação de produtos, para os bens de produção e para o conjunto dos demais produtos comercializados. A tabela 13 mostra os resultados.

O maior destaque é, de longe, o elevado e crescente grau de interação no comércio de bens de produção entre os países do Leste Asiático. Segundo as estimativas na tabela 13, mais da metade das transações regionais nestes produtos já são de tipo intraindustrial, o que significa que se está atingindo um grau de complementaridade produtiva notável, com os países de diversos tamanhos participando como supridores de bens de produção para seus pares. O mesmo pode ser dito para outros tipos de produtos, mas o grau de intensidade é menor.

Nas demais regiões consideradas na tabela 13 esses indicadores são bem mais limitados. No caso específico do Mercosul houve um momento de máximo desse índice na segunda metade da década de 1990, justamente quando o comércio intrarregional atingiu sua máxima participação relativa, como mostrado no gráfico 1, mas a partir daí o índice para bens de produção decresceu fortemente, enquanto o índice relativo a outros produtos teve leve aumento nos últimos anos. Note-se que o grau de transações intraindústria em bens de produção no Mercosul é pouco superior ao registrado, por exemplo, na América Central.

3. Esse índice é estimado como:  $GL_j = 1 - [soma |X_{ij} - M_{ij}| / (X_{ij} + M_{ij})]$ , em que  $X_i$  e  $M_i$  são os valores totais exportados e importados dos produtos  $i$  respectivamente pelo país  $j$ , ao nível de 5-dígitos da SITC (Revisão 3 da SITC). O valor do índice varia entre 0 e 1.

TABELA 13  
**Índice Grubel-Lloyd no comércio regional para grupos de países**  
 (Em %)

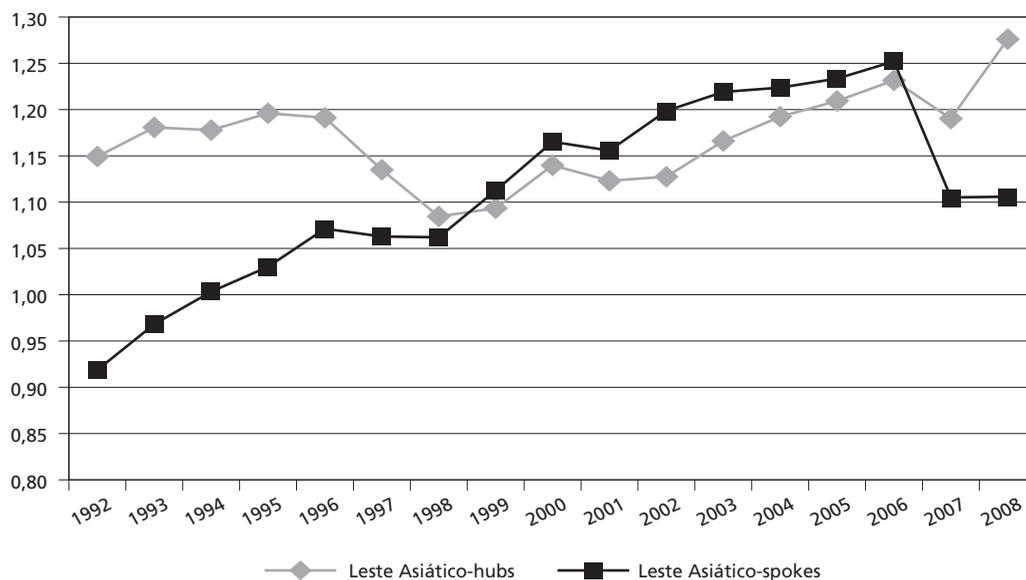
	1992-1995	1996-1999	2000-2004	2005-2008
Leste Asiático				
Bens de produção	41	49	54	53
Outros produtos	25	27	28	31
Sul da Ásia				
Bens de produção	14	16	22	21
Outros produtos	7	8	12	15
América Central				
Bens de produção	17	23	27	27
Outros produtos	19	23	27	29
Países Andinos				
Bens de produção	19	24	24	21
Outros produtos	14	17	17	15
Mercosul				
Bens de produção	27	40	36	32
Outros produtos	17	24	23	29

Fonte e elaboração do autor.

A grande diferença entre esses grupos de países no que se refere ao desempenho no comércio de bens de produção está centrada nos países de menor potencial econômico em cada região. Estudo anterior (BAUMANN, 2010) mostrou que no que se refere a esses produtos os países líderes tanto da Ásia quanto da América Latina têm um desempenho parecido. O que é realmente distinto nos dois casos é o grau de envolvimento das economias menores.

