



# CADERNOS PROLAM/USP

11

---

**BRAZILIAN JOURNAL OF LATIN AMERICA STUDIES**

---



# Agroindustria Rural y Mercados de Trabajo. ¿Alternativa a la Pobreza Rural?

Gerardo Torres Salcido\*

**Resumen:** El debate sobre los mercados de trabajo rural ha abordado con amplitud las condiciones de la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, de la segmentación y la exclusión de los grupos étnicos y de las mujeres en el campo. No obstante, poco se ha estudiado la relación entre la pobreza, las capacidades y la construcción de alternativas. En este artículo se explora esa relación por medio del Desarrollo Rural Territorial, de la apropiación de valor que se lleva a cabo a partir de las actividades agroindustriales rurales y de la construcción de Sistemas Agroalimentarios Localizados. A partir de la observación de algunos casos, se concluye que en las capacidades juegan un papel fundamental en la apropiación de valor, pero a condición de estar unidas al capital social, la gobernanza y la construcción de instituciones.

**Palabras-clave:** Pobreza Rural, Agroindustria Rural, Mercados de Trabajo, Sistemas Productivos Locales, Desarrollo Rural.

**Abstract:** The debate on the rural labour market has boarded with amplitude the conditions of the supply and demand of work force, of the segmentation and the exclusion of the ethnic groups and the women in the field. However, few are the studies on the relationship among poverty, capabilities and the construction of alternatives to rural poverty. In this article we explore that relation through the Local and Territorial Rural Development theory. We focus on the Rural Agro-Industry and the Local Agro Food Systems as instruments to valorise local products. From the observation of study cases we conclude that the capabilities play an important role in the appropriation of value and in the increase of income growth and well-being, but only on the condition that capabilities could be united to social capital, governance and institutional development.

**Keywords:** Rural Poverty, Rural Agro-Industry, Labor Markets, Productive Local Systems, Rural Development.

---

\* Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades - Universidad Nacional Autónoma de México/ UNAM. *E-mail:* tsalcido@servidor.unam.mx. Recibido em 03/02/07 e aceito em 31/10/07.

## Introducción

La caracterización de los mercados de trabajo rurales ha tenido avances teóricos que se han realizado en un tiempo relativamente corto. En las últimas dos décadas se ha transitado de los estudios centrados en la oferta y la demanda de mano de obra, a los enfoques institucionales de los efectos de la reestructuración productiva, pasando por las investigaciones que han enfatizado el surgimiento de nuevos actores y nuevos intermediarios en el mercado de trabajo (APARICIO, BERENGUER, RAU, 2004; ASTORGA LIRA, 1985; BARRÓN PÉREZ, SIFUENTES, PEDRERO, 1997; GARZA TOLEDO, SALAS, 2000; LARA FLORES, 2001, p. 363-365; TORRES SALCIDO, 2005).

Aunque muchos de esos estudios reconocen que la precariedad, la reestructuración productiva en el campo y la marginación de los trabajadores tienen relación con la pobreza rural, existen pocos trabajos que abordan la pobreza desde el punto de vista de la carencia de capacidades. Asimismo, poco se ha reflexionado sobre la función de las capacidades para la construcción de sistemas de mercado alternativos, la diversificación de las fuentes de empleo y el uso de los recursos locales para la elevación del ingreso y el bienestar de los hogares rurales. Para emprender el conocimiento de esas relaciones, creemos imprescindible poner de relieve dos estrategias relativamente recientes de los hogares campesinos en el contexto Latinoamericano: la primera es el desarrollo territorial<sup>1</sup> y la segunda, es la diversificación del empleo rural no agrícola.

El interés de este trabajo reside en contribuir al desarrollo del debate de los mercados de trabajo tomando en cuenta ambas perspectivas. El método que seguiremos en este artículo es distinguir conceptualmente el entramado institucional de los mercados de trabajo rurales, los que entendemos no sólo como la oferta y la demanda de mano de obra en condiciones segmentadas o excluyentes, sino como los lugares en los que se confeccionan las alternativas. En este artículo entenderemos por alternativas, la elaboración y consolidación

---

<sup>1</sup> Es necesario señalar que como todos los conceptos y categorías que se utilizan cotidianamente y en la medida que son incorporados en la definición de instrumentos de política, puede existir una tendencia a banalizar el territorio. De hecho, en las políticas a menudo se le menciona como un espacio delimitado geográficamente, pero se olvida el aspecto sociológico del mismo como un espacio socialmente construido, significado y resignificado incesantemente por las referencias de sus habitantes, con su cultura y sus instituciones específicas.

de proyectos multifuncionales que son puestos en valor por los habitantes del territorio con base en sus *capacidades*<sup>2</sup>.

Las hipótesis que guiarán a este artículo son las siguientes:

- El grado de ventaja o desventaja de incorporarse a los mercados de trabajo dependerá de las capacidades. La escolaridad, la salud y la alimentación son la base de una serie de capacidades ampliadas, tales como el conocimiento de los derechos y la habilidad para desenvolverse en una comunidad. En este sentido, la existencia, creación, reconocimiento y consolidación de esas habilidades es la base para la generación y retención de valor en las comunidades rurales.

- La Agroindustria Rural (AIR) es la organización orientada a los procesos de postcosecha. Pero más allá de ello, representan el desarrollo de capacidades con una base territorial. La AIR ha sido fundamental para el funcionamiento de los actores campesinos en la reestructuración global de los sistemas agroalimentarios y en la defensa y valorización de los productos locales.

- Con base en experiencias de otras partes del mundo, pero sobre todo de Europa, es factible sostener que el desarrollo sustentable de la AIR y de los Sistemas Agroalimentarios Locales (SIAL) es posible a condición de que se transforme el consumo urbano, pero también en la medida que se consoliden los procesos de gobernanza territorial, que se traducen en el desarrollo de organizaciones locales, regionales y nacionales; en el diálogo, el consenso y en la sinergia institucional entre políticas, programas y organizaciones.

De acuerdo a lo anterior, en este trabajo plantearémos los siguientes objetivos:

- Reflexionar sobre el concepto de desarrollo rural con base al interés creciente en los territorios y en la multifuncionalidad de las unidades productivas.

- Definir la AIR y mostrar algunos ejemplos significativos.

- Establecer algunas bases para el desarrollo de programas de valorización de productos y de fuentes de empleo con base en el desarrollo de SIAL.

El método que seguiremos será el de un estudio exploratorio de la bibliografía y referencias específicas a estudios de caso. Para debatir estas

---

<sup>2</sup> Sen deja como presupuestas para el lector, en muchas ocasiones, la definición de las capacidades. Pero en *Nuevo Examen de la Desigualdad*, las aborda como expresión de la libertad de realización y no sólo como un acceso a bienes primarios. Esta definición sintetiza la idea de que la pobreza es ante todo falta de capacidad. Es decir, carencia de realizaciones por la imposibilidad de llevar a cabo elecciones. En sentido estricto, carencia de libertad.

hipótesis y su viabilidad, dividiremos esta contribución en los siguientes apartados:

- La pobreza rural en México
- Las capacidades en el debate sobre la pobreza rural
- La definición de la AIR, su distinción respecto a otras formas de agroindustria y su importancia en la constitución de alternativas; y finalmente,
- La importancia de los SIAL y sus implicaciones para la propuesta de políticas.

### **La pobreza rural en México. ¿Pobreza de qué?**

Los análisis tradicionales de la pobreza rural han concentrado su atención en la falta de ingreso, o bien en una carencia de capital humano (salud, educación, etcétera). Sin embargo, a partir de hace unos años, se ha establecido un vínculo entre pobreza y capacidades. El Comité Técnico de Medición de la Pobreza en México fija tres tipos de carencias. La primera de ellas es la alimentaria definida como el límite en el cual el consumo alimenticio de los hogares y las personas pone en riesgo su seguridad. El segundo nivel es el de la carencia de capacidades determinado como un insuficiente acceso a la educación y la salud. Finalmente, se encuentra, en el tercer nivel, la carencia de activos (propiedad, crédito, etcétera). Con base en las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) se caracterizan esos tipos de pobreza vinculadas al ingreso (COMITÉ TÉCNICO DE MEDICIÓN DE LA POBREZA, 2002).

Esta clasificación ha demostrado su utilidad para tipificar la pobreza en general, y la pobreza rural en particular. Asimismo, ha sido particularmente valiosa para el diseño e implementación de políticas públicas de combate a la pobreza. No obstante, desde el punto de vista del mercado y de la producción, uno de los problemas que presenta esta concepción es que las *capacidades* se muestran sólo como producto del ingreso debido a las restricciones de las fuentes oficiales de información. Ello introduce algunos problemas para definir las condicionantes de la pobreza. La primera forma de la pobreza, la carencia de ingreso suficiente para cubrir las necesidades alimenticias más urgentes, ha sido, por su propia naturaleza, la que más atención ha captado. Una de las críticas más amplias a la forma de medición de la pobreza con

base en la deficiencia del consumo alimenticio de los pobres extremos es la visión asistencial que predomina en los programas. Sin embargo, aún al interior de los hogares con carencias alimenticias pueden existir decisiones que incrementan las capacidades. Una de ellas puede ser inscribirse en un programa social de combate a la pobreza como Oportunidades, en México que exige la permanencia en la escuela de los niños, mientras que otros miembros del hogar ven la migración como un recurso válido.

La segunda y tercera forma de la pobreza se desarrolla en términos de lo que comúnmente se conoce como una medida descomponible de la pobreza que permite observar la profundización de los niveles de la desigualdad entre los hogares pobres y los extremadamente pobres (FOSTER, GREER, THORBECKE, 1984).

No obstante, ni una medida de la pobreza basada en la carencia de alimentos, ni otra basada en las medidas de la desigualdad, permiten establecer cuáles son los activos de los pobres y cómo se utilizan para construir alternativas. En este sentido, la pobreza se presenta bajo un esquema estático de carencias, pero en las cuales los activos son ignorados.

Bebbington (1999), con base en un estudio de caso en los Andes, ubica la cuestión de las capacidades en torno a la disponibilidad de cinco tipos de capital que serían la base para el desarrollo de capacidades y la interacción de los hogares rurales con el Mercado, el Estado y la Sociedad Civil (BEBBINGTON, 1999). Dichas formas de capital son: el natural o territorial, el humano, el físico, el social y el cultural. A los cuatro primeros tipos de capital, reconocidos por el Banco Mundial, añade la cultura, como identidad y arraigo a las formas de vida rural.

Reardon, por su parte, al vincular la pobreza con el medio ambiente, argumenta que hay que definir la pobreza rural en función de los recursos y las elecciones de inversión de las unidades agrícolas. Dichas decisiones están determinadas por los recursos naturales, la situación de las unidades productivas y las condicionantes externas a dichas unidades. Dicho de otra manera, las decisiones pueden incluir el trabajo agrícola o la diversificación del empleo con impactos directos en el medio ambiente. Las decisiones para aumentar las capacidades se encuentran vinculadas a la sustentabilidad ambiental de las unidades rurales (REARDON, VOSTI, 1995).

Finalmente, De Janvry y Sadoulet al estudiar las nuevas experiencias de desarrollo rural territorial, como una nueva forma de implementar políticas integrales, afirman que son un avance respecto a los planes de desarrollo sectorial que dominaron las políticas de desarrollo rural en los años sesenta, setenta y ochenta. Lo que distingue estas nuevas experiencias es la creciente participación de organizaciones locales en la formulación e implementación de políticas. Los autores desarrollan un esquema en el que se integran las políticas, la implementación de programas, las organizaciones locales y la inversión en diferentes formas de capital (DE JANVRY, SADOULET, 2004, 2005).

De acuerdo a las propuestas anteriores nos interesa mostrar cómo es que estos activos logran jugar un papel dinámico en cuanto los introducimos como recursos territoriales y nos permite que la densificación de los lazos sociales y el medio ambiente aparezcan como elementos a destacar. En la figura 1 podemos observar como los recursos, las políticas y las instituciones juegan un papel fundamental en el bienestar. La demanda de productos rurales típicos de calidad y de servicios está creciendo e incorporándose rápidamente a los condicionantes del desarrollo rural. La elaboración de artesanías, la conservación y certificación del patrimonio arquitectónico y gastronómico, el turismo y la conservación de la biodiversidad, entre otras actividades, se convierten en decisiones relacionadas directamente con el empleo, el ingreso y el bienestar.

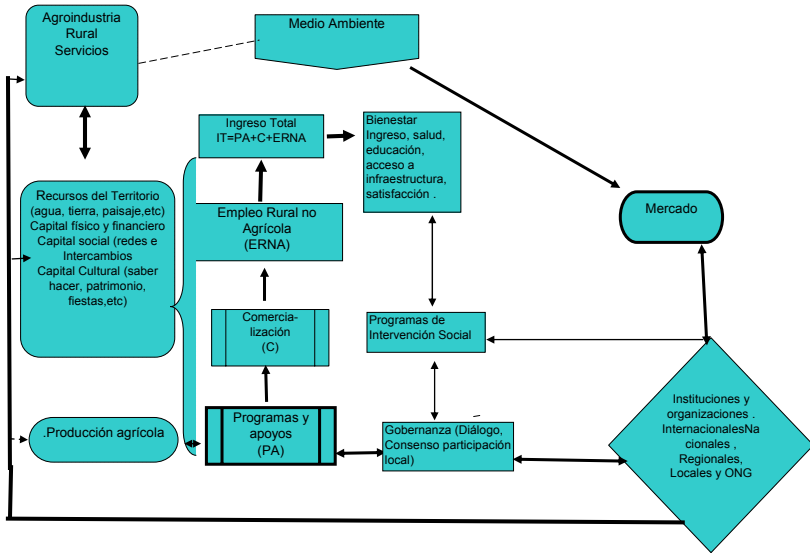


Figura 1 - Propuesta de desarrollo rural territorial, capacidades y multifuncionalidad

La producción agrícola es la actividad fundamental de los hogares campesinos, pero es determinada por los recursos naturales, es decir, el agua, el suelo, el aire, el clima y el paisaje. A este recurso se unen otras formas de capital como son las inversiones previas, la tecnología, las redes, las relaciones sociales y los recursos culturales tales como las fiestas, la participación en actividades colectivas, como el *tequio*, en caso de Oaxaca, México, y el gusto de los emigrados por financiar obras del pueblo, como la parroquia, las mayordomías de alguna festividad, etcétera. Estos recursos, o formas de capital en la terminología del Banco Mundial y de Bebbington, configuran una estrategia (no en un sentido racional y utilitarista propio de la economía neo-clásica, sino como decisiones más o menos reflexionadas en el contexto de los hogares y de la *colectividad*) que implica la participación, la interacción con las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil que influyen en la hechura de las políticas, de programas específicos de intervención social (becas a poblaciones vulnerables, por ejemplo) y en la gobernanza. Todo ello impacta, como lo hemos visto en la figura anterior, en una mejor calidad de vida.



Una conclusión del esquema anterior, es la localización regional del uso de los recursos y el desarrollo de las capacidades. Ello nos introduce a la dimensión de pensar el desarrollo rural en términos de *capacidades territoriales* es decir, en el uso de los recursos y en las decisiones de inversión que pueden redundar en una mayor o menor capacidad de funcionamiento de los hogares y personas en el mercado. De acuerdo a lo anterior, podríamos establecer varias categorías que vinculan la pobreza rural con el mercado de trabajo y con las economías locales.

En la categoría uno, relacionada con la pobreza alimentaria, pero no necesariamente confundida con ella, nos encontraríamos con una pobreza de capacidades en la medida que las elecciones se ven constreñidas por un escaso valor de los recursos territoriales derivados de un deterioro medioambiental o de la lejanía de las localidades de las carreteras y de los centros urbanos. También se caracteriza por la depresión de los recursos humanos, de los saberes tradicionales y un deterioro del patrimonio. En esta categoría se inscriben territorios en los cuales la gente puede estar satisfecha en sus situaciones de carencia y no cree que haya algo necesario para cambiar esa situación. En este ámbito la migración podría ser un activo, pero la carencia de recursos es tal, que la gente no emigra. Estos territorios son excluidos y dependen casi en su totalidad de la intervención del Estado o de agencias no gubernamentales, dado que existe un acelerado deterioro causado por la desinversión en capital social, de activos y de recursos medioambientales.

En la siguiente categoría se inscriben los habitantes de territorios que cuentan (a nivel de sobrevivencia), con mínimos recursos humanos, expresados por la escolaridad y un precario acceso a los servicios de salud, pero con potencialidades de desarrollo por encontrarse en áreas cercanas a las ciudades y por poseer algún producto valorizable para el consumidor urbano o regional, es decir, de agricultura peri-urbana. Estos territorios con capacidades medias son aquellos en los que se realizan tareas mínimas de cuidado del suelo y del agua; existe una retroalimentación incipiente de la migración y muestran potencialidades de inversión.

Los territorios de capacidades más desarrolladas son aquellos en los que las sinergias de los sistemas de mercado han hecho algún efecto y plantean alternativas de elección y de inversión para sus habitantes. Esos

territorios se inscriben en la lógica de la demanda urbana, pueden tener acceso a tecnologías que incrementen la diferenciación y valorización de los productos y están en proceso de “clusterización” es decir, de aglomeración de empresas agroindustriales inscritas en redes que propician la difusión y el aprendizaje. Adicionalmente, existen formas de recreación cultural que refuerzan la identidad, la autoestima y por tanto, el funcionamiento de las unidades; en suma, se trata de territorios en los cuales la gobernanza se expresa como un proceso de acuerdos, de constitución de derechos y de sinergias institucionales. Sin embargo, la diferenciación de estos territorios, la generación y apropiación de valor de los productos típicos y los sellos de calidad que se imponen a estos productos por parte de los productores y las instituciones regionales y nacionales puede conducir a la exclusión de otros actores. En el ámbito Latinoamericano existen evidencias al respecto, como el caso del Tequila, y los quesos de Cajamarca, Perú (BOUCHER, CARIMENTRAND, REQUIER-DESJARDINS, 2003).

## **Las capacidades y la generación de economías locales**

El modelo de capacidades para explicar las relaciones entre pobreza rural y mercados de trabajo encuentra un soporte en las críticas que las teorías neoinstitucionalistas han hecho a los modelos clásicos de oferta y demanda, al señalar la inequidad en el acceso a recursos e información y a las disparidades ocasionadas por la capacidad de elección de los productores o trabajadores en el Mercado de Trabajo Rural o la imposibilidad de realizar una elección por la ausencia de información o por las circunstancias. El ejemplo más claro es la satisfacción ante el empleo. El bienestar subjetivo<sup>3</sup> es en principio un correlato de la libertad y de los logros. No obstante, en el caso de una persona que carezca de alternativas, es probable que se declare satisfecha por la limitación de expectativas, lo que la lleva a restringir al máximo su funcionamiento. Por ello, la satisfacción basada en logros específicos y no la *resignación*, sugiere un mejor desarrollo de las instituciones y su funcionamiento, así como el de la productividad. En este sentido, la economía y sociología neoinstitucionales (NORTH, 1990; AYALA ESPINO, 2000; PETERS, 1999; YONAY,

---

<sup>3</sup> Entendemos por bienestar subjetivo un indicador de la satisfacción que se deriva con el “estar a gusto” con lo que se tiene y se hace.

1998; WILLIAMSON, 1989; SECKLER, 1977) al insistir en el carácter histórico de la economía y en las “reglas de juego” construidas por los agentes y que configuran los límites a la acción individual han puesto de relieve la construcción de las asociaciones e instituciones sociales como parte del mercado.

Las instituciones y asociaciones permiten un mejor desarrollo de las capacidades y se encuentran en función directa a la superación de la pobreza, porque disminuyen los costos económicos para los pobres. Una de las cuestiones más notables de la teoría neoinstitucional y de sus vertientes sociológicas es la importancia que se le ha dado al papel de los costos de transacción<sup>4</sup> en la constitución de economías de escala. La existencia de marcos institucionales y de asociación permiten disminuir los costos extras que se generan en los intercambios y que se derivan de contratos que implican el establecimiento de una burocracia administrativa especial para dar seguimiento, monitorear y evaluar los productos adquiridos y el cumplimiento de las condiciones de adquisición. El énfasis que ha puesto esta corriente en los llamados “intangibles”, imputables a un territorio explica los procesos de desarrollo, que generalmente no es posible comprender cabalmente por medio de los modelos de equilibrio de la oferta y la demanda. Dichos intangibles también operan en las economías locales y se basan en un ethos que distingue a los habitantes de los territorios y que están dados por la cultura. Este ethos se encuentra presente en las redes, las asociaciones y los contratos (muchas veces a la palabra), por medio de las manifestaciones de confianza, que contribuyen a aligerar el peso del funcionamiento institucional, conformando externalidades positivas en los territorios.

En suma, la relación entre mercados de trabajo rural y pobreza incluye una serie de dimensiones entre las cuales el ingreso y el acceso a los satisfactores básicos son una parte de los arreglos, los logros y funcionamientos que se encuentran en función de la apropiación de activos (entre los que los programas de combate a la pobreza son una parte) pero que requieren de la transversalización de valores que refuercen el funcionamiento de las instituciones. En otras palabras, que faciliten la gobernanza de los territorios.

---

<sup>4</sup>Entendidos como los costos extras a la adquisición de una mercancía, tales como los costos de selección, de seguimiento, de supervisión e información en los que deben incurrir los agentes para interactuar en mercados imperfectos, es decir, lejanos al modelo de equilibrio.

De este modo, la complementación de las teorías neoinstitucionales, las de la gobernanza de los territorios rurales y de la formación del capital social, han añadido otras dimensiones al problema del empleo en las zonas rurales al enfatizar el valor de los productos diferenciados y los intangibles que actúan positivamente en las economías de los productos locales.

El estudio de estas dimensiones se ha convertido en una cuestión vital para comprender la importancia del desarrollo rural y las perspectivas del empleo. En los siguientes apartados propondremos una visión del cambio institucional y la forma en que han emergido los procesos de desarrollo local en la problemática de los mercados de trabajo rural.

## **El territorio y los mercados alternativos**

Consideramos que para hacer una relación correcta entre mercados rurales y pobreza rural por medio de las capacidades, es posible distinguir las que se identifican con el saber hacer y el dominio de las actividades y los procesos, de las que se relacionan con los valores: tales como la identidad, los lazos de confianza, las redes de enseñanza-aprendizaje y difusión, etcétera. Si partimos de la idea que el territorio es un espacio socialmente construido en el que los recursos localizados son un activo, el desarrollo depende de la existencia de las capacidades. El conocimiento y defensa de los bienes tangibles (infraestructura, disponibilidad de activos físicos, tales como el agua, la calidad del suelo, la cercanía con centros urbanos, etcétera) como de los intangibles (capacidades, objetivas, tales como el saber hacer, y las subjetivas, como las redes de difusión del conocimiento, de intercambios solidarios, de participación social, patrimonio gastronómico, cultura, identidad, etcétera), caracterizan la existencia de territorios con alto potencial de defensa de sus productos y de sus mercados.

Estas dos características han sido enfatizadas por los organismos financieros internacionales, por las instituciones internacionales relacionadas con la agricultura y la alimentación y por los gobiernos de la región que han impulsado recientemente políticas de desarrollo rural de base territorial con el objetivo de fomentar el empleo rural y combatir la pobreza en el campo, aunque dicho sea de paso, estas políticas han sido insuficientes (Schejtman y Berdegué. 2004).

Las nuevas visiones del desarrollo territorial rural han tenido, desde hace por lo menos dos décadas, un fuerte antecedente en los trabajos sobre la Agroindustria Rural (BOUCHER, 1998) y en el debate sobre el desarrollo local (ALBURQUERQUE, 2004; RAFFESTIN, 1993; VÁZQUEZ BARQUERO, MADOERY, AROCENA, 2001; VÁZQUEZ BARQUERO, 2002).