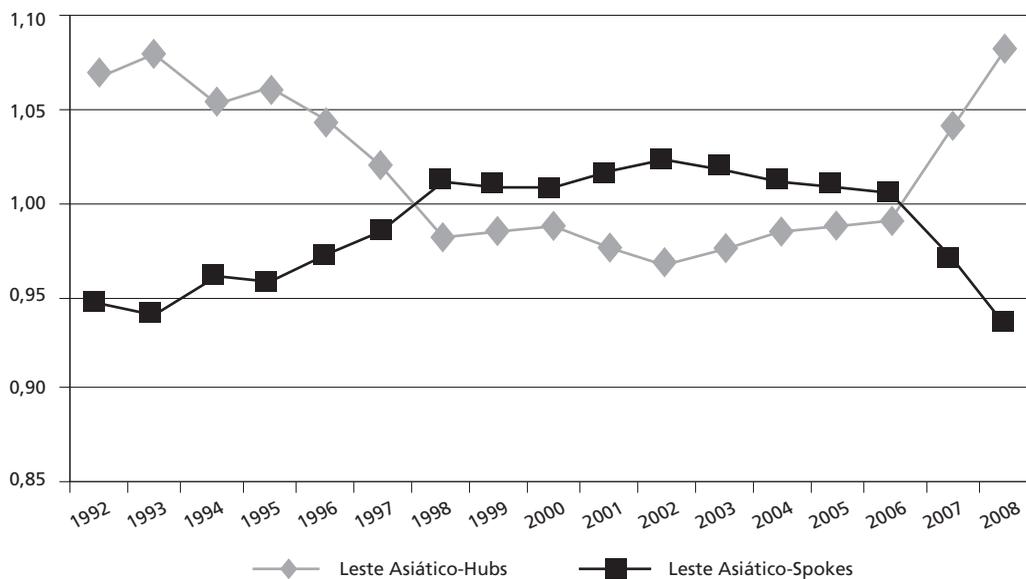
Isso pode ser visto a partir de uma comparação de desempenho – tanto no comércio mundial como no mercado regional – das exportações de bens de produção por parte das economias líderes, ou *hubs* (definidas a partir do seu potencial econômico na região) e das economias menores (*spokes*). Uma forma de se proceder a essa comparação é por meio de um indicador como o das vantagens comparativas reveladas. Os gráficos a seguir ilustram esses índices, para o Mercosul e o Leste Asiático. Os índices reportados nos gráficos 6 a 9 foram estimados com base nos dados primários da base de dados COMTRADE das Nações Unidas, para os bens de produção identificados em listagem já mencionada.

GRÁFICO 6  
Vantagens comparativas em bens de produção – mercado mundial, Leste Asiático



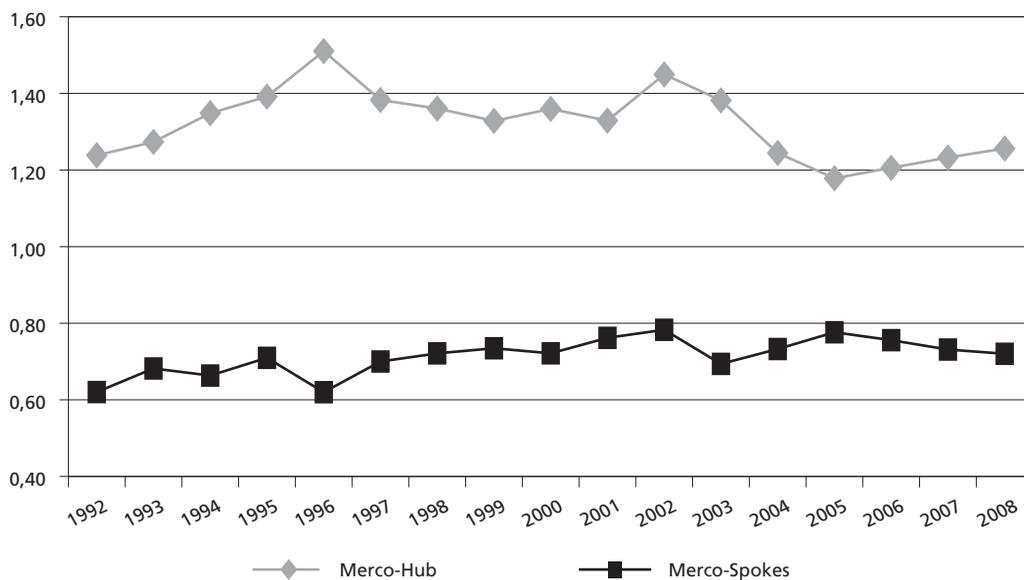
Fonte e elaboração do autor.