En el ámbito europeo, las razones para impulsar políticas de desarrollo rural<sup>5</sup> centradas en el empleo obedecen, entre otras causas, a la pérdida de rentabilidad de la agricultura, la mecanización de los procesos y la pérdida de significación demográfica de la población rural. La Políticas de Agraria Común (PAC) ha transitado por ello desde el subsidio a la producción agrícola a una segunda fase que paulatinamente – en un horizonte que abarca hasta el año 2013- introducirá los apoyos a las actividades rurales no agrícolas y al cuidado medioambiental<sup>6</sup>. Esta segunda fase, que se inscribe en los proyectos denominados Leader ha mostrado sus bondades al propiciar proyectos de desarrollo rural e integración asociativa. Dichos proyectos han reconocido ampliamente los procesos de multifuncionalidad del empleo, la diversificación de la renta y el crecimiento de los sectores industrial y de servicios en el campo.

En América Latina las particularidades de la región han impedido que los procesos de integración se den bajo los supuestos virtuosos de fomento al asociacionismo. Por el contrario, se han concentrado en la individualización de la producción agropecuaria, profundizando el proceso de desigualdad en cuanto a las capacidades de los territorios privilegiando aquellos que históricamente estaban ya vinculados con el mercado externo.

Las observaciones de los sistemas productivos y las capacidades en América Latina indican que la diferenciación de los recursos no es homogénea. La evaluación de los municipios y de las localidades desde el punto de vista de su infraestructura, de los recursos en capital humano disponible, así como de las relaciones sociales que pueden propiciar la implantación y desarrollo de

---

<sup>5</sup> Schejman y Berdegué (2004) definen el Desarrollo Territorial Rural como “...un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural”.

<sup>6</sup> Ello no implica, no obstante, que no existan los fenómenos de exclusión. Tal es el caso de los trabajadores de Europa del Este, pero sobre todo de los inmigrantes magrebíes y subsaharianos que se encuentran en situaciones de exclusión lamentables.

proyectos agroindustriales y de servicios, hablan de la necesidad de impulsar políticas diferenciadas y descentralizadas.

En este contexto, la valoración de las actividades cotidianas relacionadas con la poscosecha y que se encuentran destinadas al autoconsumo o a mercados locales y que tradicionalmente son emprendidas por las poblaciones rurales pueden desempeñar un papel fundamental para la retención de la renta rural, mediante una serie de acciones institucionales entre las que destacan:

- El conocimiento de los productos tradicionales elaborados en un territorio específico por razón de su encadenamiento y de la importancia socio-cultural que esos productos tienen en el consumo;
- El desarrollo de programas destinados a fomentar la calidad y la certificación de los productos.

Para comprender mejor estos fenómenos y sus aportaciones, es preciso ubicar en el ámbito de la teoría los fundamentos de la nueva ruralidad y de esta manera encontrar elementos que permitan reflexionar sobre la importancia de la agroindustria rural para las políticas de empleo.

## **La air en el debate de los mercados de trabajo**

Desde hace aproximadamente 15 años se ha venido configurando un debate internacional sobre las posibilidades que representan las actividades locales de poscosecha en cuanto a la generación de empleo en el medio rural. Al respecto, han existido esfuerzos consistentes para definir la AIRy diferenciarla de la Agroindustria Tradicional que se encuentra integrada en el marco a la Industria Alimentaria de productos genéricos, es decir, de tipo *fordista*. Las diferencias entre ambas actividades de transformación de los productos agrícolas primarios, se derivan de las variables referentes a la tipicidad como diferenciación, en contra de la generalidad de los productos de la Industria Alimentaria, al tamaño de la unidad agrícola, la utilización de trabajo asalariado y familiar; de la incorporación de los recursos locales, así como el mercado al que están destinados. Por la naturaleza de los contratos agrícolas, las tendencias actuales marcan una creciente integración y coordinación vertical que en principio está dada por la Industria Alimentaria, pero que muestra una ingerencia cada vez mayor de la Gran Distribución.

El creciente interés en las potencialidades que representa la AIR se encuentra se deriva de *la valoración de los recursos locales*, lo que indica, en Latinoamérica, un mercado *creciente de productos* diferenciados y que al igual que en otras regiones del mundo como en Europa, puede ser la base para procesos de integración horizontal y vertical, de *filières* o cadenas de producción, transformación y consumo; y por lo tanto de conglomerados o clusters industriales que serían la base para un desarrollo endógeno.

La AIR en Latinoamérica supone la integración de los procesos agroindustriales que implican la posibilidad de incorporar el trabajo agrícola en diversos niveles que van desde la explotación agraria campesina de subsistencia hasta las explotaciones agrarias modernas. Una definición de la AIR es la que ha proporcionado Boucher del Programa Cooperativo de Desarrollo de la Agroindustria Rural en América Latina y el Caribe (PRODAR) del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). La AIR se define

como la actividad que permite aumentar y retener, en las zonas rurales, el valor agregado de la producción de las economías campesinas, a través de la ejecución de tareas de poscosecha en los productos provenientes de explotaciones silvo-agropecuarias, tales como la selección, el lavado, la clasificación, el almacenamiento, la conservación, la transformación, el empaque, el transporte y la comercialización (BOUCHER, 1998, p. 3).

La generación, pero sobre todo la *retención de valor* es el elemento clave que distingue a las AIR de las actividades campesinas tradicionales y permite explotar los recursos locales para la construcción de alternativas. Se estima que en América Latina existen 5 millones de unidades empresariales de este tipo, y dentro de ellas, 15 millones de personas que dependen de las actividades de poscosecha (RIVEROS, 2001). Para Boucher (1998), la AIR puede ser tradicional o inducida. Dentro de la primera categoría se inscriben actividades tales como los beneficios primarios de cacao o café, en tanto que la segunda actividad, la inducida, es el resultado de la aplicación de un proyecto de desarrollo que toma en cuenta la especificidad regional y local de los productos y de los procesos que llevan hasta el consumidor final.

Tomando en cuenta esta última circunstancia, las alternativas del desarrollo rural, el análisis territorial, ha surgido como un elemento indisoluble de la construcción de las AIR para fortalecer la especificidad anteriormente señalada. Los análisis llevaron a clasificar la agroindustria rural de acuerdo a su nivel de desarrollo, como casera, artesanal, semi-industrial. Industrial; y también de acuerdo a criterios de inversión, de calidad, del número de empleados, etcétera.

Finalmente, el análisis de la AIR ha conducido a la consideración de que las actividades en las que se desenvuelve la actividad poscosecha se encuentra relacionada con la existencia de instituciones de crédito, de comercialización y de difusión del saber que actúan en el nivel local disminuyendo los costos de transacción.

De acuerdo a lo anterior, las AIR pueden, en suma, ser una alternativa a la pobreza en la medida que

- Atienden a la especificidad de los territorios, entendidos no sólo como espacio físico sino como el lugar en el que se interrelacionan procesos históricos y culturales
- Movilizan los recursos locales y valorizan los activos de los territorios (incluidos identidad y cultura)
- Tienen una flexibilidad institucional que permite la disminución de costes de transacción; y
- Configuran relaciones complejas de intercambio, de servicios complementarios y de difusión de innovaciones en un contexto local, es decir, en la medida que constituyen un SIAL.

Dado que la teoría ha encontrado una veta en esta área nos referiremos a continuación a este concepto.

## **Los SIAL ¿Una alternativa viable a la pobreza?**

El estudio y observación de las actividades de transformación de los productos locales ha derivado en la propuesta metodológica del estudio de esas actividades como “sistemas” integrados de producción, transformación y consumo, pero relacionados con el mercado regional y global (REQUIER-DESJARDINS, 2006). Las AIR integradas en un SIAL presentan



posibilidades de coordinación vertical y de integración de cadenas que se constituyen en alternativas de empleo y de acumulación de capital social, de redes de difusión del saber hacer y de innovación que tienden a concentrar actividades agrícolas, industriales, técnicas y culturales en un territorio determinado.

En este sentido se entiende por SIAL “Sistemas constituidos por organizaciones de producción y de servicio (unidades agrícolas, empresas agroalimentarias, empresas comerciales, restaurantes, etcétera) asociadas mediante sus características y su funcionamiento a un territorio específico” (Boucher. 1998). También se les ha visto como un entramado de símbolos que configuran la identidad y que adquieren valor por eso mismo (MOLTY-MÄIZY, MUCHNICK, 2005; MUCHNICK, 2004). Para otros autores, el concepto mismo ha tenido una evolución que lo ha llevado a ser considerado como producto y parte del capital social y de la gobernabilidad (COURLET, 2002). La definición del SIAL surge teóricamente de una combinación de la teoría de los sistemas y de la sociología y economía industrial e institucional, que a partir del concepto de “Distrito Industrial” elaborado por Marshall y retomado por Becattini (BECATTINI, 1998, 1999; PYKE, BECATTINI, SENGENBERGER, 1990) en Italia, mostró su poder para describir y analizar las características del desarrollo industrial de las ciudades medias. Las características del distrito, se sintetizan en la ubicación de una serie de empresas e industrias en un territorio específico que establecen contratos y formas de intercambio que favorece la interrelación de los agentes y disminuyen sustancialmente los costes de transacción, porque dichos contratos se dan en un marco de confianza y de ambientes institucionales que favorecen dichos intercambios.

La observación de que las empresas se agrupaban en torno a un producto y seguían pautas determinadas por las instituciones forjadas en dicho territorio dio lugar a que Schmitz (1995) y Porter (1998) avanzaran en la definición de los distritos como “conglomerados” o Clusters que facilitaban el desarrollo endógeno de los territorios.

Finalmente, la observación empírica de que las redes establecidas por los agentes facilitan, mediante los intercambios de confianza la difusión de innovaciones, permitió establecer el concepto de “territorios” que aprenden

o territorios inteligentes “Learning Regions”.

A partir de estos conceptos, la observación empírica de las cadenas de transformación e industrialización de productos destinados generalmente a mercados regionales, sobre la base de conocimientos locales, mostró un comportamiento semejante a los distritos industriales, por lo que fue posible apreciar un comportamiento tipo cluster o sistema (RALLET, 2002; SANZ CAÑADA, 1997). Sin embargo, la novedad del concepto siempre puede introducir algunas confusiones, para lo cual es preciso delimitar las características que posibilitan un SIAL y lo distinguen de las actividades tradicionales o incipientes de transformación de productos locales:

Brevemente, dichas características son:

- La existencia de un producto local que tenga características específicas otorgadas por el territorio (vino, quesos, embutidos, artesanías, etcétera)
- La existencia y consolidación de instituciones que faciliten el desarrollo de la AIR con base en la confianza y los acuerdos
- Prácticas sociales de innovación y difusión
- Capacitación y apoyo tecnológico generados por los productores o por asociaciones de carácter gubernamental o no gubernamental
- Desarrollo y defensa de la calidad, tomando en cuenta el consumo urbano y las exigencias sanitarias (OYARZÚN, 2005; SANZ CAÑADA, MACÍAS VÁZQUEZ, 2005).

El objetivo fundamental de un SIAL, sin embargo, debe relacionarse con la generación de valor, con la valorización de los recursos locales, para lo cual se enfocan hacia la disminución de los costes de transacción, la incorporación de patrones de calidad y de la protección de las denominaciones geográficas y de origen. La constitución de un SIAL o de un sistema potencial – Tequila en Jalisco, integración de sistemas de producción de nopal en Morelos o los quesos de Cotija, en Michoacán, México, - se plantea en última instancia bajo la problemática del consumo urbano y de la valorización creciente de los alimentos tradicionales. Ello apunta a que sean considerados como una posibilidad en la lucha contra la pobreza pero requieren como en los distritos industriales, el desarrollo de capacidades (BOUCHER, CARIMENTRAND, REQUIER-DESJARDINS, 2003), es decir de elecciones y de inversión que se desprenden de un saber hacer con

los recursos del territorio; una institucionalidad que facilite los procesos de transformación y comercialización de los productos, y de las innovaciones. En este sentido es que los SIAL inducidos por políticas específicas pueden tener éxito en la búsqueda de alternativas a la pobreza rural.

En suma, los SIAL pueden ser sistemas pertinentes para la superación de la pobreza, pero requieren del entorno institucional y de la reafirmación de las características culturales del territorio, además de una decisión empresarial para constituirse como una alternativa, porque también pueden ser una fuente de exclusión de los actores con menores capacidades en un territorio determinado.

## **Conclusiones**

Hemos abordado el problema de la pobreza rural y lo hemos relacionado con los mercados de trabajo. Al mismo tiempo hemos colocado las capacidades como elecciones en el uso de los recursos de un territorio específico. Las hipótesis que nos planteamos a partir de la revisión de la literatura han permitido establecer grados de correspondencia entre las capacidades y la lucha contra la pobreza rural. La lectura de algunos estudios de caso, sugieren que dichas hipótesis pueden ser exploradas en estudios futuros. Sobre todo, la a partir de la experiencia de la Unión Europea, podemos explotar en América latina las bondades de un marco conceptual que vincule mercados de trabajo, capacidades, territorio y construcción de instituciones.

Esta propuesta es relevante en la medida que puede tener implicaciones de política que atiendan a la búsqueda de alternativas de industrialización de los productos alimenticios o de otro tipo, (prendas de vestir, calzado, etcétera) a diversas escalas: casera, artesanal o industrial. Entre las alternativas que hemos explorado en el ámbito de la industrialización de AL y la posibilidad de constituir políticas de desarrollo endógeno hemos observado la AIR en sus diversas vertientes. Sin embargo, hemos hecho énfasis en que la AIR y las políticas para impulsarla adolecen de graves limitantes si no se les contextualiza en la constitución de Sistemas Agroalimentarios que integren relaciones de coordinación vertical y horizontal. Por ello hemos hecho énfasis en la construcción de políticas regionales y descentralizadas que

ubiquen los territorios con capacidades y de un ambiente institucional que propicie la gobernanza como elemento fundamental de cualquier política de desarrollo.

## Referencias Bibliográficas

- ALBURQUERQUE, Francisco. Local economic development y decentralization in Latin America. *CEPAL*, n. 82, p. 155-169, abr. 2004.
- APARICIO, Susana; BERENGUER, Paula; RAU, Víctor. Modalidades de intermediación en los mercados rurales de Argentina. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, n. 53, p. 59-79, 2004.
- ASTORGA LIRA, Enrique. *Mercado de trabajo rural en México: la mercancía humana*. México: Era, 1985.
- AYALA ESPINO, José. *Instituciones y economía*. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. Mexico, D.F: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- BARRÓN PÉREZ, M.; SIFUENTES, Emma; PEDRERO, Mercedes.  *Mercados de trabajo rurales*. Estudios de caso y metodologías. México: Tepic, UNAM-UAN, 1997.
- BEBBINGTON, Anthony. Capital and capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihood and poverty. *World Development*, v. 27, n. 12, p. 2021-2044, 1999.
- BECATTINI, Giacomo. *L'Industrializzazione leggera della Toscana: ricerca sul campo e confronto delle idee*. Milano: F. Angeli, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Distretti industriali e made in Italy: le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*. Torino: Bollati Boringhieri, 1998.
- BOUCHER, François. *Agroindustria rural en el horizonte del 2000*. Perú: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Centro Regional Andino, 1998. 11 p.
- BOUCHER, François; CARIMENTRAND, Aurèlie; REQUIER-DESJARDINS, Denis. *Agroindustrie rurale et lutte contre la pauvreté: les systemes agroalimentaires localises contribuent-ils au renforcement des Capabilités?* Ponencia para el 3eme Colloque sur l'Approche des Capacités. Université de Pavie: 2003.

- COMITÉ TÉCNICO DE MEDICIÓN DE LA POBREZA. *Medición de la pobreza*. Variantes metodológicas y estimación preliminar. México: SEDESOL, 2002.
- COURLET, Claude. Les systemes productifs localises. Un bilan de la literatura. *Etud. Rech. Syst. Agraires Dev*, n. 33, p. 27-40, 2002.
- DE JANVRY, Alain; SADOULET, Elizabeth. Achieving success in rural development. Toward an implementation of an integral approach. *Agriculture Economics*, v. 32, n. sl, p. 75-89, 2005.
- \_\_\_\_\_. Fitting the facts and capitalizing on new opportunities to redesign rural development programs in Latin America. *Revista de Economía e Sociología Rural*, v. 42, n. 31, p. 399-429, Sept. 2004.
- FOSTER, James; GREER, Joel; THORBECKE, Erick. A class of descomposable poverty measures. *Econometrita*, v. 52, n. 3, p. 761-766, mayo. 1984.
- GARZA TOLEDO, Enrique de la; SALAS, Carlos. *Reestructuración productiva, mercado de trabajo y sindicatos en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000.
- LARA FLORES, Sara María. Análisis de los mercados de trabajo rural en México en un contexto de flexibilización. *¿Una nueva ruralidad?* Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, p. 363-382, 2001.
- MOLTY-MÄIZY, Pascal; MUCHNICK, José. Circulation et construction de savoir-faire: questions pour une anthropologie des systemes agroalimentaires localises. Colloque Systèmes Agroalimentaires Localisés: Produits, Entreprises Et Dynamiques Locales-Montpellier, Du 16-18 Octobre 2002. *Industries Agroalimentaries Agricoles*, p. 16-26, sept. 2005.
- MUCHNICK, José. Identidad territorial de alimentos. Alimentar el cuerpo humano y el cuerpo social. Ponencia. Congreso Internacional Arte Agroindustria Rural y Territorio. Toluca, México: 2004.
- NORTH, Douglass Cecil. *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1990.

- OYARZÚN, María Teresa. *Sellos de calidad en productos alimenticios agroindustriales con perspectiva para la pequeña agroindustria rural en América Latina*. Santiago, Chile: Biblioteca Virtual, Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina, FODEPAL, 2005.
- PETERS, B. Guy. *Institutional theory in political science the new institutionalism*. London: Continnum, 1999.
- PORTER, ME. Clusters and the new economic of competition. *Harvard Business Review*, v. 76, n. 6, p. 77-90, Nov./Dec. 1998.
- PYKE, Frank; BECATTINI, G.; SENGENBERGER, W. *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*. Geneva: International Institute for Labour Studies, 1990.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo, Brasil: Ática, 1993.
- RALLET, Alain. Léconomie de proximités. Propos d'Etape. *Etud. Rech. Syst. Agraires Dév.*, n. 33, p. 11-25, 2002.
- REARDON, Thomas; VOSTI, Stephen A. Links between rural poverty and the environment in developing countries: asset categories and investment poverty. *World Development*, v. 23, n. 9, p. 1495-1506, 1995.
- REQUIER-DESJARDINS, Denis. Globalización y evolución de la agroindustria rural en los Países Andinos. Un enfoque sobre los "Sistemas Agroalimentarios Localizados". IICA-PRODAR (database online), 1 junio 2006. Disponible en: [http://www.cybercable.tm.fr/~jarmah/public\\_html/DENIS4.htm#2](http://www.cybercable.tm.fr/~jarmah/public_html/DENIS4.htm#2).
- RIVEROS, Hernando. *Agroindustria rural: conceptos, características y oportunidades*. Transcripción de la Presentación Oral en el II Curso Internacional Sobre la Promoción de la Agroempresa Rural para el Desarrollo Microregional Sostenible, p. 1-11, 2001.

- SANZ CAÑADA, Javier. *Articulación espacial de la cadena agroalimentaria: impacto de los procesos de globalización y reestructuración postfordista. La agricultura familiar en España. Estrategias adaptativas y políticas agropecuarias*. Lleida, España: Universitat de Lleida, 1997, p. 149-179.
- SANZ CAÑADA, Javier; MACÍAS VÁZQUEZ, Alfredo. Quality certification, institutions and innovation in local agro-food systems: protected designations of origin olive oil in Spain. *Journal of Rural Studies*, n. 21, p. 476-486, Oct. 2005.
- SCHEJTMAN, Alexander; BERDEGUÉ, Julio A. *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), 2004.
- SCHMITZ, Hubert. Small shoemakers and fordist giants: tale of a supercluster. *World Development*, v. 23, n. 1, p. 9-33, Jan. 1995.
- SECKLER, David William. *Thorstein veblen y el institucionalismo*. Un estudio de la filosofía social y la economía. México: Fondo de Cultura Económica, 1977.
- SEN, Amartya Kumar. *Development as freedom*. New York: Knopf, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza, 1995.
- TORRES SALCIDO, Gerardo. Políticas de empleo y la transformación de los mercados de trabajo en México. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 11, n. 3, p. 127-153, 2005.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. *Endogenous development: networking, innovation, institutions, and cities*. London, New York: Routledge, 2002.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio; MADOERY, Oscar; AROCENA, José. *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones, Maestría en Desarrollo Económico Local, Universidad Autónoma de Madrid, 2001.
- WILLIAMSON, Oliver E. *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.



YONAY, Yuval P. *The struggle over the soul of economics: institutionalist and neoclassical economists in America between the wars*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1998.

# Fluxos de Comércio Intra-Regionais na América do Sul: Uma Análise do Potencial Articulador do Brasil\*

Antonio Martins Cortada\*\*

**Resumo:** Este artigo aborda o intercâmbio comercial do Brasil na América do Sul por meio dos seus aspectos de qualidade e intensidade. Para tal fim, emprega-se uma metodologia de avaliação da competitividade do comércio, valendo-se dos conceitos de valor agregado, dinâmica e intensidade tecnológica dos produtos comercializados. Com os resultados dessa aplicação, observa-se o caráter da participação do Brasil no intercâmbio comercial do subcontinente, através de sua importância como comprador regional bem como das características dos bens transacionados. Questiona-se finalmente como incrementar a integração regional.

**Palavras-chave:** Integração América do Sul, Economia América do Sul, Comércio Internacional, Qualidade do Comércio, Brasil na América do Sul.

**Abstract:** This article approaches the Brazilian trade within South America by its aspects of quality and intensity. We apply a methodology for evaluating trade competitiveness of the South American economies, using concepts such as the aggregated value, dynamics and intensity of the traded goods. The results characterize the Brazilian participation in the sub continental trade and forwards questions on how to foster the regional integration.

**Keywords:** South America Integration, South America Economy, International Trade, Quality of Trade, Brazil in South America.

---

\* O artigo baseia-se na dissertação de mestrado do autor, apresentada em abril de 2007, intitulada “Comércio e integração do Brasil na América do Sul: uma avaliação de alternativas às limitações logísticas na região amazônica”.

\*\* Mestre em Integração da América Latina pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo - PROLAM-USP. *E-mail:* cortada@usp.br. Recebido em 03/06/07 e aceito em 04/12/07.

## Introdução

Apesar dos esforços históricos para a integração regional sul americana e da retomada do tema nas duas décadas mais recentes, o resultado geral tem sido frustrante.

Esta dificuldade para consolidar uma maior integração tanto reflete o passado colonial do continente como sua articulação ao processo de acumulação capitalista. Neste, os países da região, por mais que tenham alterado suas estruturas produtivas e se desenvolvido, continuam com uma inserção periférica, dependentes da dinâmica de acumulação engendrada a partir das economias centrais.

Essa subordinação dinâmica e dependência restringem as possibilidades de integração intra-regional em todos os prismas, pois os vínculos econômicos dos países da América do Sul são mais estreitos com as economias centrais que entre si.

Apesar das frustrações nos esforços de integração, esta permanece no anseio dos povos da região. Por argumentos racionais ou emocionais, pela racionalidade econômica ou pela geografia, parece haver uma percepção da inevitabilidade de uma identidade latino-americana, seja construída na própria região ou reflexo do olhar externo. Como derivada, há uma percepção da inequívoca necessidade (ainda que não da factibilidade) da integração regional.

Muito embora o comércio não seja a única motivação, são os ganhos de bem-estar que ele proporciona a base para que qualquer processo de integração possa avançar e consolidar-se (KRUGMAN, OBSTFELD, 2005). Esta permanente contraposição “necessidade *versus* factibilidade” da integração intra-regional ganha importância ante a percepção da urgência que o momento histórico impõe com a sua dinâmica de globalização. A maior inserção das economias da região, de maneira mais articulada, nos fluxos globais de comércio, tenderia a resultar em maiores benefícios para sua população.

No entanto, o ritmo da globalização é muito rápido e as economias regionais têm sido pressionadas a uma inserção individual e desarticulada.

Entre os aspectos menos explorados quanto à integração econômica intra-regional encontra-se o estudo das características dos fluxos de comércio

entre os próprios países da região, mais especificamente da América do Sul: quem comercializa o quê, com quem e como se operam fisicamente os fluxos comerciais.

Uma das questões subjacentes a este artigo é se o comércio intra-regional representaria atratividade suficiente para permitir que as economias latino-americanas se articulassem e agissem de forma conjunta, ainda a tempo de se beneficiar deste momento da história, de aprofundamento da internacionalização do capital.

Neste ambiente, qual efetivamente é a importância do Brasil no comércio intra-regional? O Brasil teria como constituir-se no elemento articulador do processo de integração regional, no atual momento histórico?

O presente artigo busca colaborar para as questões apontadas, ressaltando alguns aspectos da prática do relacionamento comercial entre os países da América do Sul. Em particular, busca-se entender o papel que o Brasil tem desempenhado como a economia de maior destaque do subcontinente. É evidente que a melhor compreensão de como a integração tem ocorrido na prática do comércio contribuirá para que as eventuais novas tentativas de integração, bem como de incremento das relações comerciais ou políticas, tenham maiores possibilidades de sucesso.

Para isto o artigo retoma, na seção seguinte, a visão centro-periferia para tratar o processo de integração, propondo o uso de uma abordagem dinâmica do comércio.

Na próxima seção são mostrados os referenciais analíticos que suportam nossa análise, consistindo na seleção e aplicação de modelos que estudam o comércio internacional através da dinâmica e intensidade tecnológica dos produtos comercializados. Estes referenciais são aplicados ao intercâmbio comercial do Brasil com os demais países da América do Sul.

Em seguida, avalia-se até que ponto o Brasil pode ser entendido como uma economia com potencial de constituir-se em articulador regional, através dos indicadores que mostram sua dimensão, a composição de sua produção e do seu comércio. É ressaltado o fato de como a relação comercial do Brasil com os demais países da região poderia conter características de uma relação centro-periferia.

Finalmente, na última seção são apresentadas algumas reflexões,

destacando observações sobre como os atuais vínculos comerciais entre os países da região podem ser explorados, em particular como superar as limitações do comércio como vetor principal da integração continental.

## **Um dilema competitivo: prioridade “extra” ou “intra” regional**

Desde os primeiros trabalhos com a chancela da CEPAL a questão da integração regional latino-americana esteve presente. No entanto, o que acabou por predominar, na prática, foi a implantação de projetos nacionais de industrialização, em detrimento dos esforços de ação regional conjunta e articulada.

O próprio discurso da CEPAL quanto à integração produtiva não tem sido estável, passando por diferentes ênfases, claramente associadas com as prioridades econômicas enfrentadas ao longo da história.

Braga (2002, p. 11) classifica estas alterações no foco do pensamento cepalino voltado para a integração econômica regional em duas fases distintas, entremeadas por um período voltado mais ao ajuste macroeconômico que à integração. Na primeira fase a integração seria parte “de uma estratégia de desenvolvimento econômico e, em particular, do processo de substituição de importações proposto pela CEPAL na década de 50” (BRAGA, 2002, p.11). Na segunda fase [...] “busca na integração regional uma maior inserção das economias latino-americanas na economia internacional. Trata-se do regionalismo aberto.” (BRAGA, 2002, p. 11).

É possível denominar o primeiro momento como integração “para dentro”, para atender o objetivo da industrialização, visto como motor do desenvolvimento. O último momento pode ser chamado de uma integração “para fora”: “integrar os países” da região com o objetivo de conduzi-los à “inserção competitiva” no comércio global.

A integração para dentro - que no presente artigo também denomina de “intra-regional” -, embora não tivesse sido abandonada pelo conjunto do pensamento cepalino, ficou, até início da década de 1990, em segundo plano nas discussões e projetos políticos nacionais. O tema voltou a ganhar destaque em anos mais recentes, em função dos esforços dedicados à integração para fora (neste artigo também denominada como “extra-regional”) e à formação

de blocos econômicos sub-regionais.

Isto ocorre, não só pelas oportunidades próprias que a integração regional ofereceria, como a ampliação do comércio; mas, e principalmente, pela percepção que ela poderia constituir-se em um estágio preparatório para uma integração maior da região nos fluxos globais de comércio.

Além das imposições históricas, existe um claro dilema estratégico colocado às nações da América do Sul, e que se reflete na profusão de propostas de integração comercial. Este dilema é entender qual a real importância da integração intra-regional para o desenvolvimento futuro destes países. Seria a integração um benefício em si, com as suas oportunidades de comércio mútuo? Os benefícios justificariam os esforços exigidos para permitir a ampliação do comércio regional?

A integração regional será uma etapa preparatória -e necessária- para a inserção competitiva de cada economia no teatro global? Ou essa integração é prescindível, e seria preferível avançar diretamente para integrações comerciais e produtivas com economias e blocos econômicos já constituídos, de maior dimensão e mais dinâmicos que os potenciais arranjos regionais?

## **A visão centro-periferia e a análise dos fluxos comerciais**

A abordagem centro-periferia adotada neste artigo é a geralmente utilizada nos estudos da CEPAL, expressa por Di Filippo (1998, p. 3):

[...] En la definición del sistema centro-periferia tal como éste se presentaba afines de los años cuarenta, el rasgo original del *Estudio* fue tomar como punto de partida el progreso técnico y combinar analíticamente las asimetrías sectoriales inherentes al desarrollo económico del período, con las posiciones centrales y periféricas en la economía mundial. Al aplicar las asimetrías sectoriales de aquel proceso de desarrollo al plano internacional, nace efectivamente el sistema centro-periferia en la versión examinada por el *Estudio*.

Embora sempre tenha havido questionamentos quanto à validade da teoria da dependência e à visão centro-periferia, são muitos os estudos que mantêm esta abordagem.<sup>1</sup>

Apesar das mudanças no processo de acumulação do capital, das alterações na estrutura das economias e da significativa alteração na composição do fluxo de comércio internacional da região, a tradicional contraposição “centro-periferia” subsiste para a compreensão do subcontinente latino americano.

No início prevaleceu uma leitura mais estática desta contraposição: produtos manufaturados *versus* primários, embora a própria CEPAL já contemplasse a necessidade de incorporação permanente de tecnologia. Hoje a contraposição deve ser observada de maneira dinâmica, principalmente para a análise das relações comerciais dos países nos extratos intermediários de desenvolvimento, como o Brasil.

No intercâmbio atual, ainda que permaneça um forte peso de produtos primários e semi-elaborados, os produtos manufaturados têm importante presença na pauta de exportações dos países periféricos, tornando esta assimetria menos evidente.

Mas a sua dinâmica é clara: os países centrais são capazes de, continuamente, introduzir no mercado produtos com maior conteúdo tecnológico e com maior valor agregado, do que aqueles produzidos pelos países periféricos. Estes últimos, mesmo incorporando a produção de manufaturados com valor agregado crescente, tendem a fazê-lo com uma defasagem tecnológica em relação aos principais produtos dos países centrais.

## **Modelos referenciais para a análise do comércio**

Benavente (2001, p. 9) aponta que o fator mais importante para o crescimento das exportações de manufaturas dos países da América Latina tem sido o acesso aos mercados dos próprios sócios regionais de integração e este crescimento sinaliza simultaneamente a existência de alguns elementos. Em primeiro lugar, haveria uma falta de competitividade internacional das manufaturas dos países da região, uma vez que o crescimento deste comércio para seus parceiros regionais é possível, principalmente, pelas vantagens

---

<sup>1</sup> Não retomaremos aqui a discussão da validade da Teoria da Dependência e suas variantes, para uma introdução veja Machado (1999), bem como Rollinat (2005), Di Filippo (1998) e Ocampo (2001).

relativas que um parceiro obtém ao participar de um acordo de integração. Em segundo lugar, há ainda possibilidades de crescimento a serem exploradas dentro do mercado regional, para ampliação do comércio de manufaturas, mantido o mesmo padrão de proteção propiciado pela integração. Em terceiro lugar, há sinais de que o crescimento do comércio entre os países da região teria caracterizado uma dicotomia na sua estrutura exportadora: aos sócios dos esquemas de integração dirigem-se principalmente produtos manufaturados, enquanto para o resto do mercado mundial exportam-se produtos básicos ou com baixo (ou menor) grau de elaboração.

Adicionalmente Benavente (2002) aponta não só que as manufaturas produzidas na região apresentam pouca penetração internacional, como elas se caracterizam por serem pouco dinâmicas. Ocampo (2001, p. 37) também afirma que os fluxos comerciais intra-regionais concentram proporcionalmente mais bens industriais e com maior conteúdo tecnológico se comparados às vendas extra-regionais. Depreende-se dos autores que o crescimento do comércio de manufaturas na região está ocorrendo sob proteção e através de produtos que são pouco dinâmicos no mercado internacional.

Alinhado com esta visão, estudo da “United Nations Conference on Trade and Development” (UNCTAD) citado por Kuwayama e Lima (2003), mostram uma direta associação entre o dinamismo exportador, o valor agregado das exportações e a complexidade tecnológica dos bens exportados. Segundo Kuwayama e Lima (2003, p. 9):

[...] En los documentos de la CEPAL se ha demostrado que no basta aumentar la integración de las economías nacionales en el ámbito internacional para que se establezca un vínculo positivo entre el comercio y el crecimiento económico, sino que es necesario mejorar la calidad de esa integración (CEPAL, 2001a, 2002a). Una economía altamente dependiente de los ingresos generados por la exportación de unos pocos productos o hacia algunos mercados es más vulnerable que otra cuyas exportaciones sean más diversificadas. De la misma manera, productos con un consumo poco dinámico tampoco pueden generar un crecimiento económico sostenible. **Otros criterios para medir la calidad de la inserción internacional de una economía son el contenido tecnológico o el valor agregado neto de las exportaciones**, así como



los vínculos productivos que las actividades exportadoras originan al interior de la economía, en el sector manufacturero o el primario, o en el deservicios.[...] (Grifo nosso)

Benavente (2002, p. 9), por sua vez, afirma:

[...] Dado que, como se expone en el estudio citado, la tecnología se encuentra en la base del desarrollo de una industria exportadora dinámica y competitiva, capaz de garantizar un desarrollo industrial auto sostenido, un primer aspecto que debe tenerse en cuenta se refiere a la composición tecnológica del comercio intrarregional. Para ello debe contarse con una clasificación de los productos transados basada en su contenido tecnológico.[...]

Em última instância, produtos mais dinâmicos permitirão aos países exportadores ampliar a renda, enquanto aqueles exportadores de produtos menos dinâmicos tenderão a, relativamente, perder renda com o passar do tempo. Observando o conjunto destes trabalhos, é evidente a reprodução, agora de maneira muito mais dinâmica, da assimetria centro-periferia anteriormente expressa por Di Filippo.

Com o suporte desta mesma lógica dos autores acima, a CEPAL tem regularmente aplicado a ferramenta “Competitive Analysis of Nations” (CAN)<sup>2</sup> para entendimento da competitividade dos países latino americanos. Utilizando esta metodologia para analisar o período de 1990 a 1998, Benavente (2002) classificou os produtos manufaturados em dois grupos:

- Produtos dinâmicos: aqueles cujo comércio apresenta taxa de crescimento superior à taxa de crescimento do comércio mundial de manufaturados;
- Produtos “estancados” estagnados: aqueles com taxa de crescimento inferior à taxa de crescimento do comércio mundial de produtos manufaturados.

Por definição, os primeiros ganham participação no comércio internacional, enquanto os segundos perdem. Entre os dinâmicos são considerados:

- Muito dinâmicos: os produtos que aumentaram, no período estudado, sua participação percentual no comércio internacional em mais de 40% em relação aos seus percentuais do período anterior;

<sup>2</sup> Mais informações do modelo podem ser obtidas em <http://www.eclac.cl/software/cepal8d.htm>.

- Dinâmicos: os produtos que aumentaram sua participação percentual no comércio internacional entre 10% e 40%, em comparação com os percentuais do período anterior; e
- Pouco dinâmicos: os produtos que aumentaram sua participação percentual no comércio internacional em menos de 10%, em comparação com os percentuais do período anterior.

Os produtos mais dinâmicos tendem a ser os de alta tecnologia, como produtos de informática, eletrônicos e medicamentos. São poucos os produtos com comércio “muito dinâmico” (ou “dinâmico”) que não tenham elevado conteúdo tecnológico e, quando ocorrem, estão associados a vantagens geográficas ou comerciais específicas. (BENAVENTE, 2002, p.12)

Segundo o “Informe de Desenvolvimento Industrial 2002-2003” da “Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial” (ONUUDI) (apud. CEPAL, 2003, p. 9), os cinco produtos de maior crescimento no comércio mundial no período 1980-1997 estavam relacionados a indústrias altamente dinâmicas, como tecnologia da informação e telecomunicações. Associando o conceito de dinamicidade com o de intensidade tecnológica, Piva e Cortés (2004) realizaram uma análise da intensidade tecnológica do comércio internacional de alguns países centro-americanos, observando a competitividade de suas exportações.

Para a realização dessa análise os referidos autores apresentam algumas metodologias de classificação utilizadas para medir a intensidade tecnológica do comércio internacional, em particular das exportações. Os trabalhos destes autores reforçam que os países que apresentam em sua balança comercial maior presença de produtos com valor agregado mais elevado, em proporção a outros países, têm maior competitividade e maior capacidade de gerar e manter um fluxo de renda.

Como visto anteriormente neste artigo, resgatada a visão centro-periferia em uma maneira mais atualizada, a assimetria entre a qualidade (ou dinamismo) da composição das exportações em comparação com a composição das importações é justamente um dos elementos centrais para caracterizar a relação de dependência entre países. Sendo assim, também neste nível de análise fica claro que, apesar das grandes alterações que as

economias da América Latina sofreram desde a década de 1950, em particular com avanços significativos na industrialização, o conceito centro-periferia, utilizando com uma abordagem mais dinâmica, ainda é aplicável para a compreensão de seu posicionamento com relação ao sistema produtivo global. Como no passado, sua posição competitiva permanece desfavorável.

Por outro lado, as condições da competitividade comercial dos países da América Latina certamente não são homogêneas. Alguns países têm uma composição de suas exportações mais dinâmica que outros, permitindo-lhes melhor inserção nos fluxos globais de comércio.

Segundo Di Filippo (1998, p. 10):

[...] Desde este punto de vista, los centros, fuente de la presente revolución tecnológica, siguen siendo los mismos que hegemonizaron las relaciones políticas y económicas internacionales durante este siglo: Estados Unidos, la Unión Europea (con “centro” en Alemania) y el Japón. **El escenario de las periferias se ha ido diferenciando internamente con estratos “superiores” como las (hasta hace poco) exitosas economías del Asia oriental, “intermedios” como las emergentes economías latinoamericanas, e “inferiores” como las economías más castigadas del África al sur del Sahara.** (grifo nosso)

Com base neste referencial, podemos observar os fluxos comerciais entre o Brasil e os demais países da América do Sul, quanto à sua composição e intensidade tecnológica, utilizando-os como parâmetros para inferir sua competitividade internacional e as relações existente entre eles.

## **Brasil: uma centralidade fraca**

Consoante com a seção anterior, a visão centro-periferia deve ser ajustada para uma versão dinâmica da assimetria, através da qualidade - agregação de valor e dinamicidade dos produtos - do comércio exterior entre os países, como forma de sinalizar uma relação de dependência entre as economias.

Mas cabe destacar que essas assimetrias, embora predominantes nas relações centro-periferia, também existem nas relações entre países situados na periferia.

Dentre estes há aqueles que logram incorporar ou gerar continuamente maiores avanços tecnológicos em sua estrutura produtiva. Enquanto outros permanecem mais fortemente dependentes de estruturas produtivas tradicionais e produtores de bens com menor conteúdo tecnológico. E o intercâmbio entre eles também pode ser desigual.

Mantida a atualidade e relevância analítica da visão centro-periferia, ela pode também auxiliar a compreensão da dinâmica das relações comerciais dentro da própria periferia. Posto de outra maneira: utilizando a visão centro-periferia, como podem ser analisadas as relações comerciais entre países que se situam, no seu conjunto, em uma posição de periferia?

A economia brasileira, em particular, apresenta dimensão, complexidade e uma pauta de comércio bem mais diversificada e de melhor qualidade que seus parceiros da América do Sul.

As estatísticas da ALADI mostram que o Brasil, com um PIB de 797 bilhões de dólares representou em 2005 cerca de 30% da renda dos países da ALADI, ou metade da renda da América do Sul. O PIB da Argentina, segundo em tamanho na América do Sul, representou menos de um quarto do brasileiro.

O único país a comparar-se em produto na região latino-americana é o México, com um PIB de US\$ 768 bilhões em 2005. O comércio exterior do México mostrou-se muito maior que o do Brasil, com as exportações totalizando US\$ 250 bilhões. Deste total, no entanto, somente US\$ 8 bilhões dirigiram-se aos países da ALADI, dos quais o país importou US\$ 12 bilhões.

Embora nenhum país exporte tanto para seus parceiros da ALADI como o Brasil, no que respeita às importações oriundas da própria região há outros três países que têm importante presença como compradores da região: Argentina, Chile, e México (Tabela 1, linhas 3 e 4).

Entre 1990 e 2006, as exportações totais dos países componentes da “Associação Latino-Americana de Integração” (ALADI) cresceram quase cinco vezes, passando de 126 bilhões de dólares para 620 bilhões. As exportações do Brasil cresceram um pouco menos, 4,4 vezes. Passaram dos US\$ 31,4 bilhões em 1990, para US\$ 137 bilhões em 2006, levando a um pequeno declínio na participação do Brasil nas exportações, de 25% para 22% do

total. As exportações intra-regionais apresentaram crescimento ainda maior. Dos US\$ 12,6 bilhões em 1990, passaram a US\$ 90 bilhões em 2006, um crescimento de sete vezes.

Apesar do crescimento do comércio intra-regional, este é menos representativo que o extra-regional. Somente 15% das suas exportações totais dos países da região, em 2006, dirigiram-se a outros parceiros regionais (ante 10% em 1990).

Neste intercâmbio intra-regional o Brasil, em 2006, exportou US\$ 31 bilhões (FOB), importando US\$ 17 bilhões (CIF), ou 19% do comércio intra-regional.

Mesmo sendo o maior parceiro regional, ainda assim o Brasil tem pequena representatividade nos interesses comerciais dos países da América Latina. Boa parte do que absorve são importações dos sócios do MERCOSUL.

Tabela 1 - Indicadores de Comércio Exterior - membros selecionados da ALADI – 2006

	ALADI	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia
Exportação global FOB (US\$ mi)	620 281	46 423	4 007	137 470	55 884	24 373
Importação global CIF (US\$ mi)	517 741	34 160	2 824	95 903	34 833	26 162
Exportação intra-regional FOB (US\$ mi)	90.136	18 417	2 523	31 384	8 630	5 823
Importação intra-regional CIF (US\$ mi)		14 796	1 663	17 175	12 785	8 153
Exportação intra-regional/global (%)	15	40	63	23	15	24
Importação intra-regional/global (%)		43	59	18	37	31
Exportações pelo Brasil (FOB)	31.384	11.712	693		3.894	2.128
Importações pelo Brasil (CIF)	17.175	8.480	1.639		2.991	267
Saldo Brasil	14.209	3.232	-946		903	1.861
% Brasil como comprador das Export.totais	3%	18%	41%		5%	1%
% Brasil c/comprador das Exp.intra-regionais	19%	46%	65%		35%	5%

	Equador	México	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela
Exportação global FOB (US\$ mi)	12 363	250 397	1 906	22 737	3 952	60 769
Importação global CIF (US\$ mi)	12 049	256 290	5 898	15 294	4 775	29 553
Exportação intra-regional FOB (US\$ mi)	2 631	8 165	1 128	4 118	1 407	5 910
Importação intra-regional CIF (US\$ mi)	4 560	12 445	2 377	6 639	2 929	10 185
Exportação intra-regional/global (%)	21	3	59	18	36	10
Importação intra-regional/global (%)	38	5	40	43	61	34
Exportações pelo Brasil (FOB)	871	4.441	1.230	1.500	1.004	3.553
Importações pelo Brasil (CIF)	32	1.366	308	805	640	615
Saldo Brasil	839	3.075	922	695	364	2.938
% Brasil como comprador das Export.totais	0%	1%	16%	4%	16%	1%
% Brasil c/comprador das Exp.intra-regionais	1%	17%	27%	20%	45%	10%

FONTE: Indicadores Sócio-Econômicos - ALADI e BADECEL

## Metodologia proposta para a análise dos vínculos comerciais do Brasil

Realizamos a reagrupação das estatísticas de comércio exterior do Brasil com seus parceiros regionais e para isto adotamos como base a mesma tipologia ajustada e apresentada por Benavente (2001) e complementada por Kuwayama e Lima (2003), inclusive quanto aos ajustes na “Classificação Uniforme para o Comércio Internacional (CUCI)”<sup>3</sup>, no nível de três dígitos.

<sup>3</sup> Para detalhes, consultar “Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, n. 30 - Clasificaciones Estadísticas Internacionales incorporadas en el banco de datos del comercio exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL”. Disponível em: <http://www.eclac.cl/mexico/capacidadescomerciales/SeminarioSantiago,mayo2006/Documentos/GuiaBasicadeBasesdeDatosdeComercio.pdf>.

Com poucas diferenças, esta definição de produtos manufaturados é a utilizada por outras organizações, inclusive das Nações Unidas, como a “United Nations Conference on Trade and Development” (UNCTAD).

Realizamos alguns ajustes com relação à tipologia apresentada por Benavente, pois os dados disponíveis na base estatística para a CUCI Revisão 1 limitam-se ao detalhamento dos Grupos de Produtos (três dígitos); não estão disponíveis as Partidas (quatro dígitos) utilizadas pelo autor citado.

Esta metodologia é compatível com a tipologia da CEPAL que considera os seguintes tipos de exportações:

1. Produtos Manufaturados, agrupados em três categorias:

- Insumos básicos, que compreendem produtos da indústria siderúrgica e outros de grau similar de elaboração a partir de matérias-primas,
- Tradicionais: que incluem as indústrias que tiveram implantação e desenvolvimento no início da industrialização, como couro, têxteis e calçados,
- Produtos não tradicionais: são indústrias que surgiram em fases mais avançadas da industrialização. Incluem vários tipos de produtos, com variadas intensidades de trabalho e capital nos processos produtivos e também no seu conteúdo tecnológico.

2. Produtos básicos: compreendem os produtos sem elaboração ou, ainda, os que envolvam um primeiro e básico grau de elaboração antes do comércio. Incluem, entre outros, alimentos e bebidas como café, matérias-primas agrícolas, combustíveis e minerais não combustíveis.