GRÁFICO 7  
Vantagens comparativas em bens de produção – mercado regional, Leste Asiático



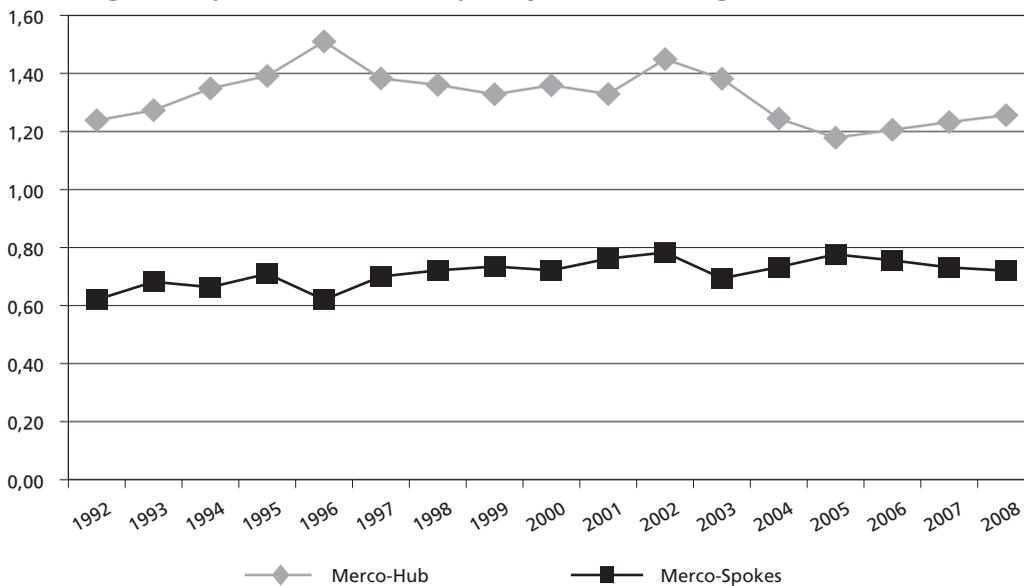
Fonte e elaboração do autor.

**GRÁFICO 8**  
**Vantagens comparativas em bens de produção – mercado mundial, Mercosul**



Fonte e elaboração do autor.

**GRÁFICO 9**  
**Vantagens comparativas em bens de produção – mercado regional, Mercosul**



Fonte e elaboração do autor.

Os gráficos 6 e 7 mostram que no Leste Asiático não apenas ambos os tipos de países têm mostrado um padrão crescente de vantagens comparativas, como no comércio mundial esses índices têm sido, nos últimos anos, muito próximos, tanto nas economias líderes quanto nas demais. No comércio regional, ainda mais interessante, houve mesmo uma superação na competitividade por parte das economias menores.

No Mercosul, diferentemente, o índice relativo aos sócios menores indica níveis não competitivos no comércio internacional de bens de produção. Mais preocupante ainda, esses índices se mantiveram constantes por todo o período considerado, e – da mesma forma que o índice de entropia entre os PIBs dos países – não houve qualquer alteração significativa na distância que separa o sócio maior dos demais participantes. Como mostra o gráfico 9, é notável que esse mesmo resultado estanque se obtenha também no mercado regional.

Esses resultados reforçam a percepção de que, primeiro, não é coincidência que no Leste asiático a composição dos fluxos de comércio intrarregionais, com elevado percentual de intercâmbio intrassetorial em bens de produção, seja responsável em boa medida pelo maior grau de homogeneidade atingido entre as economias da região. O processo de complementaridade produtiva certamente desempenha um papel importante.

Portanto, os indicadores para o Mercosul são consistentes, ao revelarem um baixo grau de interação de processos produtivos, uma composição de comércio com forte componente de produtos de consumo final, na sua maioria com baixo grau de transformação, e um grau elevado de dispersão no potencial econômico dos quatro países, com desequilíbrios comerciais recorrentes.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Aos vinte anos da assinatura do Tratado de Assunção, o Mercosul já atingiu o que para uma pessoa seria a maioria legal. Esse é um tempo suficientemente longo para que se possa avaliar a adequação dos rumos de um processo.

Este artigo procurou fazer tal avaliação a partir do que seria uma perspectiva que considera a integração regional como uma ferramenta adicional para a promoção do desenvolvimento econômico e social dos países participantes.

É claro que – até pelo relativamente limitado grau de participação das trocas regionais na atividade econômica dos países-membros – não é possível atribuir ao Mercosul a responsabilidade total pelos avanços ou pelos atrasos registrados no período. É sempre possível se argumentar que algum indicador adverso poderia ser ainda pior se não fosse a existência das relações preferenciais ao nível regional, da mesma forma que se pode ver no Mercosul a origem de algum avanço localizado.

Com todas as ressalvas, contudo, é possível dizer algo em termos do que poderia ser a expectativa dos agentes econômicos quanto aos indicadores de desenvolvimento e em relação ao efetivamente obtido.