3. Semi-elaborados: incluem produtos agrícolas semi-elaborados, minerais semi-elaborados (como metais e produtos químicos) e derivados do petróleo.

Benavente (2002) ajusta esta tipologia com uma subdivisão dos produtos manufaturados para explicitar sua dinamicidade. Segundo o autor, há uma razoável associação entre a agregação do produto manufaturado e a sua dinamicidade no comércio. Insumos básicos tendem a ser pouco dinâmicos; os tradicionais, entre pouco dinâmicos e dinâmicos; e os não-tradicionais, com maior frequência, tendem a ser dinâmicos.

Kuwayama e Lima (2002), por sua vez, adotam as classificações de intensidade tecnológica alta, média e baixa, também utilizadas pela CEPAL.

O resultado destas classificações pode ser observado no Quadro 1.

Quadro 1 - Tipologias de referência

CEPAL e OCDE (apresentada por Benavente)					
Básicos					
Semi-Elaborados					
			Insumos básicos	Tradicionalis	Não tradicionais
Manufaturados		Muito Dinâmicos			XXXXXXXXXX
	Dinâmicos	Dinâmicos		XXXXXXXXXX	
		Pouco Dinâmicos	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	
	Estancados				
UNCTAD e CEPAL(apresentada por Kuwayama e Lima)					
Primários					
			Baseados em recursos naturais		
Manufaturados			Baixa		
	Intensidade		Média		
	tecnológica		Alta		

FONTE: elaboração do autor com base em Benavente (2001, 2002); Kuwayama e Lima (2002)

As duas tipologias apresentadas mostram-se complementares para a observação da qualidade das relações de intercâmbio entre os países da América do Sul, como proposto para este artigo. Além disso, elas são compatíveis com a disponibilidade de informações acessadas, que contém séries históricas longas e consistentes sobre o comércio da região.

## Uma tipificação dos fluxos comerciais do Brasil na América do Sul

Nossa análise focalizou os fluxos comerciais entre o Brasil e os demais países da América do Sul, reclassificando-os de acordo com a tipologia exposta.

Embora nenhum país da América Central tenha sido analisado, o México foi incluído como contraponto à posição do Brasil na região, uma vez que o país apresenta exportações com as características mais dinâmicas entre os países da América Latina. Além disso, é o único país com economia de dimensão equivalente à brasileira, ainda que voltado essencialmente para o mercado norte-americano.



A Tabela 2 condensa os dados de comércio do Brasil com países selecionados da América do Sul, classificando os saldos obtidos em cada categoria da metodologia proposta, considerando:

- O grau e o tipo de elaboração, como indicador do valor agregado,
- A intensidade tecnológica, como indicador do dinamismo das exportações.

A observação conjunta dos dois aspectos sinaliza a qualidade do intercâmbio do Brasil com os respectivos parceiros<sup>4</sup>.

Há dois conjuntos claros de países. No primeiro deles, incluindo Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Peru, o Brasil apresenta um balanço comercial que tende a ser pior nas categorias de menor valor agregado e menor intensidade tecnológica. Melhorando o saldo do intercâmbio à medida que a classificação melhora.

Com o segundo conjunto de países, incluindo Colômbia, Equador, México e Venezuela, o saldo é favorável ao Brasil, independente da categoria de produto.

Outro aspecto relevante é a concentração dos saldos do Brasil em produtos manufaturados não tradicionais e nos produtos de intensidade tecnológica média. Um dos grandes itens destas categorias são as vendas de máquinas, equipamentos e automóveis.

---

<sup>4</sup> Os dados e gráficos que suportam esta análise podem ser observados em Cortada (2007), Anexos C e D. Foi mantido o período de análise do documento original, até 2004. Os dados disponíveis até 2006 não estavam consolidados na estrutura proposta no momento do fechamento deste artigo. Os dados parciais não alteram significativamente a análise e, quando disponíveis, foram agregados aos comentários do intercâmbio de cada país.

**Tabela 2 - Brasil - Saldo do balanço do comércio segundo classificações adotadas**  
**Milhões de dólares – 2004**

Saldo	Argentina	Bolívia	Chile	Colômbia	Equador	México	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela	
<b>Comércio Total</b>	<b>1.468</b>	<b>-341</b>	<b>1.080</b>	<b>882</b>	<b>406</b>	<b>3.205</b>	<b>566</b>	<b>268</b>	<b>125</b>	<b>1.234</b>	
<b>Produtos</b>											
Básicos	-1.595	-806	1	3	-59	186	-95	-34	-91	46	
Semi-elaborados	-533	52	-478	114	48	82	228	-200	-54	166	
Manufaturados	Insumos básicos	370	106	276	153	90	351	128	86	58	79
	Tradicionalis	353	59	157	94	30	150	67	49	-26	66
	Não tradicionalis	2.698	203	1.070	415	296	2.385	328	4	121	859
	Outros	8	2	2	2	1	1	2	3	0	0
Intens. Tecnol.	Baixa	-4.389	-696	511	236	85	501	166	175	72	144
	Média	255	146	798	250	234	2.077	287	202	97	1
	Alta	705	39	195	113	41	171	58	65	32	159

**FONTE:** Elaboração do autor a partir de dados obtidos no BADECEL-CEPAL

## Conclusões

Observando as características do intercâmbio comercial do Brasil com os demais países da América do Sul, no que se refere ao valor total, valor agregado e à dinâmica do comércio (intensidade tecnológica) dos produtos transacionados, suas exportações tendem a ter maior valor agregado, contemplam produtos com maior conteúdo tecnológico e maior dinamismo, que suas importações dos respectivos parceiros.

Os resultados deste estudo, alinhados com as conclusões de Benavente (op. cit., 2001, p. 24), indicam que o Brasil, como os demais países da América do Sul, também apresenta uma composição das exportações destinadas ao intercâmbio comercial global com menor valor agregado e dinamicidade, se comparadas ao seu intercâmbio intra-regional. Nas relações comerciais com seus parceiros regionais, porém o país tem situação oposta à apresentada por ele no comércio extra-regional.

No entanto, mesmo que a maior parcela das exportações intra-regionais do Brasil se concentre nas tecnologias intermediárias e não nas mais dinâmicas, elas tendem a ser mais elaboradas que as importações dos parceiros respectivos. Dessa maneira, o Brasil atua como um centro importador de produtos

primários, semi-elaborados e elaborados tradicionais, retornando para seus parceiros, produtos manufaturados com um grau maior de agregação de valor.

Nas suas relações comerciais com o Brasil, os demais países da América do Sul apresentam características similares à de periféricos. Ou, no sentido contrário, o Brasil exerce algum grau de centralidade ao constituir-se em centro comercial do subcontinente.

Como a parcela do comércio dos demais países que é absorvida pelo Brasil é pequena, esta é uma “centralidade fraca”.

Mesmo com as assimetrias no comércio com seus parceiros regionais apontadas no trabalho, e ainda que seja o maior importador intra-regional, o Brasil é, em geral, um parceiro pouco expressivo dos demais países sul-americanos, absorvendo parcela muito pequena das exportações destes.

Apesar de ser a maior economia da região, o Brasil não sinaliza ser atrativo o suficiente para operar como elemento promotor, ou mesmo para manter o “momentum” das iniciativas de integração já em andamento. Sua atratividade comercial mostra-se fraca adiante daquela representada pelas economias centrais: Estados Unidos, Europa e Ásia.

Entre as questões subjacentes a este artigo, uma seria avaliar se o comércio intra-regional representaria atratividade suficiente para que estas economias atuassem de forma mais articulada no cenário da globalização. Isto para que as economias avançassem na integração ainda a tempo de participar deste momento da história, que passa pela constituição de blocos regionais. Mesmo que haja na região um reconhecimento da necessidade e das vantagens da integração intra-regional, dada a inexistência de um elemento capaz de articular os interesses no comércio intra-regional, a região tende a persistir no dilema entre priorizar a integração “extra-regional” ou a “intra-regional”. Permanecerá, portanto, exposta à fragilidade que resulta da incapacidade de avançar em qualquer das opções de integração. O vetor do comércio considerado isoladamente não é, no momento, suficiente para conduzir uma integração intra-regional.

Este diagnóstico suscita um conjunto de questões: - O processo de integração intra-regional estaria destinado a não ter continuidade? -Haveria alternativas para estimular de forma significativa o intercâmbio, mesmo na

impossibilidade do avanço de acordos de integração?

A teoria econômica sinaliza que os movimentos de integração devam ocorrer com base no comércio e, por conseqüência, fundamentados no conjunto de instrumentos (racionais) que o configura entre os países

Por outro lado, tratar da integração entre países significa mais que comércio. Vai além da esfera econômica. As categorias “país” e “nação” são muito mais complexas, envolvendo aspectos políticos (no seu sentido mais amplo), bem como sociais e culturais.

A atratividade da integração deve ser testada também através de outras abordagens, como através da inversão da linha lógica: ela seria uma aproximação entre países, na qual o aspecto econômico é um entre os motivos.

Tratar de integração deve significar tratar três grandes vetores.

O primeiro, certamente, é o vetor econômico. Por vezes identificado como integração produtiva ou comercial. Sem dúvida é o elemento que dá consistência aos processos. O segundo é o vetor político, alinhando os interesses geoestratégicos dos países e também associando as percepções culturais e de identidade. Finalmente, o terceiro é o vetor físico. Que aborda a proximidade ou distância física e logística entre os países. No estágio atual da globalização, por um lado, a distância física não impede a integração comercial ou das cadeias produtivas, e pode ser compensada por uma boa logística. Por outro lado, a proximidade geográfica certamente facilita o intercâmbio. Mas pode ser arruinada por problemas de transporte.

Estes vetores não são isolados; as características de uns refletem-se nas potencialidades ou fraquezas dos outros. Mesmo que a integração seja principalmente uma aproximação comercial, ela é ponderada por outros fatores, políticos e sociais, que aproximam os países. Independente do modelo de acumulação de capital que possa ser projetado seja através da inserção competitiva da região no rearranjo global do sistema capitalista, ou através da ampliação da acumulação pela integração da própria região, em um possível subsistema periférico sul-americano; a integração comercial da América do Sul, por si mesma, seria benéfica para as economias da região.

Mas, com base no atual quadro de laços comerciais, um avanço significativo na integração intra-regional só ocorrerá quando, e se, houver uma

clara identificação e associação de esforços nos demais vetores de interesses envolvidos em uma integração, em particular no político-estratégico e no físico-logístico.

## Referências Bibliográficas

- BENAVENTE, José Miguel. *¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?* CEPAL, División de Desarrollo Económico, Serie Macroeconomía del Desarrollo, n. 12, Santiago de Chile, enero 2002.
- \_\_\_\_\_. *Exportaciones de manufacturas de América Latina: ¿Desarme unilateral o integración regional?* CEPAL, División de Desarrollo Económico, Serie Macroeconomía del Desarrollo, n. 3, Santiago de Chile, 2001.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Ribeiro, Vera (Trad). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Vigência de los aportes de Celso Furtado. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 88, 2006.
- BRAGA, Marcio Bobik. Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, v. 1, 2002.
- CEPAL. Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el banco de datos del comercio exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL (Revisión 2). *Cuadernos Estadísticos de la CEPAL*, Santiago, n. 30, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2004-2005*. Santiago de Chile, septiembre 2005.
- CEPAL. Unidad de Comercio Internacional de la Sede Subregional de la CEPAL en México. *Intensidad tecnológica del comercio de Centroamérica y la república dominicana*, Distr. limitada LC/MEX/L.587, n. 24, diciembre 2003.
- CEPAL CAN 2000. *Un programa de cómputo para analizar la competitividad internacional de países y regiones*. Disponível em: <http://www.eclac.cl/> Acesso em: 1 fevereiro 2006.
- CORTADA, Antonio Martins *Comércio e integração do Brasil na América do Sul: uma avaliação de alternativas às limitações logísticas na região amazônica*. 193p. 2007. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP), 2007.

- DI FILIPPO, Armando. *Integración regional latinoamericana, globalización y comerciosur-sur*. Palestra en la Décima Reunión del Comité Intergubernamental para la Coordinación y el Seguimiento de la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, Grupo de los 77, 1998. Disponível em <http://www.eclac.cl/publicaciones/>. Acesso em: 1 fevereiro 2006.
- \_\_\_\_\_. La visión centro-periferia hoy. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Octubre 1998. Numero Extraordinario. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/> Acesso em: 1 fevereiro 2006.
- DIAS, Vivianne Ventura; LIMA, José Durán. *Production sharing in Latin American trade: a research note*. CEPAL, SERIE Comercio internacional, n. 22, International Trade and Integration Division. Santiago de Chile: diciembre 2001.
- DORNBUSCH, Rudiger. *Los costos y beneficios de la integración económica regional*. Integración Latinoamericana, p. 13-26, jun. 2006.
- ESCAITH, Hubert; PAUNOVIC, Igor. *Regional integration in Latin America and dynamic gains from macroeconomic cooperation*. CEPAL, División de Desarrollo Económico, Serie Macroeconomía del Desarrollo, Santiago de Chile, n. 24, mayo. 2003.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo. *El comercio intralatinoamericano y su base analítica para el nuevo decenio*. Borrador para Discusión, 22 agosto 2001.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Desafios e dilemas dos grandes países periféricos: Brasil e Índia. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 1, v. 41, p. 108-131, 1998.
- HOUNIE, Adela et al. *La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento*. *Revista de la CEPAL*, n. 68, agosto. 1999.
- IANNI, Octavio. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v. 8, n. 21, 1994.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and interdependence*. Boston: Little Brown, 1977.

- KOUZMINE, Valentine. *Exportaciones no tradicionales latinoamericanas*. Un enfoque no tradicional. CEPAL, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo CEPAL, Serie Comercio internacional, n. 7, Santiago de Chile, junio. 2000.
- KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. *Economía internacional: teoría e política*. 6. ed. São Paulo: Makron Books, 2005.
- KUWAYAMA, Mikio; LIMA, José E. Durán *La calidad de la inserción, internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial*. CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, Serie Comercio Internacional, n. 26, Santiago de Chile, mayo. 2003.
- LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 14, n. 38, p. 260-267, 2000.
- LIMA, José Elías Durán; VENTURA-DIAS, Vivianne. *Comercio intrafirma: concepto alcance y magnitud*. CEPAL, Serie Comercio Internacional, n. 44, División de Comercio Internacional e Integración, Santiago de Chile, diciembre 2003.
- MACHADO, Luiz Toledo. A teoria da dependência na América Latina. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 13, n. 35, 1999.
- MALDONADO, Raul. *Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe*. CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, Comercio Internacional, n. 32, Santiago de Chile, agosto. 2003.
- MALLON, Richard. Un nuevo centro y una nueva periferia. *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, Cincuenta años, reflexiones sobre América Latina y el Caribe, oct. 1998. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/>. Acesso em: 1 fevereiro 2006.
- MITRANY, David. *The functional theory of politics*. New York: St. Martin's Press, 1975.
- MORGHENTAU, Hans J. *Politics among nations*. New York: Ed. AA Knopf, 1961.



- OCAMPO, José Antonio. CEPAL cincuenta años reflexiones sobre América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, Numero Extraordinario, Santiago de Chile, oct. 1998.
- \_\_\_\_\_. Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI. *Revista de la CEPAL*, n. 75, dic. 2001.
- OLIVEIRA, Francisco. *O caráter de periferia especial*. Folha de São Paulo, 25 março 2001.
- PIVA, Jorge Mario Martinez; CORTÉS, Enrique. *Competitividad centroamericana*. CEPAL, Unidad de Comercio Internacional, Serie Estudios y Perspectivas, Sede Subregional de la CEPAL en México, México, D. F., n. 21, jun. 2004.
- PREBISCH, Raul O mercado comum latino-americano e o regime de pagamentos multilaterais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Ribeiro, Vera (Trad). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 349-361.
- RODRÍGUEZ, Octavio. Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas. *Revista de la CEPAL*, n. 75, dic. 2001.
- ROLLINAT, Robert. Analyses du développement et theories de la dépendance en Amérique Latine. L'actualité d'un débat. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, v. 1, n. 6, 2005, p. 97-118.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *World systems analysis: theory and methodology*. Beverly Hills: Ed Sage, 1992.
- WALTZ, Kenneth. *Theory of international politics*. New York: Ed. McGraw-Hill, 1979.

# Indigenismos e Americanismos na Conquista das Américas

Bruno José Betti Galasso\*

**Resumo:** Neste trabalho apresenta-se um breve estudo da filologia e a lingüística americana, através dos vocabulários bilíngües compostos da época colonial. Conquanto tenha sido apreciado seu valor como dicionários das línguas ameríndias, até agora não se valorizou sua especificidade como obras lexicográficas. Os repertórios indigenistas deveriam ser levados em conta na hora de elaborar uma história crítica da lexicografia americana. Não há dúvida de que as contribuições dos missionários foram decisivas para a história da cultura e da lingüística porque codificaram pela primeira vez o léxico das línguas aborígenes de América, e o transladaram aos idiomas português e espanhol. Portanto, além de contribuir ao conhecimento desta parcela pouco explorada da lexicografia, nosso propósito consiste em aproveitar a bibliografia como fonte para descobrir o estado das línguas européias na América, mesmo que não sejam dicionários léxicos.

**Palavras-chave:** Indigenismo, Léxico, América.

**Abstract:** This work presents a brief study of American philology and linguistics by means of the analysis of bilingual vocabularies (glossaries) established during the colonial period. Although its value in terms of dictionaries of Amerindian languages has been recognized, its specific value as lexicographical works has not. The indigenous repertoires should have been taken into consideration when preparing a critical history of American lexicography. The contributions from the missionaries were undoubtedly decisive for the history of culture and linguistics because they codified for the very first time the vocabulary of different aboriginal languages in America and translated them into the Portuguese and Spanish languages. Therefore, in addition to contributing towards the discovery and knowledge of this virtually unexplored part of our lexicography, our objective consists in taking advantage of this bibliography as a source for discovering the current state of European languages in America, even if they are not lexicon dictionaries.

**Keywords:** Indigenism, Lexicon, America.

---

\* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina - PROLAM/USP. *E-mail:* brunogalasso@uol.com.br. Recebido em 10/08/07 e aceito em 11/11/07.

## **Introdução**

A partir da chegada de Colombo na América e das conquistas que se seguiram - subjugando os povos que aqui viviam se deu o rompimento do longo isolamento do Novo Mundo em relação ao Velho Mundo.

O Estado brasileiro estruturou-se em terras de inúmeros grupos étnicos. Lugar em que, inicialmente, aportaram portugueses, franceses e holandeses e, logo após, sob cativo, membros de grupos étnicos situados no continente africano. Os povos indígenas seguramente não tinham perspectiva alguma de se tornarem parte integrante de uma comunidade estrangeira, mas pela miscigenação, através do tempo, resultou em uma sociedade singular e distinta das que a originou: a sociedade brasileira (RIBEIRO, 1995).

Não obstante, a inegável presença de palavras de origem indígena na fala dos diferentes países americanos não deixa lugar a discussão sobre a relevância que este nível lingüístico atinge como produto do contacto lingüístico e cultural entre ambos os povos. Mas a importância quantitativa destes empréstimos fica reduzida, em muitos casos, quando se comprova que boa parte dos termos inventariados nos mais reconhecidos dicionários de americanismos gozam de escassa ou nula vitalidade entre os americanos.

Exige-se, então, certa prudência na valoração do léxico indígena como elemento diferencial na construção dos idiomas falados nas Américas, ainda que o estado atual da investigação recupere sua importância dialectal, sem esquecer a enorme distância que separa a realidade lingüística dos dicionários, bem como o acúmulo de palavras desusadas e desconhecidas para a comunidade em geral.

## **Vida e uso dos indigenismos no século XVI**

A incorporação progressiva de palavras americanas nos idiomas dos conquistadores representa o resultado de um processo de denominação, iniciado no momento do descobrimento e destinado a suprir as limitações dos idiomas português e espanhol para designar os seres e os objetos descobertos a partir das culturas indígenas americanas tão estranhos aos olhos europeus e sem as quais seria muito difícil dar nomes adequados a estas coisas.

Se, em um primeiro momento ou problema lingüístico se resolveria com ou recurso léxico patrimonial, com clara inclinação para os termos de

procedência árabe, logo a língua dos conquistadores revela-se insuficiente ante a enormidade da natureza e da inovadora cultura americana: espécies de fauna e flora, objetos e instrumentos relacionados com o cotidiano, com suas práticas agrícolas ou artesanais, sua vestimenta ou alimentação, sem esquecer os aspetos relativos à organização social ou às crenças religiosas dos diferentes povos, conformam todo um universo conceitual representativo de formas de vida diferentes que exigia ser novamente nomeado.

Não bastaram então as analogias, os procedimentos léxico-genéticos nem os usos metafóricos da linguagem; a ausência de equivalências léxicas, a inexatidão das traduções ou os contínuos equívocos a que dá lugar a aplicação dos mesmos nomes a realidades bem diferentes entre si, são algumas das causas fundamentais que explicam e justificam essa maior aproximação aos vocábulos da outra língua, nem sequer o inesgotável esforço criador destes primeiros homens bastou para captar uma realidade que, sem o recurso ao indígena, teria permanecido inédita.

Já nos diários dos navegadores registram-se as palavras canoa, rede, maltrates, cacique. Lindo (2005) assinalou o valor mais simbólico que real da obra colombina como primeiro depoimento da entrada de indigenismos antilhanos no espanhol, graças à escassa difusão atingida pela obra, ante a abundante documentação oficial produzida na América e ao seu intercâmbio fluido com a emanada das autoridades metropolitanas. Boyd-Bowman (1972, p. 218) documentou a presença de muitos indigenismos no léxico oficial da Secretaria Real, entre 1449 e 1520; uns 20 indigenismos encontra Lindo (2005), nas mesmas fontes, sem explicações a respeito de seu conteúdo semântico.

Boyd-Bowman (1972) explicou-o:

o desejo de propriedade lingüística e a conseguinte indecisão para dar nomes às coisas que não podem reconhecer, se complica no ânimo dos descobridores com o preconceito de se achar cerca das terras visitadas e descritas por Marco Pólo [...] Assim se explica a inclinação pelas vozes árabes para nomear as coisas novas (BOYD-BOWMAN, 1972, p. 234).

Os exemplos dos primeiros tempos, que ilustram sobre este fundamental

problema lingüístico, não faltam. Muito conhecido é o mal-estar que produz no Almirante a falta de referentes peninsulares que sirvam de base comparativa para o novo mundo que trata de descrever; ou a indecisão mostrada ao dar nome à nova natureza; abundantes são também os depoimentos cronísticos que nos falam desse interesse por precisar o conteúdo referencial daqueles vocábulos de nossa própria língua que tinham adquirido matizes ou significados novos no processo de adaptação ao mundo americano.

O contato lingüístico que desde os inícios da conquista se estabelece na busca do entendimento mútuo teria de favorecer então a aquisição dos indigenismos para encher essas áreas léxicas vazias, ante a incapacidade designativa do vocabulário patrimonial, ainda mais quando fatores de índole social permitem essa progressiva aproximação idiomática e o transpasse das vozes de uma língua a outra.

Silva Neto (1963) destacou o papel fundamental que as relações de trabalho, estabelecidas pelo regime de encomendas, e a mestiçagem, fruto das uniões cada vez mais numerosas entre europeus e índias tiveram na adoção de termos para os diferentes procedimentos empregados na compreensão da nova realidade.

Boyd-Bowman (1972, p. 234) alega no *Diário* colombino: “*algumas árvores eram da natureza de outros que há em Castilla, portanto tinha muito grande diferença, e as outras árvores de outras maneiras eram tantos, que não há pessoa que o possa dizer nem assemelhar a outros de Castilla*”.

Alvar (2003, p. 45) analisou esta vacilação na aplicação dos termos da própria língua. Boyd-Bowman (1972, p. 233) comenta assim mesmo estes fatos e assinala, a título de exemplo, entre outros, como a voz *peru* foi chamada primeiro de galinha, depois galinha da terra, galo de papada e, finalmente, peru. Alvar (1990) diz:

trouxeram muitas codornas e pombas e muitas outras aves que chamamos de faisão; mas não o são, já que em seu gentil sabor não são inferiores às boas perdizes e tal têm o plumagem, e são maiores.(...) O que chamamos de pepinos não o são, ainda que lhes deram esse nome, nem têm muita semelhança de pepinos, já que são alongados, é têm uns trechos ou divisões. (ALVAR, 1990, p. 201)

A atenção ao léxico indígena é um dos recursos mais efetivos nesse caminho para a intercomunicação e, como manifestou Ramírez (1991), deu-se desde o momento mesmo em que se põe em marcha o primeiro dos mecanismos destinados à união entre os dois povos encontrados:

Durante muito tempo, a comunicação entre europeus e índios não se realizou unicamente por meio de gestos, senão mediante o emprego, por parte dos interlocutores, do mais ou menos reduzido número de palavras que cada qual conhecia da língua do outro, ou seja, numa língua mista.

Os grandes conquistadores e descobridores estiveram desde o princípio e no princípio do mundo americano. Quando iniciam as empresas que inscrevê-los-ão na história são já veteranos e o prestígio que essa experiência implica, se deve, entre outras coisas, aos antilhanismos e caribismos que fazem parte de seu léxico, e que adquirem assim caráter de símbolos. Sua fala distinguir-se-á da dos que cheguem mais tarde.

Compreende-se assim a importância, tantas vezes assinalada, das chamadas línguas do primeiro contato como fonte principal dos empréstimos que se incorporam à língua. O encontro com as grandes culturas pré-hispânicas, social e culturalmente mais desenvolvidas conseguem dar um novo impulso à influência de indigenismos no espanhol, especialmente no caso do México, a primeira à que tiveram acesso os descobridores. Para então, o volume léxico proporcionado por estas línguas durante o contato antilhano tenha-se incorporado de maneira definitiva à fala dos conquistadores anulando a possível concorrência que os termos autóctones ofereciam:

Almeida (2005) considerou a escassa influência fonética e fonológica exercida pelas línguas indígenas como resultado de uma europeização que afeta fundamentalmente a população mestiça, e em menor medida à índia, circunstância que permite contemplar o fato desde uma perspectiva sociolinguística que encontra a explicação na tendência que se exerce para a variedade mais prestigiosa:

como provam as observações atuais, os meninos contam, pelo geral, com uma sensibilidade linguística suficiente para distinguir a variedade autêntica de um dos pais e a deficiência do outro, e se orientam seguindo as normas sociais do respeito, para aquela variedade que tem mais prestígio social (ALMEIDA, 2005, p. 25).

No nível léxico, no entanto, tais critérios não podem ser aplicados precisamente por se tratar de um vocabulário geralmente compartilhado por ambas partes.

Citando os exemplos encontrados em fontes históricas ou em documentação oficial, depoimento excepcional do caráter patrimonial adquirido pelos empréstimos antilhanos, oferecem às próprias obras lexicográficas americanas aparecidas nos dois primeiros séculos de colonização, como o Vocabulário em língua castelhana e mexicana, do franciscano Alonso de Molina, que em suas duas sucessivas edições incorpora um rico volume léxico de origem indo-americano nas entradas da secção castelhana ou no Vocabulário manual das línguas castelhana e mexicana, de Pedro Areias, dicionário que, a modo de guia de conversa, transcreve unidades comunicativas nas que as palavras antilhanas se incluem como parte da tradução espanhola da língua indígena (RAMÍREZ, 1991).

Existem, no entanto, exceções. No final do século XVI assistimos à substituição, total ou parcial, de muitos destes termos, que após uma longa concorrência lingüística com as que proporciona a língua do território acabam por ceder ante esta última. Zamora (1982) explica-o como consequência derivada, em parte, do fluxo migratório cada vez maior que chega diretamente da Europa às novas terras descobertas.

Apesar das observações anteriores, o exame histórico dos indigenismos mostra um processo de regressão, cada vez mais acusado à medida que avançam nos séculos, que leva ao total desaparecimento de muitos destes termos, substituídos ou não por seus equivalentes patrimoniais, ou à reclusão de um bom número deles a falas locais ou regionais. Agnolin (2004) uniu às próprias condições que impõe a realidade extralingüística, com o avanço social e cultural que implica a perda dos referentes, causas sociolingüísticas que, baseadas na superioridade cultural do conquistador, impedem a retenção de muitos destes termos.

Alvar (1990) destacou a sobrevivência atual destes indigenismos antilhanos nas falas mexicanas e centro-americanas, que substituem aos equivalentes da língua originária do território, e recorda a vitalidade e sobrevivência destes termos.

Comenta Lindo (2005) a respeito:

fica claro que os indigenismos que chegam aos papéis, sejam estes os que forem, não foram todos os manejados realmente pela língua falada daqueles tempos em que o bilingüismo devia promover com mais afinco. Não é uma hipótese. Ainda que o padrão que se estabelece ao longo dos séculos seguintes é de franca diminuição de indigenismos, a língua viva de hoje ou de tempos relativamente próximos a nós conservou termos de fauna e flora, sobretudo, que não se registram nesses documentos. (LINDO, 2005, p. 287)

Alvar (1990) ressaltou a importância das obras escritas neste período ao comentar o observado na mais temporã de Fernández de Oviedo. Se das 76 bases léxicas de origem indígena que registra na História geral e natural, a percentagem de palavras conservadas na fala do México, América Central e outras áreas hispânicas, mal atinge um terço. O autor sente falta de outros vocábulos de clara vigência sincrônica não documentados na obra, dados que se justificam ao se ter em conta a cronologia da obra e as circunstâncias históricas e sociais nas que esta se inscreve. Segundo o autor:

achamos que os conquistadores e colonizadores adotaram palavras indígenas pelas razões de prestígio e necessidade mas, uma vez suprida a necessidade, que foi o critério mais importante na aceitação de indigenismos, achamos que se produziu um processo de regressão e se procurou novamente um vocábulo europeu, como uma espécie de lealdade à língua materna. (ALVAR, 1990, p. 21)

Desta maneira, desde o século XVII, a tendência geral será a de limitar a presença destas palavras àqueles casos nos que a razão fundamental do empréstimo léxico é manifesta, isto é, quando a ausência de significantes ou equivalentes na língua faz estritamente necessária sua acolhida.

Os anos finais do século XVI são cruciais como período de trânsito que marca o passo de uma etapa inicial, na que a expansão léxica se realiza de maneira efetiva como resultado de um bilingüismo cada vez mais extenso,



sem esquecer o papel fundamental que neste sentido joga a adoção e utilização das línguas e uma segunda etapa que marca o início do retrocesso destas vozes gerais relegadas ou esquecidas, ante o empuxo dos vocábulos da própria língua. É este momento também onde melhor pode-se apreciar a luta estabelecida entre os termos indigenistas e europeus que tratam de se impor.

Em muitos casos os indigenismos podem ser não aditivos, mas substitutivos. Não se tomam das línguas indígenas para nomear o novo senão para substituir a palavras que já se conheciam pelos conquistadores.

## **O peso lexicográfico dos indigenismos**

A importância lexicográfica dos indigenismos, desde os primeiros glossários aparecidos no século XVII até as mais recentes compilações, confirma a função diferenciadora destes vocábulos.

O interesse dos lexicógrafos pelo exótico americano e o critério contrastante com clara subordinação à norma peninsular nos primeiros momentos favorecem a inclusão do léxico indigenista e o reconhecimento explícito de sua extensão diatópica.

A obra de Fray Pedro Simón de 1627 (MANTILLA RUIZ, 1986), pioneira na distinção do uso regional dos vocábulos, e ao dicionário de Manuel José de Ayala, composto entre 1751 e 1777 (AGNOLIN, 2004), segue no final do setecentos (1786-1789) o Vocabulário de Antonio de Alcedo (1967), no qual a soma dos indigenismos registrados ascende a um total de 400, dos que boa parte não ultrapassa o âmbito regional.

Terá que esperar até o século XIX para ver aparecer no panorama lexicográfico americano as primeiras obras realizadas sob uma perspectiva dialetológica que assume a função de dotar de sistematicidade aos usos léxicos não usuais das distintas regiões americanas. Como comenta Silva Neto (1963):

os dicionários de regionalismos, ainda que redigiam-se para censurar barbarismos, vulgarismos e solecismos desde, meados do século XIX até o último quarto do XX, respondiam também ao desejo inconfesso de

encontrar num dicionário palavras queridas de cada região, sem alterar o predomínio documental e normativo do dicionário acadêmico. (SILVA NETO, 1963, p. 152)

Alguns autores de dicionários, por toda a América Latina, trataram de recolher as palavras da fala popular de seus respectivos países não admitidas pela Academia. Igual importância léxica apresentam os pequenos glossários com os que começam a se introduzir vozes indígenas.

A proliferação destes dicionários e repertórios lexicográficos obedece, como produto de uma época na que a unidade da língua se questiona, a uma finalidade normativa que, em muitos casos, corrigem os supostos barbarismos ou provincialismos, também de origem indígena.

Em todos eles, a consideração do dialetal como fator identificador dos diferentes povos e o valor etnológico que os indigenismos adquirem como reflexo do próprio mundo fazem dar cabimento a um grande número de vozes indígenas não sempre validadas pelo uso. Esta tendência manifesta nos dicionários e desemboca na criação de obras de caráter etimológico.

A incorporação de americanismos em obras de caráter geral, não se afasta dos critérios seguidos em séculos precedentes. Estas obras eram elaboradas com a intenção expressa de caracterizar diatopicamente as diferentes regiões americanas, sobretudo desde que, no século XIX, Vicente Salvá reclamasse para as variedades léxicas americanas igual tratamento que o recebido pelo resto dos regionalismos do espanhol.

A atenção prestada aos vocábulos próprios da realidade americana que tão claramente ilustrasse o lexicógrafo, os frutos do campo que formam seu principal sustento, das plantas e árvores que lhes são mais conhecidos, as palavras que empregam em sua agricultura e artefatos, e sobretudo no benefício das minas de ouro e prata e o esforço por registrar a procedência regional dos termos que inventariava, fazem dos dicionários uma obra precursora que inicia o caminho que levará a uma cada vez mais crescente incorporação de indigenismos de caráter regional que bem podem servir para uma apreciação global da diversidade, ainda léxica que estes vocábulos.

Também os dicionários gerais de americanismos elaborados no século XX contribuem por um critério histórico na seleção de seus respectivos catálogos

lexicográficos que justifica a enorme presença de vozes indígenas que cabem neles. Inclusive, ainda que se revisam os critérios e indica-se a redução, como no caso de Neves, de vozes antiquadas, a verdade é que aparecem termos de fauna e flora próprias do mundo americano com pouco uso atual.

Com tudo, há exceções. Alguns dicionários também se afastam dos critérios manejados por seus predecessores e recolhem tão somente as palavras de origem indigenista de grande extensão geográfica e ainda aquelas que fazem parte do patrimônio comum da língua espanhola, mas se sente falta daquelas outras de contexto geográfico mais reduzido.

A bibliografia crítica destes dicionários trouxe de novo a discussão a respeito do conceito de americanismo e do modelo lexicográfico, exclusivo ou contrastante, com o que deve se abordar a elaboração destes repertórios léxicos do europeu. Procura-se uma nova forma lexicográfica de fazer os dicionários, centrada num caráter diferencial semântico e uma validade pragmática.

Certamente que não é excessivo nem surpreendente o número de indigenismos léxicos americanos que se instalaram já, com pleno direito, nos dicionários. Mas é bem mais elevado o número de indigenismos léxicos que vivem hoje no espanhol falado, por exemplo, em amplas regiões da América, correspondentes a um ou a vários países, e mais ainda o de indigenismos que se usam cotidianamente em pequenas comunidades onde os idiomas americanos convivem com o europeu.

## **A penetração de indigenismos no século XVI**

A presença de termos indígenas, determinante para alguns na conformação das peculiaridades do vocabulário americano resulta lógica e mais relevante ali onde as populações indígenas e européias tiveram e mantiveram maior coexistência entre suas culturas diferentes, isto é, em lugares em que o contato multicultural foi mais prolongado.

Os empréstimos léxicos índios no espanhol colonial devem enquadrar-se, portanto, no contexto americano do momento, onde a convivência cultural só permite assegurar, ali onde as relações pudessem ser mais estreitas, um emprego indígena de uma língua, sem possibilidade alguma de influência na língua dominante. No entanto, a diversidade lingüística e os extensos

territórios que se iam colonizando exigiam contínuas recorrências aos intérpretes quando não há terminologia europeia como forma de designação imediata.

A própria meta da colonização precisava de um contato verbal que acaba por se impor, seja pela necessidade quotidiana de intercomunicação entre colonizadores europeus e indígenas do lugar, seja por objetivos imperialistas ou religiosos, nos que tanto a Coroa como a Igreja se sentiam obrigados para atingi-los com a necessidade que lhes impunham os avanços na conquista e na evangelização das tribos. Assim, as línguas indígenas mais gerais se sobrepunham às variedades menos extensas por mandato dos Reis, com editos e cédulas que estabelecem a aprendizagem das línguas da terra (ALVAR, 1990).

Isto não quer dizer que se negue a ação das línguas indígenas, senão que se valorize em seus justos termos.

Mantilla Ruiz (1986, p. 112) recolhe exemplos da variedade lingüística indígena nos cronistas, à que se somam os nomes com os que os europeus se referem a essas mesmas realidades: “*valem-se de pás formadas de pau duríssimo, que uns chamam aranco, outros macana, e cada nação segundo sua língua lhe dá seu nome.*”

A necessidade de nomear as coisas por seu significante autóctone era evidente, pelo modo como os erros se produziam com as adaptações castelhanas, porque mal se podia entender a identidade entre *lagarto* e *caimán* ou que a palavra *corvo* desse nome a tanta variedade de aves, com tão diferentes tamanhos e características.

Os procedimentos de transmissão indigenista foram estudados nas descrições e crônicas dos conquistadores e primeiros colonizadores da América. Os agrupamentos sintagmáticos, algumas com especificações geográficas, foram as primeiras em aflorar com a intenção de aclarar a possível ambigüidade que acarretava o emprego de vozes castelhanas na nomeação da realidade indígena.

Os diferentes procedimentos, de equiparação, comparação, longas paráfrases, explicações de sua utilidade, etc., descrevem-se em numerosos estudos, como os de Alvar (2003), Silva Neto (1963), Zamora (1982), etc. Em todos eles os exemplos se sucedem até dar com o uso exclusivo do

vocabulário indígena, quando a precisão para encontrar um termo com que designar o novo referente levou à adoção completa do indigenismo. O comentário que Alvar (1990) deduz recorda este caminho que segue a língua dos colonos e dos viajantes, dos soldados e dos clérigos, quando a língua se “aindiza” para chamar com precisão as novas produções americanas. Não sem antes passar pelo denominador comum que abarcava todas essas variedades e que coexistiam no sintagma da terra.

Desta maneira, “*são da terra as ricas camisas que levavam as donzelas de Cempoal, os huipiles, que por camisa de índia traduziria bem exatamente Molina*” (ALVAR, 1990, p. 27).

O procedimento de adaptação que se segue reflete, diz Alvar (1990, p. 52), os usos tradicionais e esperados em qualquer língua que entra em contato com outra. Assim aparecem equivalências léxicas, a reduplicação do vocabulário, a adoção completa, como uma voz patrimonial.

Estes procedimentos repetem-se em qualquer cronista. Alvar (1990) recorda esta irrupção de palavras indígenas desde o primeiro momento da conquista, no *Diário* do Almirante, e exemplifica os esquemas comentados. Além das equivalências léxicas entre palavras patrimoniais e índias, às vezes, a identidade significativa apresenta três formas léxicas:

e por isto os cristãos chamam na Terra Firme á esta fruta figos do mastuerço [...] levou-os estes figos ao Darién, onde os cristãos os semearam daquelas pepitas é em outras muitas partes [...] é aqui chamam-nos papayas [...] e no governo de Nicarágua chamam esta fruta olocotón. (ALVAR, 1990, p. 47)

Não obstante, esta profusão de termos indígenas, com equivalentes léxicos, em muitos casos, obedece a uma demonstração do caráter erudito do próprio cronista mais que a um uso generalizado.

Mas além da enorme motivação devida ao cumprimento da missão evangelizadora que dirigia a atuação destes improvisados lingüistas, uma série de condicionantes políticos e socioculturais confluíram também no alicerce da lingüística americana. Entre eles destacam o renovador espírito renascentista e as crenças do humanismo europeu, a política lingüística da

Coroa e a implantação da Universidade e da imprensa.

Cronologicamente, a lexicografia bilíngüe americana é anterior à produzida na Europa. Como é natural, o catálogo dos vocabulários europeu-ameríndios pretende ser exaustivo, e para seu conhecimento contou-se, em primeiro lugar, com os dados que proporcionam os historiadores da época, quem deram boa conta dos textos que se redigiram; não obstante, pode ocorrer que o paradeiro seja ainda desconhecido ou que se tenham perdido.

O estudo sobre o peso lexicográfico dos indigenismos confirma a enorme distância que existe entre a coleta de dados léxicos e o emprego habitual, motivada pela seleção de umas fontes de caráter histórico e literário, e em muitas ocasiões afastadas no tempo.

No terreno dos indigenismos, nos dicionários elaborados para o espanhol de Cuba e o espanhol de Argentina uma visão sincrônica desvanece a idéia de um dialeto americano carregado de vocábulos índios. Assim a atualidade e o contraste deixam uma nômima escassa de palavras aborígenes, isto é, não há base real prática que fundamente uma diferenciação diatópica forte. Nem sequer, o dicionário acadêmico mostra com total fiabilidade as palavras indígenas, apesar do esforço que realizou ao suprimir determinadas palavras arcaicas ou desconhecidas.

## **Considerações finais**

A importância da obra radica não só no objetivo missionário de evangelizar os índios através do método franciscano de convivência continuada com a cultura aborígene, senão que se projeta como uma enciclopédia que abarca os conhecimentos etnológicos e lingüísticos de todo um povo.

Pelo seu valor lexicográfico pode-se marcar o período de mudança na atitude, tanto oficial como eclesiástica, para as línguas indígenas, isto é, em meados do século XVI. Por razões práticas, a aculturação e a intercomunicação entre europeus e índios exigia um conhecimento das denominadas línguas gerais.

Relativamente à construção dos idiomas falados nas Américas, constata-se a vigência, tanto teórica como metodológica, que pretende situar em sua justa medida a valoração deste fenômeno como parte do contato de línguas. Se, historicamente, o léxico foi um rasgo diferencial escolhido para

a dialetalização americana, de novo incorporou-se, nos últimos tempos, este âmbito lingüístico à determinação das características de uma variedade do espanhol e do português do outro lado do Atlântico.

Trata-se de provar, com bases metodológicas fráveis, a importância da contribuição que as línguas indígenas têm no conjunto do idioma em geral. Assim, se busca provar que os indigenismos seguem representando o conjunto mais numeroso e com maior vitalidade dos empréstimos que o idioma adquiriu na idade moderna. Contudo, os últimos estudos que valorizam a variação diastrática e, inclusive, os diferentes registros, as investigações a respeito do uso dos idiomas europeus nos meios de comunicação e a elaboração de atlas que recolhem as diferenças regionais contribuem com uma visão mais conciliadora e justa do peso deste elemento indígena na língua comum.

É preciso compreender as discursividades literárias enquanto efeitos de sentido e por esta via de reflexão observar as condições de produção próprias de cada uma destas discursividades para descrever os novos sentidos que estão irrompendo.

Quando uma determinada língua é transferida para outro espaço/tempo, inicia-se um processo de constituição da referência da mesma, o que nos leva a entender que uma determinada língua não tem características intrínsecas, sendo, portanto, passível de transformações tanto no que se refere à sua estrutura como em sua significação, pois estes dois aspectos constitutivos de uma língua não são imóveis/fixos (e nem inseparáveis); eles são construídos numa relação em que o ideológico é marcado, estabilizando uma certa relação entre eles. E são as condições em que o discurso é produzido que são constitutivas da materialidade histórico-discursiva da língua. É isto que entendemos por materialidade lingüístico-histórica (ou materialidade discursiva).

As figuras de sintaxe mostram bem o deslizamento de sentido para a língua nacional, quando se mudam as relações entre as palavras nas frases, com o objetivo de “realçar” o pensamento. Porém, este fenômeno de linguagem é mais que um “desvio” de sentido, trata-se de um problema referente à significação da linguagem (no caso, da constituição de sentido para a língua nacional). Portanto, estas mudanças, observadas nas figuras de sintaxe, em relação à ordem das palavras nas frases, têm a ver com o processo histórico

de transformação da língua portuguesa no Brasil. Estas figuras, desta perspectiva, constroem a referência da língua nacional. Desta perspectiva, vê-se o funcionamento da concepção de linguagem enquanto expressão do pensamento e a linguagem é a representação do pensamento.

Se, por um lado, neste discurso vê-se a produção do efeito da diferença individual em relação ao modo de se escrever (do estilo de escrita individual) e nesse caso o efeito de estilo apaga as reais condições de produção da diferença lingüística que ele explicita. A diferença aqui não está relacionada à construção da língua nacional. Por outro lado coloca em funcionamento sentidos relacionados à língua nacional, evidenciando a língua construída em condições históricas e ideológicas específicas, ultrapassando o efeito da evidência ideológica de que o estilo está relacionado ao que é individual, ao que é próprio de cada um, pensando. o estilo no interior de questões políticas referentes à instituição da língua nacional.



## Referências Bibliográficas

- AGNOLIN, Adone. *Reduzir a palavra indígena: mecanismos e peculiaridades da política lingüística jesuítica na catequese americana do século XVI*. In: Congresso Nacional da Associação Brasileira de Antropologia. Olinda: 2004.
- ALMEIDA, Rita Heloísa. *O diretório dos índios*. Brasília: UNB, 2005.
- ALVAR, Manuel. *Americanismos en la historia de Bernal Díaz del Castillo*. Madri: Ediciones de Cultura Hispánica, 1990.
- \_\_\_\_\_. *La lengua como libertad y otros estudios*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 2003.
- BOYD-BOWMAN, Peter. *Léxico hispanoamericano del siglo XVI*. Londres: [s.n.], 1972.
- LINDO, Luis Antonio. Sensibilidade e valor na criação do léxico americano. *Cadernos do CNLF*, v. IX, 2005.
- MANTILLA RUIZ, Luis Carlos. *La tabla para la inteligencia de algunos vocablos*. Anexo a su obra Noticias Historiales, publicadas con el título de Fray Pedro Simón y su vocabulario de americanismos (1627). Bogotá: Ed. facsímil, ICC, 1986.
- MORÍNIGO, Marcos A. *Diccionario de americanismos*. Barcelona: 1985.
- \_\_\_\_\_. *Las voces guaraníes del diccionario académico*. Buenos Aires: 1993.
- RAMIREZ, María Vaquero. *Español de América y lenguas indígenas*. Estudios de Lingüística, 1991.
- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- SILVA NETO, Serafim. *Introdução ao estudo da língua portuguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: INL, 1963.
- ZAMORA, Juan Clemente. Amerindian loanwords in general and local varieties of American Spanish. *Word*, v. 33, n. 1-2, p. 159-171, abr./agosto. 1982.