Assim, foi mostrado que a participação do Mercosul no comércio total dos países-membros não é nada brilhante – sobretudo se considerado em relação ao observado em outras áreas do mundo –, mesmo em termos do comércio destes países com o conjunto da América Latina. Ao mesmo tempo, nesses vinte anos foram registradas taxas de crescimento do produto relativamente modestas e bastante distintas, entre as quatro economias. O fato de haver concentração da população em centros urbanos, e o fato de a oferta de alimentos por habitante nos países menores ter ficado bastante aquém do observado nos parceiros maiores podem contribuir para agravar a percepção de ganhos limitados na participação nesse exercício.

Foi mostrado ainda que as quatro economias do Mercosul ampliaram sua relação econômica com o resto do mundo, mas os notáveis ganhos em termos das relações de troca registrados nos últimos anos foram diferenciados em favor dos sócios maiores.

O mercado regional é importante para alguns setores de exportação e outros tantos de importação, mas é notável que no caso de máquinas e equipamentos o Mercosul dependa fundamentalmente de fornecedores de outras regiões. No comércio regional desses produtos existe um claro e crescente desequilíbrio entre os quatro países, tendo como contraparte uma baixa interação de tipo intraindustrial.

Olhando em retrospecto, e em comparação com outras experiências – em particular a europeia e a do Leste asiático –, parece haver argumentos a favor de se passar a priorizar a alteração da pauta de comércio regional, como forma de promover

maior homogeneidade de desempenho, e com isso condições mais favoráveis para a própria sustentabilidade do processo.

Nos já muitos anos em que se argumenta em favor da integração regional na América Latina – e no Mercosul em particular – raramente a integração foi apresentada como ferramenta para a promoção conjunta de competitividade.

No caso do Mercosul, as diferenças de potencial econômico fazem que a racionalidade de justificativa para o esforço de integração seja um tanto difusa, uma vez que – argumentos geopolíticos à parte – não é clara a justificativa estritamente econômica para o empenho por parte do Brasil, por exemplo. Isso tem dado margem a que alguns analistas tenham por vezes defendido uma volta do processo a um nível de área de livre comércio, sem política comercial externa comum.

O ponto que se procurou explorar neste artigo é que se existe uma decisão política de seguir adiante com a consolidação do Mercosul ela será tanto mais sustentável a longo prazo quanto mais facilmente identificáveis forem os ganhos por parte dos agentes econômicos. E o que a experiência tem mostrado é que esses ganhos são mais assegurados quando existe complementaridade produtiva.

A recomendação de política que se segue dessas observações é que – até mesmo em vista do exemplo e dos desafios impostos pela concorrência com produtos asiáticos – a promoção da competitividade por meio da complementaridade produtiva entre os países-membros, como elemento para a redução de custos de produção, daria um sentido e uma direção mais nítidos ao próprio processo negociador.

A falta de capacidade de oferta em condições eficientes na região é certamente o maior obstáculo. De ser assim, contudo, haveria que aumentar de maneira muito mais intensa do que o observado até aqui os investimentos na superação dessa limitação.

Na ausência de uma incorporação mais estruturada dos processos produtivos dos sócios menores o risco é que nos próximos anos se continue a registrar indicadores como os mostrados aqui, com desequilíbrios comerciais recorrentes e disparidades de potencial econômico, o que certamente contribui para desestimular os esforços de promoção da integração.

## REFERÊNCIAS

BAUMANN, R. **Integração da América do Sul**: dois temas menos considerados. Cepal, LC/BRS/R.208, Brasília, jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **Regional Trade and Growth in Asia and Latin America**: the Importance of Productive Complementarity. Cepal, LC/BRS/R. 238, Brasília, Nov. 2010.

BANCO MUNDIAL. **World Development Indicators**. Washington, DC, 2010.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile, 2009.

EICHENGREEN, B. The Endogeneity of Exchange-Rate Regimes. *In*: KENEN, P. (Org.). **Understanding Interdependence**: the Macroeconomics of the Open Economy, Princeton University Press. Princeton, New Jersey, 1995.

JOHNSON, H. The economic theory of protectionism, tariff bargaining and the formation of customs unions. **Journal of Political Economy**, n. 73, p. 256-283, 1965.

KINDELBERGER, C. **The World in Depression, 1929-1939**. Berkeley: University of California Press, 1986.

UN UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **World Development Report**. Geneva, 2007.

YEATS, A. **Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements?** World Bank Policy Research, Washington, DC, Feb. 1997 (Working Paper, n. 1729).

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Njobs Comunicação**

### **Supervisão**

Cida Taboza

Fábio Oki

Thayse Lamera

### **Revisão**

Ângela de Oliveira

Cristiana de Sousa da Silva

Lizandra Deusdará Felipe

Regina Marta de Aguiar

### **Editoração**

Daniela Rodrigues

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

Tiragem: 500 exemplares



Ipea - Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada



SECRETARIA DE  
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS  
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