# China e India, Nuevas Oportunidades y Desafíos para América Latina y el Caribe

Martín Lorieto\*

**Resumen:** El siguiente artículo es un análisis de la importancia comercial que reviste China e India para América Latina y el Caribe (ALC). En la primera parte se puntualizan los principales rasgos comerciales y económicos de China e India en el escenario mundial mediante el manejo de ciertos datos. En la segunda parte se describe la composición de los intercambios comerciales entre ambas regiones, aunque se realiza una distinción entre los flujos con Sudamérica y con Centroamérica para observar los patrones de comercio y de que manera los intereses principalmente de China varían en ambas regiones. Aunque se hace hincapié en las oportunidades que se pueden desprender de la mejora de las relaciones comerciales en cantidad y calidad también se identifican en una tercera parte los riesgos asociados que aparecen cuando ALC se aproxima a China e India. Finalmente se plantean las conclusiones.

**Palabras-clave:** Proyección Internacional, Relaciones Comerciales Internacionales, China e India, América Latina y Caribe.

**Abstract:** The following article is a brief study about the current commercial importance that China and India represent to Latin America and Caribbean (LAC). Firstly, the main external economic and commercial characteristics of China and India are exposed through certain data analysis. Secondly, the article describes the composition of the commercial exchanges between both regions. Although it makes a distinction between the commercial flow with South America and with Central America. Such division is done in order to visualize how trading patterns and Chinese interests change in both areas. In the third part, the article emphasizes the opportunities coming from the improvement of trading relationships in quantity as in quality. Also it identifies the associated risks that appear when LAC gets closer to China and India. Finally, the conclusions are presented to the analyzed issue.

**Keywords:** International Projection, International Trading Relationships, China and India, Latin America and Caribbean.

---

\* Maestrando en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República (Uruguay). Graduado en Estudios Internacionales por la Universidad ORT - Uruguay. *E-mail:* mlorieto@yahoo.com. Recibido em 06/08/06 e aceito em 01/11/07.

## Introducción

El siguiente artículo es un análisis de la importancia comercial que reviste China e India para América Latina y el Caribe (ALC). Considerando la situación de gran crecimiento por la cual atraviesan estas dos potencias emergentes en la zona asiática y su peso gravitatorio que ejercen en la economía mundial, resulta oportuno reflexionar sobre la inserción comercial que viene desarrollando ALC en ambos países. Se pondrá énfasis en la manera en que se puede perfeccionar la misma, a los efectos de que la región se beneficie de unos mejores términos de intercambio, de una inserción estable, dinámica y duradera en el tiempo mientras estas economías adquieren un mayor rol protagónico en las relaciones comerciales y económicas mundiales. En este contexto favorable, donde las relaciones comerciales y económicas de China e India se intensifican con el exterior, se torna de vital interés mejorar y fortalecer la inserción comercial. Esto se podrá realizar en la medida que la región impulse una participación activa ofreciendo una canasta exportadora diversificada y con valor agregado, orientando la misma a lograr una complementariedad y especialización productiva según las necesidades de ambos mercados.

Desde el año 2001 China e India contribuyen anualmente con más del 30% del crecimiento del producto mundial y es de esperar que sigan siendo el polo más grande de crecimiento global en los próximos años. Dos factores desempeñan un papel decisivo para impulsar esta expansión comercial y económica. Ellos son la visión estratégica y la vocación de liderazgo con las que cuentan las clases dirigentes de ambos países. Tanto China como India comparten similares visiones sobre el sistema internacional y los equilibrios mundiales de poder, de esta manera aspiran a formar parte del liderazgo global y regular la gobernabilidad internacional en las próximas décadas (CESARÍN, 2005, p. 3). Para ello, ambos países tuvieron que emprender reformas internas para contar con un rol más desequilibrante en el futuro de la región. China actualmente es un actor que combina, por un lado, una economía de mercado cada vez más abierta apostando firmemente a captar Inversión Extranjera Directa (IED), transferencia de tecnología e inversiones en infraestructura. Por otro lado, lleva adelante cambios políticos pero controlados. Se ha impulsado una transición pautada con

una clara y fuerte actuación del Estado y un *lobby* diplomático cada vez más poderoso, dispuesto a actuar para generar un poder desequilibrante y con fuerza gravitatoria en la región (LÓPEZ-ALVEZ, 2002, p. 134). En el caso de India la reforma económica es más joven, poniendo énfasis en el desarrollo de una clase empresarial nacional y en el fortalecimiento de un sistema regulatorio que permita la libre competencia en ciertos sectores, en tanto que el gobierno mantiene el monopolio sobre los sectores considerados bienes públicos. Pese a ello, paulatinamente, el gobierno ha ido liberalizando estas restricciones permitiendo una mayor participación de capital extranjero en algunos sectores que antes se reservaban para los nacionales (ROSALES, KUWAYAMA, 2007, p. 10). Sin embargo, aparecen ciertos obstáculos como son las carencias de recursos en sus amplios territorios. A pesar de las compras que realizan en el exterior, India y China enfrentan periódicas crisis energéticas, por lo tanto el acceso a fuentes convencionales y alternativas es crucial para garantizar la sustentabilidad de sus respectivas estrategias de desarrollo y de liderazgo (CESARÍN, 2005, p. 10).

Teniendo en cuenta el potencial que ofrecen estos mercados para la región, en una primera parte se creyó oportuno identificar los principales rasgos comerciales y económicos de China e India mediante el manejo de ciertos datos. En una segunda parte se describe la composición de los intercambios comerciales entre ALC y ambos países, aunque se realiza una distinción entre los flujos con Sudamérica y con Centroamérica para observar los patrones de comercio y de que manera los intereses principalmente de China varían en ambas regiones. Aunque se hace hincapié en las oportunidades que se pueden desprender de la mejora de las relaciones comerciales en cantidad y calidad también se identifican en una tercera parte los riesgos comerciales asociados, como son las amenazas, debilidades y desafíos, con los que se enfrenta ALC cuando se aproxima a China e India. Finalmente, a modo de conclusión es oportuno reflexionar sobre la visión estratégica de inserción que debería asumir la región para obtener el máximo beneficio de su relación con estas dos potencias emergentes ya que progresivamente vienen aumentando su demanda de recursos naturales para mantener sus altas tasas de crecimiento y abriendo gradualmente sus mercados a la competencia exterior.

## **Principales características comerciales y económicas de China e India**

Si se pasa a evaluar el desempeño de ambas economías, en China el dinamismo de la inversión interna y las exportaciones le permitieron crecer aproximadamente un 10 % en 2005, ratificando el promedio próximo a los dos dígitos en las últimas tres décadas. India exhibió un crecimiento no menos significativo del 8,4%, con una expansión del consumo interno de un 8%. En 2005, el sector manufacturero indio creció un 9,0%. Los textiles y los metales básicos y sus aleaciones, así como los equipos de transporte fueron los rubros más dinámicos. Por su parte, el sector agrícola creció solo un 2,3% en 2005, debido a la baja productividad que sufre dicho sector. Se proyecta que mantendrá ese ritmo de crecimiento en los próximos años, en tanto el sector de servicios seguirá como motor de desarrollo económico, creciendo un 10% por año (CEPAL, 2006, p. 42).

El peso de China en el comercio mundial supera ampliamente al de India. En el 2005 se mantuvo el auge de exportaciones de mercancías chinas, fenómeno que se ha ido acentuando desde el inicio de la presente década. Las exportaciones para dicho año crecieron un 28% y alcanzaron los 762.000 millones de dólares, cifra que representó el 7,5% de las exportaciones mundiales de bienes. Las importaciones aumentaron a un ritmo del 18% y llegaron a los 660.000 millones de dólares, cifra que correspondió al 6,3% de las importaciones mundiales. En el 2005 China pasó a ser la tercera potencia importadora y exportadora de mercancías del comercio mundial, con lo cual se amplió aún más su superávit comercial (CEPAL, 2006, p. 43). El papel de India en el comercio es mucho menor. En 2005 sus exportaciones e importaciones de mercancías totalizaron 89.800 millones de dólares y 131.600 millones de dólares, respectivamente. Estas cifras se explican en parte debido a que India cuenta con una apertura comercial más reducida y controlada que China. Mientras esta última presenta una estructura arancelaria mucho menor y lineal, la de India contiene elevados niveles de protección, sobre todo en el sector agrícola (CEPAL, 2006, p. 43).

En los últimos años China e India han negociado un variado número de acuerdos comerciales. Actualmente China negocia con 28 países y regiones acuerdos de libre comercio destacándose el área de libre comercio con Chile

y el acuerdo sobre mercancías con la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN)<sup>1</sup>. Por su parte India ha celebrado 13 acuerdos de libre comercio, y está negociando acuerdos con otros tres grupos de países y estudia la posibilidad de llegar a formalizar acuerdos con otros ocho países (CEPAL, 2006, p. 51).

## **Intercambios comerciales y económicos de ALC con China e India**

Los intercambios comerciales de la región con China e India para el periodo 1990 – 2005 aumentaron notablemente. En la Tabla 1 se aprecia la importancia que encierra China como socio comercial para ALC. Las exportaciones de la región a China superaron los 19.000 millones de dólares en 2005, (cifra que representa cerca del 3,5% de las exportaciones totales de la región), mientras que las exportaciones dirigidas a India solo ascendieron a los 3.000 millones de dólares, (cifra que equivale a una participación muy reducida del 0,5% en los totales regionales). Brasil, Chile, Argentina, Perú y México (por orden de importancia en 2005) son los principales países de ALC que exportan hacia China. En el caso de India, además de los anteriores países señalados, aparece Perú. (CEPAL, 2006, p. 45)

---

<sup>1</sup> Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam.

**Tabla 1 - ALC: Exportaciones hacia China e India, 20052**  
(En millones de US\$ y porcentajes del total)

Origen	Exportaciones totales según destino			Participación de países en el total de exportaciones de ALC		% del total de cada país	
	India	China	Mundo	India	China	India	China
ALC	3.048	19.442	555.445	100	100	0,5	3,5
Brasil	1.137	6.834	118.308	37,3	35,2	1,0	5,8
Chile	493	4.390	39.536	16,2	22,6	1,2	11,1
Argentina	729	3.302	40.013	23,9	17,0	1,8	8,3
México	522	1.091	213.711	17,1	5,6	0,2	0,5
Perú	79	1.826	17.001	2,6	9,4	0,5	10,7

FUENTE: CEPAL. Sobre la base de información oficial de los países y datos del Fondo Monetario Internacional, Direction of Trade Statistics, 2006

En la tabla anterior, al observar los valores se aprecia que México y Brasil son los países de ALC que cuentan con mayor valor en las exportaciones hacia el mundo en general con US\$ 213.771 y US\$ 118.308 respectivamente para el año 2005. Pese a ello, llama la atención el reducido valor de las exportaciones mexicanas hacia China con tan solo US\$ 1.091 por debajo de las exportaciones peruanas de US\$ 1.826. En el caso brasilero, con menor valor en las exportaciones hacia el mundo comparado con México, presenta un valor mucho más elevado en el mercado chino con US\$ 6.834, encabezando así el grupo de los principales países exportadores de la región hacia China y también hacia la India. Asimismo, se destaca la participación cada vez mayor de Chile con US\$ 4.390 y Argentina con US\$ 3.302. Al observar la segunda columna Brasil es el que tiene mayor porcentaje de participación en las exportaciones de ALC hacia ambas economías, con alrededor de un 35 %, le sigue Chile y luego Argentina. En la última columna se aprecia a Chile con el mayor porcentaje de participación con un 11,1% en el mercado chino en relación con el total de sus exportaciones hacia el mundo. Le sigue Argentina

<sup>2</sup> La Tabla 1 muestra en tres diferentes columnas los valores expresados en millones de dólares estadounidenses y los porcentajes de participación de las exportaciones totales de ALC y de los principales países exportadores de la región hacia China e India. En la primera columna aparecen los valores de las exportaciones totales de ALC hacia ambos mercados y el resto del mundo. Idéntica exposición se realiza con los cinco países seleccionados. En la segunda columna se muestra los porcentajes de participación que le corresponden a cada país en las exportaciones totales de ALC hacia ambos mercados. Por último, en la tercera columna se puede apreciar los porcentajes de participación que tiene China e India en las exportaciones totales de ALC y de cada país.

con 8,3% y Brasil con 5,8%. Si se hace el mismo ejercicio con India se tiene que los porcentajes son muy reducidos en general. Argentina y Chile son los que tienen mayor participación en el mercado indio en relación con el total de sus exportaciones hacia el mundo con un 1,8% y 1,2% respectivamente. Los valores que se expusieron al inicio y estos porcentajes de participación dejan entrever que la importancia de India como destino de las exportaciones para los países de ALC aún es muy reducida y en algunos casos como México y Perú casi insignificante.

Si se pasa a observar la composición de los intercambios entre China y ALC se distingue una clara diferencia entre lo que ALC le vende y lo que le compra. Mientras la primera región se concentra en materias primas intensas en recursos naturales, China se enfoca en la exportación de bienes con alto nivel tecnológico e industrial. Los productos importados por ALC desde China son ampliamente variados. La mayor cantidad corresponde a computadoras y sus unidades, equipos eléctricos y electrónicos como aire acondicionados, radios, videgrabadoras, etc. En países en los cuales se llevan a cabo producciones (montaje, armado) de electrodomésticos como México y Brasil, han aumentado las importaciones de partes y componentes electrónicos relacionados entre otros a la imagen y transmisión (JETRO, 2005, p. 5). En la Tabla 2 se observan las principales categorías de importaciones provenientes de china en porcentajes para 2003. Un 56% corresponde a maquinarias y equipos electrónicos de alto nivel tecnológico, inmediatamente después están las manufacturas con un 32 % sobresaliendo las manufacturas de transportes, mecánicas y plásticas. La tendencia de China durante algunas décadas consistió en generar exportaciones de bienes que tuviesen niveles de intensidad bajos y medios de tecnología en donde podían competir cómodamente frente a otras regiones. Aunque, dichas exportaciones tienen un peso importante en la canasta exportadora, se incrementaron notoriamente las exportaciones de bienes que incorporan una mayor intensidad tecnológica.



**Tabla 2 - Principales categorías de importaciones de ALC provenientes de China, 2003**  
(Porcentajes del total)

Maquinarias y equipos	56%
Manufacturas Gral.	32%
Químicos	7%
Combustibles yLubricantes	3%
Otros	2%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Cooperación Andina de Fomento (CAF), Reporte de Economía y Desarrollo, 2005

Para el caso de las exportaciones totales de ALC hacia china en el 2004, en la Tabla 3 se tiene que los metales encabezan la principal categoría de exportación con un 40 %, entre ellos están el cobre y el hierro. Siguen los alimentos destacándose la soja y las frutas oleaginosas, aunque bastante más retrasados con un 20 %. En una posición mas relegada están los aceites en general con casi un 13 %. Las maquinarias y equipos aparecen con una participación muy reducida con cerca de un 2%.

**Tabla 3 - Principales categorías de exportaciones de ALC hacia China, 2004**  
(Porcentajes del total)

Metales	40 %
Alimentos	20%
Aceites	12,7%
Papeles y derivados	4,5%
Piensos	4%
Cueros	3%
Maquinarias y equipos	1,8%
Madera	1,2%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Cooperación Andina de Fomento (CAF), Reporte de Economía y Desarrollo, 2005

Se constata que la región representa para China un área proveedora de materias primas con gran dotación de recursos naturales. Como se vino explicando, la demanda por materias primas es notorio en el caso chino. Entre ellas esta la soja, que en el correr de una década alcanzó porcentajes extremadamente elevados, poniendo en evidencia la necesidad de estas potencias emergentes no solo de importar recursos energéticos para la

industria, sino también de alimentos para sostener el crecimiento de la población.

Si se observa la canasta exportadora de India hacia ALC también es concentrada como se aprecia en la Tabla 4. Las principales categorías de exportación concentran casi un 60% del total de las exportaciones hacia ALC. A diferencia de China, la India tiene un rubro muy importante como son los combustibles, dentro del mismo el petróleo es el producto mas destacado. Luego, aparecen los fármacos como son los medicamentos y los antibióticos. En tercer lugar se encuentran los vehículos, mediante la presencia de automóviles y motocicletas. Inmediatamente después se ubican los químicos, los cuales han experimentado un rápido crecimiento con respecto al periodo 2004 – 2005.

**Tabla 4 - Principales categorías de exportacion de India hacia ALC, 2005-2006**  
(Porcentajes del total)

Combustibles	45,5%
Fármacos	12%
Vehículos en Gral.	11,5%
Químicos	9,5%
Vestimenta y textiles	8,0%
Maquinarias, equipos y repuestos	6%
Otros	7,5%
Total <sup>4</sup>	100%

FUENTE: Gobierno de India, Ministerio de Industria y Comercio; Departamento de comercio, <http://dgft.delhi.nic.in/>

En las exportaciones de ALC hacia India se puede apreciar una similitud con el caso chino. La canasta exportadora se encuentra muy poco diversificada. Como se muestra en la Tabla 5 las principales categorías de exportación hacia ese mercado representan alrededor de un 77% del total de las exportaciones durante el año fiscal 2005 – 2006. Como se observa en la Tabla hay una gran concentración de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales. Es muy destacada la participación de los alimentos principalmente mediante la presencia de la soja como en el caso chino. El rubro metales aparece en segunda posición, destacándose fuertemente el cobre y sus concentrados, aunque también aparece el hierro con sus derivados pero con

<sup>3</sup> Este 100 % representa el 59,8 % del total de las exportaciones de India hacia ALC.

una participación mucho menor. El rubro vehicular aparece en una tercera posición sobresaliendo la industria de los astilleros que ha experimentado un considerable crecimiento con respecto al periodo 2004 -2005 a través de embarcaciones ligeras y cruceros. Inmediatamente después están situados los combustibles destinados para el proceso de industrialización.

Tabla 5 - Principales categorías de exportación de ALC hacia India, 2005-2006  
(Porcentajes del total)

Alimentos	47,3%
Metales	24,5%
Vehículos en Gral.	14%
Combustibles	6,5%
Maquinarias, equipos y repuestos	3%
Madera en bruto	2%
Cueros y pieles	1,3
Químicos	1,3%
Total <sup>5</sup>	100%

FUENTE: Gobierno de India, Ministerio de Industria y Comercio; Departamento de Comercio, <http://dgft.delhi.nic.in/>

## **Intercambios comerciales y económicos de China e India con Sudamérica y Centroamérica**

Sin embargo, los intereses comerciales de China en ALC varían según se trate de América del Sur, por una parte, y Centroamérica y México, por otra. En los intereses de China en América del Sur intervienen varios factores. Primero, para su rápido crecimiento China necesita asegurar el acceso y abastecimiento de materias primas, alimentos y productos energéticos. Segundo, busca un escenario de mercado favorable para sus exportaciones y limitar las acusaciones de defensa comercial como las de antidumping (CEPAL, 2006, p. 46).

Varios países de la región, dejan en claro que China es uno de los principales mercados para sus exportaciones. El comercio de los países de América del Sur ha sido muy favorable. La subregión acumula un superávit creciente por cuatro años consecutivos hasta 2005. Sin embargo, si se observa con cautela en la Tabla 6 el superávit acumulado se concentra en los productos primarios

<sup>4</sup> Este 100 % representa el 77, 2 % del total de las exportaciones de ALC hacia India.

y las manufacturas basadas en recursos naturales, mientras que se incrementó el déficit en manufacturas que incorporan tecnología (CEPAL, 2006, 46).

Tabla 6 - América del sur: intercambios comerciales con China según intensidad tecnológica, 1990-1994 y 2000-2004\*  
(en millones de dólares corrientes)

Sectores	Exportaciones		Importaciones		Balance Comercial	
	1990 - 1994	2000 - 2004	1990 - 1994	2000 - 2004	1990 - 1994	2000 - 2004
Productos Primarios	446	2.000	56 161	161	390	3.839
Manuf. basadas en RR.NN.	324	2.182	83	876	241	1306
Tecnología baja	176	502	230	2.154	-55	-1653
Tecnología media	213	601	154	1.578	59	-977
Tecnología alta	4	94	51	1.759	-48	-1665
Total	1.162	7.379	574	6.529	587	850

FUENTE: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración sobre la base de información oficial de la base de datos COMTRADE de Naciones Unidas.

\* Promedios anuales para los períodos indicados.

Es importante señalar que en el plano bilateral, China interactúa activamente con Brasil en el sistema internacional (Naciones Unidas), forman parte del BRIC (Brasil, Rusia, India y China), reconocidas como futuras potencias económicas. Mantiene una relación política estable con Argentina basada en principios permanentes, mientras que con Chile (primer país de ALC en reconocer el gobierno de Beijing) ha consolidado una relación intensa en términos económicos debido a la multiplicidad de instancias de negociación y consulta que la malla de acuerdos transpacíficos ofrece. Relaciones particularmente intensas en el plano político desarrolla la nueva dirigencia china con Venezuela. Otros estados latinoamericanos como Perú, Colombia y Uruguay despliegan recursos que permitan una mayor sintonía de sus respectivos procesos económicos con el auge económico chino (CESARÍN, 2005, p. 14).

Si se pasa a analizar los flujos de comercio de Centroamérica y México con China se puede apreciar una asimetría en sus intercambios principalmente en la balanza comercial y no tanto en la composición de los intercambios

como ocurre con Sudamérica ya que sus exportaciones no se encuentran tan concentradas en productos primarios. Como muestra la Tabla 7, tal asimetría se refleja en el hecho de que los principales productos que dominan las importaciones de China desde México y Centroamérica son manufacturas, sobre todo del sector electrónico, con la excepción del cobre y el mineral de hierro (CEPAL, 2006, p. 47). Esto permite entrever que existe una cierta competencia entre México y China en ciertos rubros como son las manufacturas del sector electrónico. El saldo hasta el momento no ha sido favorable para México, debido a que compite directamente con la producción china, y además la cuota de cada producto en el mercado chino es todavía muy reducida. Dicha competencia se traslada también al interior del mercado mexicano que ha sido inundado por productos chinos desequilibrando la balanza comercial negativamente. Se destacan las importaciones de televisores, filmadoras, equipos de transmisión, computadoras, juguetes, entre otros productos que México también produce. En consecuencia, México al igual que Centroamérica acumula un déficit comercial creciente con China (CEPAL, 2006, p. 47).

Tabla 7 - México: intercambios comerciales con China según intensidad tecnológica, 1990-1994 Y 2000-2004 \*  
(en millones de dólares corrientes)

Sectores	Exportaciones		Importaciones		Balance Comercial	
	1990 - 1994	2000 - 2004	1990 - 1994	2000 - 2004	1990 - 1994	2000 - 2004
Productos Primarios	4	19	9	108	-5	-88
Manuf. basadas en RR.NN.	5	22	24	388	-19	-366
Tecnología baja	3	12	131	1.392	-128	-1.380
Tecnología media	47	71	106	1.667	-59	-1.596
Tecnología alta	2	253	73	3.660	-71	-3.407
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>378</b>	<b>344</b>	<b>7.214</b>	<b>-282</b>	<b>-6.836</b>

FUENTE: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración sobre la base de información oficial de la base de datos COMTRADE de Naciones Unidas.

\* Promedio anuales para los períodos indicados.

Considerando lo anterior, y pasando al plano del relacionamiento bilateral la relación mantenida entre China y México no resulta sencilla. Fue el último país con el que China negoció su ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC) debido a que varios sectores mexicanos mantuvieron una postura muy crítica ya que perciben a China como una amenaza real que ha desplazado su producción local en el mercado estadounidense como socio principal y ha ocasionado la salida de inversiones localizadas en maquilas (CESARIN, 2005, p. 14). A pesar de que cada grupo exporta hacia el mercado estadounidense productos de alta tecnología, estimados en unos 40.000 millones de dólares, la mayor competencia entre ambos se concentra en las manufacturas de intensidad tecnológica baja y media. Este hecho se observa claramente en el sector textil y de confecciones, donde tanto México como Centroamérica han perdido una cuota importante del mercado. Lo mismo ocurre, con creces, en el sector eléctrico y electrónico, especialmente los equipos de computación (CEPAL, 2006, p. 47). Es evidente que existe una competencia por parte de china muy fuerte que se apoya principalmente en sus bajos costos de producción y su gradual mejora de calidad en la producción.

El mercado de ALC aún no es muy significativo para India, aunque dicha tendencia empieza a revertirse gradualmente. Las importaciones equivalen apenas a una décima parte de lo que representan las originadas en China. Sin embargo, en el último tiempo las compras de productos indios fueron aumentando. Las exportaciones hacia india son aún más reducidas, tal vez el proteccionismo que presenta la economía india es uno de los factores que explica el bajo vínculo comercial entre ambos actores. Así, en 2005 la región representó solo un 3,0% (2.168 millones de dólares) y un 1,8% (1.882 millones de dólares) de las exportaciones e importaciones de India respectivamente. No obstante, sus exportaciones a la región se han ido triplicando y sus importaciones se han duplicado en los últimos años (CEPAL, 2005, p. 48). México, Brasil, Argentina, Chile, Colombia y Venezuela son considerados los seis principales socios en la región. Por un lado concentran el 88% de sus exportaciones y por otro son el origen del 95% de las importaciones indias desde ALC. En manufacturas la India exporta a la región automóviles, auto partes, accesorios electrónicos, maquinaria,

software, productos farmacéuticos, agroquímicos, plásticos, resinas y aceites esenciales. Las compras de India en la región consisten en hierro y acero, metales no ferrosos, minerales, químicos, pulpa, papel, cueros y derivados y alimentos (CESARÍN, 2005, p. 16).

Como ocurre con China, el comercio de India con América del Sur es diferente del que mantiene con Centroamérica y México. Esto se explica ya que existen tratados comerciales entre India y los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)<sup>5</sup> y Chile por los cuales se viene exportando a India aceites vegetales, minerales y sus concentrados, azúcar y miel. Asimismo, por parte de ellos se viene importando de India productos refinados del petróleo, medicamentos y productos farmacéuticos, otros productos químicos orgánicos y textiles. A diferencia de lo anterior, el comercio de India con México y Centroamérica es muy reducido. Esta subregión se concentra principalmente en la exportación de petróleo, productos farmacéuticos y equipos de telecomunicaciones e importa automóviles y piezas para automóviles, así como textiles y confecciones, rubros que parecen ofrecer una ventaja comparativa a la región (CEPAL, 2006, p. 48).

Finalmente, en cuanto a las inversiones indias en ALC, se encuentran muy lejos de los montos proyectados por China, aunque las previsiones establecidas por firmas indias sugieren el aumento de inversiones en la región. Las mismas estarían orientadas hacia el sector farmacéutico (Brasil donde ya opera Rambaxy, México, Chile y Venezuela), IT (Uruguay, México), industria química (Colombia), sector minero (Chile), agronegocios, sector forestal y servicios (Brasil y Argentina), petróleo y gas (Brasil, México, Venezuela) lideradas por grandes firmas indias estatales y privadas en busca de nuevos mercados, centros de provisión, desarrollo de redes tecnológicas y servicios (CESARÍN, 2005, p. 16).

## **El papel de la ASEAN y ALC**

La oferta exportable de India se distingue claramente de la de China. Mientras la especialización de las exportaciones chinas se ha modificado marcadamente, la composición de las exportaciones de India no ha tenido mayores cambios durante los últimos 15 años. China apuesta a una

---

<sup>5</sup> Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

especialización cada vez más marcada en sectores de alta tecnología y de valor agregado y ha ido abandonando gradualmente las áreas que ofrecen ventajas comparativas tradicionales como las manufacturas de baja tecnología (entre ellas, los textiles y la vestimenta). En contraposición, India no ha podido penetrar en los mercados de productos de tecnología avanzada, orientando su especialización exportadora sobre todo a los productos industriales tradicionales. En India, el comercio y la inversión extranjera directa aún no se articulan estrechamente, a diferencia de lo que ocurre en China. Esto no solo plantea dificultades para que el país logre una mayor inserción en los mercados mundiales de productos de valor agregado y de conocimiento, sino que también obstaculiza su ingreso a la dinámica red del comercio intrafirma y del comercio intraindustrial asiático (CEPAL, 2006, p. 50).

A pesar de ello, la participación de India en los flujos de comercio con las dos agrupaciones de países en desarrollo, la ASEAN y Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)<sup>6</sup>, muestra una mayor integración en la red de comercio intraindustrial asiática. Como muestra la Tabla 8, los países de la ASEAN son una fuente de suministro muy importante de bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales para la India, más que los países de la ALADI. Asimismo, la participación de la ASEAN en las importaciones de manufacturas de la India es relativamente alta. Casi el 16% de las importaciones de manufacturas de India de alta tecnología y casi el 8% de las manufacturas de tecnología media y baja provienen de los países vecinos integrantes de la ASEAN (CEPAL, 2006, p. 50).

---

<sup>6</sup> Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.



**Tabla 8 - China e India: composición del comercio con la ASEAN y la ALADI, 2004**  
(En % de participación en los flujos de comercio de cada grupo de productos)

Categoría	Grupo	China		India	
		Importación	Exportación	Importación	Exportación
Primarios	ASEAN	9,0	9,9	16,1	8,4
	ALADI	13,3	0,9	6,8	0,3
Manufacturas basadas en recursos naturales	ASEAN	15,6	11,1	14,5	16,5
	ALADI	7,8	3,4	3,9	3,1
Manufacturas de baja tecnología	ASEAN	5,0	4,1	8,2	3,4
	ALADI	2,4	2,2	0,9	1,3
Manufacturas de tecnología media	ASEAN	6,2	8,4	8,3	11,5
	ALADI	1,2	3,1	1,5	3,7
Manufacturas de alta tecnología	ASEAN	19,5	8,3	15,9	9,7
	ALADI	0,6	1,7	0,4	4,4
Otros	ASEAN	4,7	3,2	2,1	23,8
	ALADI	0,6	0,5	0,1	0,5

FUENTE: CEPAL, sobre la base de información de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE)

En el caso chino, se puede observar que depende más de los países de la ALADI que de los países de la ASEAN como fuente de suministro de productos primarios. Esta misma tendencia se revierte para las manufacturas basadas en recursos naturales, ya que la ASEAN duplica la participación de la ALADI en el mercado chino. Aproximadamente el 20% de las manufacturas de alta tecnología importadas por China proviene de los países de la ASEAN, mientras que el 8% de las exportaciones chinas de productos de alta tecnología y más del 11% de las manufacturas basadas en recursos naturales tienen como destino los países de la ASEAN. Estos porcentajes ponen en evidencia que existe una red de comercio intraindustrial entre China y la ASEAN, en donde una parte importante de las materias primas y las manufacturas basadas en recursos naturales pertenecen a sectores en los cuales los países miembros de la ALADI enfrentan una severa competencia con los países asiáticos (CEPAL, 2006, p. 50).

Aunque la especialización de ALC difiere sustancialmente con respecto a la de los países del ASEAN, esta última constituye un competidor directo para los países de la región de ALC, tanto en el ámbito de productos primarios

como de manufacturas. Los países asiáticos han logrado transformar su canasta exportadora hacia el mercado chino, de manera muy marcada, desde fines de la década de los 90. Actualmente, el sector de alta tecnología representa casi la mitad de sus exportaciones a China, lo que contrasta notablemente con el caso latinoamericano, donde más del 70% de las exportaciones hacia esta economía emergente consiste en productos primarios y manufacturas intensivas en recursos naturales. Sin embargo, hay un aspecto a considerar y es que aún el 30% de las exportaciones de la ASEAN hacia China corresponde a categorías en las que ALC tiene ventajas comparativas (CEPAL, 2005, p. 153).

Además, al margen de la composición del tipo de comercio que se desarrolla, si se tiene en cuenta el comercio global de China, se puede apreciar que los principales socios comerciales de China son los países vecinos de Asia y el Pacífico, especialmente Japón y los países del ASEAN. Este grupo de países proveen a China del 54% de sus importaciones y es el destino del 44% de sus exportaciones totales. Una de las razones es la realización del acuerdo de libre comercio entre China y la ASEAN firmado en noviembre del 2002 con el objeto de mejorar la cooperación económica en el comercio de bienes, servicios e inversiones. La cobertura del Acuerdo recientemente se expandió cuando la ASEAN y China firmaron el acuerdo sobre Comercio de Bienes, que implica ahorros arancelarios concretos en el comercio de productos. Este acuerdo se está aplicando desde julio de 2005. Las preferencias arancelarias concedidas se aplicarán a las importaciones desde la ASEAN hacia China con un 10% y desde China hacia la ASEAN con un 15% (CEPAL, 2005, p. 165).

Los porcentajes de participación dejan entrever la importancia comercial que reviste ASEAN por su cercanía geográfica y la acertada estrategia que ha decidido adoptar para mejorar sus relaciones comerciales y económicas con China.

Finalmente, es necesario advertir que la competencia que se plantea entre la producción asiática y latinoamericana en el mercado chino se podría ampliar hacia otras áreas sensibles para esta última como es el caso de la agroindustria. En China persisten antiguas estructuras agrarias corporativas en donde la industria no es dinámica y flexible, por lo cual resulta difícil que

pueda comenzar una exportación a gran escala. Sin embargo, a pesar de ello gradualmente comienza adquirir formas más sofisticadas y corporativas que acompañadas de ciertos capitales podrían generar una industria agraria de exportación. Algunos antecedentes existen, y de hecho ciertos productos se consumen en la región asiática. Aunque exista esta posibilidad, los capitales extranjeros encuentran dificultades en esa área por lo cual se encuentran más disponibles a invertir en otros sectores donde el Estado chino está más dispuesto a estimular el desarrollo industrial por el momento, beneficiando así a los productores de ALC (LÓPEZ-ALVES, 2002, p. 136).

### **Estrategia de inserción: tratados de libre comercio con China e India**

China e India han negociado varios acuerdos comerciales en estos últimos años. Por el lado de China, ha firmado y está negociando acuerdos de libre comercio con por lo menos 27 países. Por su parte India también está creando una compleja red de acuerdos comerciales. Concretó 13 acuerdos de libre comercio, entre los cuales se encuentran los Acuerdos Parciales con Chile y el MERCOSUR. El logro de Chile fue relevante en este plano debido a que se convirtió en el primer país occidental con el que China firmó un Acuerdo de Alcance Parcial dirigido principalmente a los bienes en Octubre de 2005. Mediante este acuerdo se debería de aplicar un arancel cero al 92% de las actuales exportaciones de Chile hacia el mercado Chino. Con respecto a otros productos, como salmones, uvas, cerezas, duraznos y manzanas, se estipulan desgravaciones graduales que se llevarían a cabo en los 10 años posteriores a la entrada en vigor del acuerdo. Ambos países han previsto incluir otros temas además de la liberalización del comercio de mercancías. De esta manera, el tratado establece un mecanismo de solución de controversias e incorpora el tema de la cooperación en áreas como la ciencia y la tecnología, la seguridad social, la educación, la promoción de inversiones, la cultura, las pequeñas y medianas empresas (pymes), la propiedad intelectual y el medio ambiente (CEPAL, 2005, p. 51). En el Acuerdo de Alcance Parcial entre India y Chile - firmado el 8 de marzo de 2006 - se estipula que: i) el 98% de las exportaciones chilenas y el 91% de las exportaciones indias obtendrán un promedio de rebaja arancelaria del 20%; ii) Chile rebajará los aranceles

de 296 productos indios, mientras que India rebajará los aranceles de 178 productos chilenos. Estas rebajas oscilan entre el 10% y el 50% de las tasas. Entre las exportaciones chilenas favorecidas figuran el cobre, la celulosa, los tableros de madera y los salmones, todas ellas materias primas.

Con respecto al Acuerdo de Alcance Parcial firmado entre el MERCOSUR e India hay que puntualizar su importancia dentro del marco de la cooperación Sur-Sur. Aunque el Acuerdo no reportaría beneficios comerciales inmediatos de gran alcance - el comercio recíproco representa apenas el 1% de cada bloque -, a través del mismo India aspira a expandir sus exportaciones de rubros estratégicos, como el de los productos farmacéuticos y químicos, los equipos de transporte, los textiles y la confección, mientras que por el lado de los países del MERCOSUR gran parte de sus intereses apuntan a diversificar su canasta exportadora, compuesta principalmente por aceites vegetales (soja), concentrados de minerales ferrosos y maquinaria no eléctrica (CEPAL, 2006, p. 51).

## **Conclusiones**

En atención a lo anteriormente expuesto, es altamente probable que los países latinoamericanos se beneficien en determinadas áreas y en otras se encuentren expuestos a una fuerte competencia por parte de estas dos economías emergentes como resultado de sus respectivos procesos de modernización en marcha como son las reformas y la apertura a las corrientes comerciales.

La configuración de las relaciones económicas externas de China e India y su proyección en ALC, reflejan sus crecientes interacciones y dependencias con el mundo en desarrollo. La inserción china y en menor medida de la India en ALC permite observar el esfuerzo por estrechar vínculos políticos y económicos en los planos bilateral, subregional, y con organizaciones regionales de cooperación a fin de garantizar el acceso a fuentes de recursos naturales, materias primas, reduciendo los espacios de maniobra política y económica de otros actores. En este contexto, podría esperarse que las relaciones entre la región y estos dos países se construyan en base a un eje de cooperación a largo plazo.

La necesidad por el suministro de materia prima ha llevado a que China

pasara a ocupar la tercera posición como importadora mundial durante el 2005 mientras que India quedó ubicada entre los veinte primeros. En vista de esta tendencia transitoria de fuerte demanda y de altos precios internacionales de los productos básicos, por las adquisiciones de China e India, sería recomendable para la región aumentar sus volúmenes de exportación aprovechando sus ventajas comparativas en los intercambios comerciales.

A pesar de ello, hay un tema al que se debe atender seriamente como es la inserción por parte de ALC en las cadenas globales de valor, aspecto fundamental para el futuro de la región. El acceso a dicha inserción se logrará en la medida que ALC oriente su producción hacia la complementariedad y especialización con dichos mercados en vez de buscar la competencia directa en sectores donde los países asiáticos cuentan con notorias ventajas de producción y también de calidad.

Por ello resulta necesario enfatizar la idea de participar en la complementariedad o especialización productiva en lugar de competir directamente con los productores de estas economías. A modo de ejemplo, como se señaló en el desarrollo del estudio, algunos sectores de México y Centroamérica dedicados a la producción de manufacturas (maquinaria industrial y eléctrica, productos electrónicos, equipos de transporte y textiles) se vieron desplazados por los productos chinos en el mercado de Estados Unidos incurriendo en grandes pérdidas.

En caso de que no se desarrolle este tipo de inserción, el principal frente de amenaza provendría de los mismos países latinoamericanos. Ello llevaría a perder una gran oportunidad para el pasaje hacia industrias de media y alta tecnología con fuerte sesgo exportador.

Además, es previsible que frente al reducido número de acuerdos de libre comercio existentes entre ALC y estos dos países en el largo plazo se registre una mayor participación de otras regiones geográficas más próximas, como el ASEAN, en el mercado Chino e Indio. Esto cuestionaría la situación actual de ALC como una de las principales zonas de abastecimiento de materias primas y de otros potenciales productos ya que eventualmente podría quedar relegada a una posición secundaria frente a este actor regional.

Finalmente, considerando la experiencia chilena con sus múltiples

acuerdos preferenciales, los TLC como instrumentos de vinculación interregional constituyen una modalidad que podría eliminar las restricciones operantes en el sistema multilateral de negociaciones económicas, que perjudican los intereses de los países de la región.

## Referencias Bibliográficas

- CASTILLA, Luis Miguel. *China: oportunidades y desafíos para América Latina*. Reporte de Economía y Desarrollo 2005. Caracas: Cooperación Andina de Fomento, dic. 2005. Disponible en: [http://www.caf.com/attach/17/default/LMCastilla\(2\).pdf](http://www.caf.com/attach/17/default/LMCastilla(2).pdf). Acceso en: febrero 2007.
- CESARÍN, Sergio. *La doble oportunidad para América Latina y el Caribe: China e India en la Creación de Cadenas Globales de Valor*. Buenos Aires: BID – INTAL/Instituto para la integración de América Latina y el Caribe, dic. 2005. Disponible en: [www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro\\_REDEALAP\\_2005\\_16\\_Cesarin.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_REDEALAP_2005_16_Cesarin.pdf). Acceso en: febrero 2007.
- CESARÍN, Sergio. La relación sino-latinoamericana, entre la práctica política y la investigación académica. *Revista Nueva Sociedad*, v. 203, n. 203, mayo./jun. 2006.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. CEPAL. China e India y sus relaciones comerciales con América Latina y el Caribe: oportunidades y desafíos. Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2005-2006. CEPAL, Santiago de Chile, sept. 2006. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/26619/CapituloII.pdf>. Acceso en: febrero 2007.
- \_\_\_\_\_. Aspectos estratégicos de la relación entre China y América Latina y el Caribe. Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2004. Tendencias 2005. CEPAL, Santiago de Chile, ago. 2005. Disponible en: [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/22465/PAN\\_E2004T05Cap5.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/22465/PAN_E2004T05Cap5.pdf). Acceso en: febrero 2007.
- \_\_\_\_\_. *Sobre la base de información oficial de los países y datos del Fondo Monetario Internacional*. Direction of Trade Statistics, 2006.
- DIRECON - Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. (s/f) [en línea]. Disponible en: [http://www.direcon.cl/documentos/India2/antecedentes\\_generales\\_india.pdf](http://www.direcon.cl/documentos/India2/antecedentes_generales_india.pdf).

- JETRO, Argentina. Análisis de la evolución del intercambio comercial entre América Latina y China. Jetro Buenos Aires oficina para Argentina, Paraguay y Uruguay. Gaceta de Prensa, n. 5/05, Edición Especial, jul. 2005. Disponible en: [http://www.jetro.go.jp/argentina/prensa/gaceta/julio05\\_edesp.html](http://www.jetro.go.jp/argentina/prensa/gaceta/julio05_edesp.html). Acceso en: agosto 2007.
- KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. *Economía internacional: teoría y política*. 5. ed. Madrid: Pearson Educación, 2001.
- LÓPEZ-ALVEZ, Fernando. *Sociedades sin destino. ¿América Latina tiene lo que se merece?* Buenos Aires: Taurus, 2002.
- OMC. *Trade Profiles*, 2006. Disponible en: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFHome.aspx?Language=E>. Acceso en: febrero 2007.
- ROSALES, Osvaldo; KAWAYAMA, Mikio. América Latina y China e India: hacia una nueva alianza de comercio e inversión. *Serie Comercio Internacional*, Santiago de Chile, CEPAL, n. 81, enero. 2007.
- WORLD BANK. *Prospects for the global economy, country-specific historical data*. The World Bank, Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/EXTGBLPROSPECTSAPRIL/contentMDK:20413173~menuPK:659183~pagePK:2470434~piPK:2470429~theSitePK:659149,00.html>. Acceso en: febrero 2007.



## Integração Ferroviária Sul-Americana: Por Que Não Anda Esse Trem?\*

Ivanil Nunes\*\*

**Resumo:** Considerando-se que, no presente, a integração da infra-estrutura dos mais variados modais é uma tendência irreversível torna-se relevante entender o papel das ferrovias nos fluxos de comércio e de pessoas que circulam na Região, principalmente, a partir do momento em que a integração econômica sul-americana parece se consolidar. A relevância da análise encontra-se no fato de que o funcionamento de modais de transportes, ou a existência de modais de transportes eficientes, podem ser determinantes para a ampliação das vantagens comparativas e competitivas em determinados setores econômicos dos países sul-americanos, bem como um fator motivador aos fluxos, tanto de pessoas quanto de comércio, entre esses países.

**Palavras-chave:** Integração, Ferrovia, Comércio, Infra-estrutura, Transporte.

**Abstract:** Being considered that, in the present, the integration of the infrastructure of the most varied modal is an irreversible tendency becomes relevant to understand the paper of the railroads in the trade flows and of people that circulate in the Area, mainly, starting from the moment in that the South American economical integration seems if it consolidates. The relevance of the analysis is in the fact that the operation of modal of transports, or the existence of modal of efficient transports, they can be decisive for the enlargement of the comparative and competitive advantages in certain economical sections of the South American countries, as well as a positive factor to the flows, as much of people as of trade, among those countries.

**Keywords:** Integration, Railroad, Trade, Infrastructure, Transport.

---

\* Trabalho apresentado no 1<sup>o</sup> Congresso Latino-Americano de História Econômica e 4a. Jornadas Uruguaias de História Econômica. Montevideu: 5, 6 e 7 de dezembro de 2007. As reflexões contidas neste artigo estão contempladas na Tese de doutoramento, em fase de conclusão, junto ao Programa de Integração da América Latina (PROLAM/USP).

\*\* Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina - PROLAM/USP. E-mail: ivanilnunes@usp.br. Recebido em 11/07/07 e aceito em 04/12/07.

## Introdução

A temática sobre a integração regional não é recente. Diversos projetos originários de governos ou de agências multilaterais já foram elaborados na Região visando o propósito de integração regional; porém, desde o final da década de 1940, com as formulações iniciais da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o assunto parece tornar-se bastante imperativo entre os meios acadêmicos, agências multilaterais e instâncias governamentais. A criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, parece contemplar parte desta ação política, acadêmica e estatal de integração econômica regional debatida desde o final da Segunda Guerra Mundial. Este processo de integração econômica na América do Sul que possui, portanto, pelo menos meio século de vigência é marcado por considerável aumento de circulação de pessoas e mercadorias no âmbito intra-regional. No entanto, a maior parte das mercadorias que circulam regionalmente são transportadas fora da área de fronteira. Assim, o aumento dos fluxos comerciais regionais, ampliados após as implementações desse acordo e principalmente a partir da década de 1990, não provocou acréscimo proporcional de integração entre as regiões dos países em que havia efetiva comunicação física por modais terrestres, tais como o ferroviário e rodoviário.

O objetivo neste trabalho é analisar o porquê de a infra-estrutura ferroviária sul-americana ser tão pouco integrada.

Considera-se neste trabalho que a inexpressiva participação ferroviária no processo de integração regional está relacionada ao tipo de desenvolvimento econômico e social realizados historicamente pelos países da Região. Assim, se por um lado, as ferrovias sul-americanas contribuíram, e contribuem, ao processo de integração econômica por outro essa contribuição aconteceu somente em alguns dos espaços econômicos dos países da região, cuja predominância estavam e estão direcionados à produção exportadora de matérias-primas; as ferrovias sul-americanas contribuíram, até meados do século XX, para a integração intra-nacional e inter-regional: seja através da expansão de linhas férreas em âmbito nacional quanto pela construção de conexões internacionais, que serviram para aumentar a possibilidade de trânsito nacional e inter-regional do transporte de passageiros, de mercadorias,

animais ou pequenas expedições, na Região. Porém, a partir de 1955, observa-se uma verdadeira “operação-desmonte” que foi desarticulando-nas desta função de integrarem a Região tanto em relação ao espaço intra-nacional quanto inter-regional<sup>1</sup>.

A análise sobre os motivos da construção de uma infra-estrutura ferroviária na América do Sul tão pouco integrada regionalmente poderá contribuir para o entendimento sobre como a integração econômica da América do Sul vem ocorrendo ao longo dos últimos dois séculos, tanto em âmbito internacional, quanto em âmbito nacional e intra-regional; principalmente, se levarmos em conta que esta pouca integração física parece ser uma das conseqüências do tipo de desenvolvimento econômico e social implantados, desde o século XIX, nos países da Região. O principal problema consiste em buscar entender porquê a participação do modal ferroviário na América do Sul é praticamente inexistente no processo de integração dos fluxos de comércio e de pessoas que circulam regionalmente, apesar das fortes evidências de expressivo aumento do comércio tanto no âmbito mundial quanto regional, ocorrido particularmente a partir da abertura econômica da década de 1990.

## **Sobre a infra-estrutura ferroviária na América do Sul**

As ferrovias estão presentes em todos os países sul-americanos. Sete desses países, possuem conexões internacionais que formam a infra-estrutura ferroviária internacional que possibilita a ligação ferroviária entre os seguintes países: Chile-Peru, Bolívia-Chile, Bolívia-Peru, Bolívia-Brasil, Argentina-Bolívia, Argentina-Chile, Argentina-Brasil, Argentina-Paraguai, Brasil-Uruguai, Brasil-Paraguai. A Argentina, a Bolívia e o Brasil se conectam com quatro países fronteiriços, cada, e são os que mais possuem conexões internacionais com seus vizinhos; seguidos de Chile, que possui conexões ferroviárias internacionais com três de seus vizinhos; Peru e Paraguai, respectivamente, possuem ligações férreas com dois países vizinhos; o Uruguai através de uma conexão está ligado, pela via férrea, apenas com o Brasil. Formam, portanto, ampla rede férrea de 74.715 km de extensão distribuída pelos países citados: Argentina, com 30.818 km, Bolívia com 4.200 km,

<sup>1</sup> Sobre este “desmonte” recomenda-se a leitura de Paula (2000) e Nunes (2005).

Brasil com 29.605 km, Chile com 5.034 km, Paraguai com 441 km, Peru com 1.720 km e Uruguai com 2.897 de vias férreas (ASSOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE FERROCARRILES, 2006).

Essas malhas férreas foram construídas a partir de meados do século XIX para atender, dentre os principais propósitos, ao escoamento de mercadorias em direção ao (ou proveniente dos) portos. Em função desse motivo observa-se que a maior parte da infra-estrutura ferroviária pouco parece contribuir, no presente, com a integração econômica regional em curso, ainda que tenha ocorrido na América do Sul consistente aumento da quantidade de circulação de mercadorias, nas últimas décadas.

A extensão da malha ferroviária sul-americana atingiu seu auge por volta de meados da década de 1950, quando passou a sofrer processo de encampação pública, seguido de desativação de linhas (ramais ou mesmo pequenas ferrovias inteiras, após 1960), que por diversos motivos não conseguiram mais competir com outros modais, como rodoviários, dutoviários, ou mesmo marítimo, no qual há séculos se baseiam os transportes externos realizados entre os diversos países da Região. Quando se compara a extensão das linhas desativadas na Região, entre 1945 e 2006, percebe que essa redução chegou a atingir a pouco mais de um quarto do total instalado:

Quadro 1 - América do Sul. Extensão das linhas férreas (1945-2006); em km

País	Extensão linhas em 1945	Extensão linhas em 1960	Extensão das linhas 2006	Extensão diferença (em %) 2006-1960
Argentina	42.578	43.923	30.818	29,8
Bolívia	2.343	3.470	4.200	21,0
Brasil	35.280	38.339	29.605	22,8
Chile	8.188	8.685	5.034	42,0
Colômbia	3.064	3.562	2.030	43,0
Peru	2.875	2.934	1.720	41,4
Uruguai	3.005	2.982	2.897	2,9
<b>Total</b>	97.333	103.895	76.304	26,6

FONTE: CEPAL, 1965, p. 5-6; ALAF, 2006

Observa-se que, após a década de 1960, embora tenha ocorrido desativação de diversas linhas férreas também ocorreu considerável aumento dos fluxos de comércios entre os países sul-americanos. Em 1960, a totalidade das

exportações da América Latina atingiu a 212.934.000 toneladas enquanto as importações equivaliam a 41.234.000 toneladas. Dessa soma dos fluxos comerciais internacionais, no entanto, se observa que as exportações representavam, 84% do comércio internacional dos países sul-americanos, o que significava que a maior parte destes fluxos de exportações e importações ocorriam para fora e de fora, respectivamente, da Região.

Apenas uma pequena parcela das exportações sul-americanas, de 15.970.000 de toneladas (7%), dirigia-se para a própria América do Sul e México, e, das importações totais, 14.875.000 de toneladas (29%) eram provenientes dessa mesma Região (CEPAL, 1965, p. 152). Dentre os principais países exportadores da Região, em 1960, abaixo destacados, percebe-se que a Argentina foi o que, em toneladas, mais exportou para os demais países da América do Sul; o Brasil, naquele ano, que exportou intra-região apenas a metade do total realizado pelos argentinos despontou, em quantidade, como maior importador regional.

Tabela 1 - América do Sul. Principais países exportadores (1960; em ton.)

Países	Exportações			Importações		
	totais	América do Sul	% do total	totais	América do Sul	% do total
<b>Brasil</b>	10.607.900	1.095.300	10,3	15.608.800	6.034.100	38,7
<b>Argentina</b>	9.371.000	2.067.500	22,1	10.599.200	5.617.576	53,0
<b>Chile</b>	7.047.500	480.900	6,8	3.239.700	387.100	11,9

FONTE: CEPAL, 1965

Já o Chile, dentre os três, é o que menos realizou transportes intra-região. Os dois países maiores exportadores, indicados na Tabela 1, acima, têm em comum o fato de importarem, naquele momento, maior quantidade de mercadorias provenientes da América do Sul, em relação às quantidades por eles exportadas para esta Região. Vale lembrar que isso gera uma situação em que alguns dos meios de transportes utilizados para o tráfego dessas mercadorias, sejam eles vagões, caminhões ou dutos passam a ser utilizados mais no sentido da importação que da exportação realizada por esses três países.

Conforme se verifica na Tabela 2, abaixo, esse montante de circulação intra-regional de mercadorias cresceu consideravelmente a partir da década de 1960.

Tabela 2 - Brasil. Variação das exportações e importações (1960-2005)

	Anos escolhidos (em milhões de toneladas)				Ano base 1960=100		
	1960	1990	2000	2005	1990	2000	2005
<b>Brasil</b>							
<b>Exportações totais</b>	10,6	168,1	244,6	397,0	1.584,6	2.306,1	3.742,1
<b>Importações totais</b>	15,6	57,2	92,8	93,6	366,4	594,4	599,7
<b>Export. América do Sul</b>	1,1	7,2	14,4	21,4	657,5	1.318,7	1.949,7
<b>Import. América do Sul</b>	6,0	8,3	32,9	25,4	137,6	545,4	421,2

FONTE: CEPAL, 1965; Brasil, 2006

Tomando-se a economia brasileira como referência, percebe-se que as exportações totais cresceram mais de 3.700%, entre 1960 e 2005; em relação às exportações para a América do Sul, este montante chegou a crescer quase 2.000%. Já as importações totais, brasileiras, cresceram aproximadamente 600%, enquanto as importações originárias da América do Sul aumentaram pouco acima de 400%, no mesmo período.

Num primeiro momento se poderia supor que o acréscimo dos fluxos comerciais na América do Sul, ocorridos a partir da década de 1960 e notadamente após a década de 1990, implicasse em aumento proporcional de maior circulação terrestre de pessoas e mercadorias, pelo menos entre as localidades de países em que houvesse efetiva comunicação física. E que isso provocasse também em ampliação do uso de modais terrestres tais como o ferroviário e o rodoviário, (ainda que pudesse se considerar como “aceitável” que houvesse maior participação, na quantidade transportada, através do modal marítimo, uma vez que a maior parte dessas transações comerciais ocorreram com mercados localizados fora da região).

No entanto, ao longo das últimas décadas este aumento de circulação de mercadorias não ocorreu, proporcionalmente, através das vias férreas, o que parece indicar dificuldades em se realizar a integração física entre os países da região através deste modal, que já fora bastante utilizado nas transações comerciais, conforme se pode observar na Tabela 3.

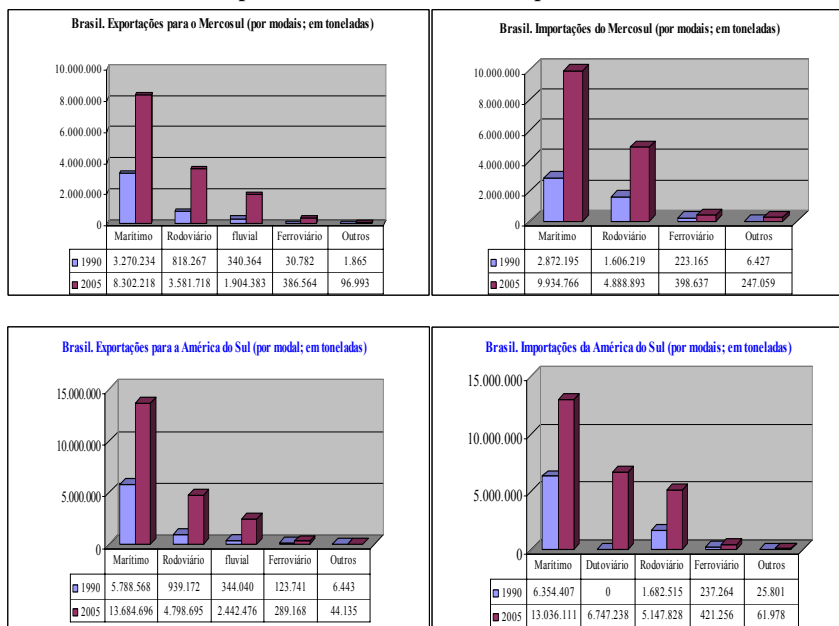
Tabela 3 - América do Sul. Principais fluxos de comércio via modal ferroviário (1965); em toneladas

Países	Exportação	por ferrovia	% (do total)	Importação	por ferrovia	% (do total)
Chile - Bolívia	5.020	5.020	100,0	13.083	10.200	78,0
Brasil-Bolívia	8.510	5.446	64,0	20.508	15.920	77,6
Brasil - Uruguai	101.198	44.020	43,5	103.267	26.200	25,4
Argentina - Bolívia	47.768	15.450	32,3	71.196	3.444	4,8
Argentina - Chile	199.156	45.000	22,6	432.901	45.581	10,5
Bolívia - Peru	1.448	276	19,1	2.703	276	10,2
Argentina - Paraguai	166.594	13.820	8,3	298.633	14.930	5,0
Brasil - Argentina	1.989.345	8.700	0,4	1.482.138	9.500	0,6
Total	2.519.039	137.732	5,5	2.424.429	126.051	5,2

FONTE: CEPAL, 1972, p. 13

Pôde-se observar que, em 1965, os principais fluxos comerciais (exportações e importações) pela via ferroviária representaram pouco mais de 5% do total realizado intra-região e se localizavam entre Chile-Bolívia; Brasil-Bolívia; Brasil-Uruguai; Argentina-Bolívia; Argentina-Chile e Bolívia-Peru. Entre as duas principais economias da América do Sul (Brasil-Argentina), a participação da ferrovia no intercâmbio comercial era uma das menores, representando apenas 0,4% das exportações brasileiras para a Argentina e 0,6% das argentinas para o Brasil. Os aumentos dos fluxos comerciais na Região passam, a partir da década de 1960, a ser realizados cada vez mais através de outros modais, como, por exemplo, o duto-viário e rodoviário, além de manter-se em alta a participação do modal marítimo: mesmo entre países fronteiriços, como é o caso de Brasil e os demais países-membro do Mercosul, conforme se pode observar na Figura 1.

**Figura 1 - Brasil. Exportações e importações (1990 e 2005); por modais; em toneladas transportadas**



FONTE: Brasil, 2006

Especificamente sobre a utilização do modal ferroviário na Região se poderia a princípio visualizar um quadro positivo, de expansão de seu uso, se tomarmos como base a quantidade transportada pelo modal ferroviário anteriormente e compará-los com o presente (2005), ainda que, conforme indica a Tabela 3, as exportações brasileiras, pela via ferroviária para a Argentina, Bolívia e Uruguai, juntos, durante o ano de 1990, equivaleu a apenas a metade da quantidade exportada por ferrovia pelo Brasil, em 1965, a estes países; quando foram exportadas 58.116 toneladas por este modal. Situação que se reverte, a partir de 1990, quando se constata que as exportações brasileiras, também pela via ferroviária cresceram consideravelmente. Pois enquanto as exportações brasileiras para a América do Sul foram aumentadas de 7.201.964, em 1990, para 21.354.732 de toneladas, em 2005, (acréscimo de 196,5%), as exportações para o Mercosul pelo modal ferroviário subiram de 30.782 para 386.564 toneladas, o que representou acréscimo de 1.155,8%, no mesmo período. As importações brasileiras provenientes da Argentina,



Bolívia e Uruguai pelo modal ferroviário, tomando-se como ano-base 1965, também seguiu em crescimento, pois enquanto naquele ano elas atingiram a marca de 51.620 toneladas, em 1990 essa quantia chegou a 223.165 toneladas, e a 398.637 toneladas em 2005 – representando acréscimos de 332,3% entre 1960 e 1990, e de mais 78,6 % entre 1990 e 2005. No entanto, proporcionalmente ao total transacionado em 2005, pelo diversos modais, entre os países sul-americanos a participação do ferroviário caiu, e muito, em relação ao desempenho demonstrado por este em 1965.

**Tabela 4 - Brasil. Exportações e importações com o Mercosul (inclusos Bolívia e Chile); 2005**

Exportação (por modais, em mil toneladas)										
Modais	Brasil-Argentina		Brasil-Bolívia		Brasil-Chile		Brasil-Paraguai		Brasil-Uruguai	
	Expor.	% total	Expor.	% total	Expor.	% total	Expor.	% total	Expor.	% total
marítimo	8.030,2	67,2	11,7	1,7	2.377,9	72,3	95,0	6,1	177,1	22,6
rodoviário	2.041,5	17,1	375,9	53,9	792,6	24,1	1.006,7	65,1	535,4	68,4
fluvial	1.631,9	13,7	133,4	19,1	83,1	2,5	223,6	14,5	49,0	6,3
ferroviário	222,4	1,9	160,5	23,0	24,1	0,7	162,4	10,5	1,8	0,2
outros	19,7	0,2	15,5	2,2	9,7	0,3	58,8	3,8	19,3	2,5
dutoviário	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>11.945,6</b>	<b>100</b>	<b>697,0</b>	<b>100</b>	<b>3.287,4</b>	<b>100</b>	<b>1.546,5</b>	<b>100</b>	<b>782,6</b>	<b>100</b>
Importação (por modais, em mil toneladas)										
Modais	Brasil-Argentina		Brasil-Bolívia		Brasil-Chile		Brasil-Paraguai		Brasil-Uruguai	
	Impor.	% total	Impor.	% total	Impor.	% total	Impor.	% total	Impor.	% total
marítimo	8.401,2	73,2	426,4	6,0	1.523,7	88,0	6,5	0,3	189,3	20,8
rodoviário	2.434,1	21,2	51,6	0,7	206,8	11,9	1.812,6	93,5	637,5	70,0
fluvial	11,3	0,1	20,9	0,3	0,0	0,0	12,8	0,7	1,1	0,1
ferroviário	216,8	1,9	22,6	0,3	0,5	0,0	100,1	5,2	81,8	9,0
outros	199,7	1,7	1,0	0,0	1,2	0,1	7,0	0,4	0,0	0,0
dutoviário	209,6	1,8	6.537,6	92,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,1
<b>Total</b>	<b>11.472,7</b>	<b>100</b>	<b>7.060,2</b>	<b>100</b>	<b>1.731,7</b>	<b>100</b>	<b>1.939,1</b>	<b>100</b>	<b>910,3</b>	<b>100</b>

**FONTE: Brasil, 2006**

Tomando-se os fluxos comerciais do Brasil, com seus demais parceiros do Mercosul (incluindo-se Bolívia e Chile), percebe-se que no ano de 2005 a participação do modal ferroviário aumentou proporcionalmente nas exportações brasileiras para a Argentina, que foram ampliadas de 0,4 para 1,9% do total; no sentido importação (Argentina-Brasil) a participação do modal ferroviário cresceu de 0,6 para 1,9% das mercadorias transportadas. Em relação ao comércio boliviano e uruguaio, a queda foi enorme: os fluxos

de comércio, pela via ferroviária Brasil-Bolívia, que representavam 64 e 77,6% (das exportações e importações brasileiras com aquele país, respectivamente), foram reduzidas para 23 e 0,3%, (exportações e importações, respectivamente), em 2005; ano em que mais de 90% das importações brasileiras provenientes da Bolívia foram realizados através do modal dutoviário; com o Uruguai, esses números (de exportações e importações brasileiras, respectivamente) se reduzem de 43,5 e 25,4%, em 1965, para apenas 0,2 e 9%, em 2005. As exportações brasileiras para o conjunto desses países sul-americanos acima apontados atingem o total de 18.259.072 toneladas, das quais 571.183 toneladas foram transportadas por ferrovia, equivalentes a 3,1% do total; das importações provenientes daqueles países obtém-se a soma de 23.113.962 toneladas, das quais 421.256 toneladas entraram no Brasil pela via férrea, em 2005; o que equivalem a apenas 1,8% do total importado deste conjunto de países.

### **Por que não anda esse trem?**

Se existem linhas férreas, ligando pelo menos sete países da América do Sul e se existem mercadorias a serem transportadas regionalmente e considerando-se que efetivamente aumentaram-se às exportações e importações na Região porquê, então, não aconteceu aumento proporcional dos transportes pelo modal ferroviário? Parte desta resposta parece estar diretamente relacionada ao tipo de desenvolvimento econômico e social realizados historicamente pelos países da Região e a função que as ferrovias vêm desempenhando neste processo, desde o século XIX.

Durante o período colonial a inserção da América do Sul na economia internacional foi marcada por histórica subalternidade econômica, política e social, que durou aproximadamente quase três séculos. Esse tipo de integração ao sistema econômico mundial parece ter deixado marcas históricas profundas – como, por exemplo, o desenvolvimento associado à dinâmica econômica, política e social, externas. A causa principal para o fato de a malha ferroviária dos países da América do Sul pouco integrarem entre si parece estar relacionada ao tipo de desenvolvimento econômico consolidado no século XIX pela classe dominante agrário-exportadora e seus aliados. O fator dinâmico daquela economia tinha por base a produção ou extração de

produtos primários, localizadas em alguns poucos espaços econômicos em detrimento de outros, que pudessem ser exportadas. Daí, a convergência dos interesses dessas classes com capitalistas externos também interessados no funcionamento neste sistema econômico e social.

Parte-se, aqui, do princípio de que durante o surgimento e, posteriormente, com a consolidação do modo de produção capitalista os espaços econômicos foram sendo construídos sob a marca de uma distinção entre países e entre regiões intra-nacionais que apesar de distintas entre si foram sendo paulatinamente integradas ao modo de produção capitalista, para o qual não se constituíam empecilhos o fato de haver diferenciadas formas de organizações espaciais dentro da divisão internacional do trabalho. A construção destes vários espaços mundiais integrados, apesar de distintos entre si, faz parte da lógica da produção em escala mundial, que por sua vez, necessita tanto de uma superestrutura que lhe dê garantias para sua expansão quanto de uma infra-estrutura econômica, que possibilite a realização desta expansão. Logo, a integração econômica que está em curso na América do Sul, pelo menos desde o século XIX, em constante adaptação aos diferentes estágios do processo de acumulação, deve ser entendida como um processo contínuo de expansão e unificação de mercados seja no interior de uma nação seja em âmbito regional ou mundial. Conforme adverte Schiffer:

produzir espaço (capitalista) implica em construir ligações entre as localizações, de modo a propiciar uma homogeneização tal que a forma-mercadoria possa se implantar. O espaço é, portanto, recriado (transformado) continuamente, segundo os estágios do processo de acumulação. (SCHIFFER, 1989, p. 15).

Ao longo dos últimos cinco séculos constata-se a expansão e unificação de mercados que ocorre, em geral, do centro para a periferia: fenômeno que se observa ter ocorrido em distintas partes do mundo através de diversas formas, mas, sobretudo sob o domínio de espanhóis e portugueses, sobre a América do Sul e Central, a partir do século XVI, e dos ingleses, a partir do século XIX, que, por terem dominado vastas áreas territoriais em diversas partes do mundo, haviam montado extenso império. O que equivale a dizer que a expansão passou a ocorrer a partir dos países onde se originou o sistema

capitalista para os não-capitalistas. Segundo Luxemburgo (1985), a partir do século XIX, no entanto, a busca de novos mercados acrescenta um diferencial em relação à expansão colonial européia iniciada no século XVI, pois, em função do contexto econômico e financeiro estruturados na Europa onde se dinamizava o processo de industrialização, requeria-se, do ponto de vista dos capitalistas ingleses e outros, além do controle de fontes de matérias-primas, também a conquista de novos mercados consumidores. É dentro dessa necessidade de amplos espaços econômicos que deve ser compreendido o processo de expansão e mesmo de ocupação territorial, em pleno século XIX.

Logo, os países sul-americanos, do ponto de vista da dinâmica do capital internacional, teriam sido “apenas” mais uma dentre outras tantas regiões do mundo que passaram a disputar ou serem disputadas pelos capitais externos que visavam investimentos em serviços públicos, ferrovias e outros. Ao se inserirem, não o fazem de modo regionalmente uniforme, ou de modo a beneficiar todas as classes sociais ou o conjunto da economia nacional; ao se abrir uma linha de exportação, seja de produtos agrícolas, de minérios ou outra mercadoria isso se dá em algumas poucas localidades que passam a necessitar de infra-estruturas que potencializem a integração dessas localidades “inseridas” ao centro econômico próprio da nação, ou externo a ela: em geral externo à Região. O processo de inclusão de cada uma dessas localidades, que vão sendo construídas dentro da lógica de expansão capitalista requer, a cada instante, infra-estruturas que potencializem a produtividade do sistema.

É dentro dessa lógica, e somente a partir do momento em que a produção atinge o ponto de equilíbrio que viabiliza o negócio e, por conseqüência, a possibilidade de retorno financeiro dos capitais aplicados, é que a tração animal, da mula, passa a ser substituída pela ferrovia. Ainda que pareça uma obviedade vale atentar para o fato de que essa criação do espaço econômico não é estático, o que impõe a cada um desses espaços a contínua transformação, segundo cada estágio. Assim, o formato da infra-estrutura, ou, melhor dizendo, o modal implantado em cada momento histórico está relacionado às exigências desta elite (classe ou fração de classe) que o implanta, e não à lógica da racionalidade da integração dos diversos espaços nacionais. Vale observar que essa clareza de propósitos de classe não deve

ser entendida como resultante de uma concepção clássica de classe, advinda do sistema de produção capitalista europeu – em que a classe se estabelece em função da universalização da propriedade privada, fundamentada pela racionalidade do direito e representativa de um Estado nacional. Segundo Fernandes (1981, p. 33) na América Latina as classes sociais hegemônicas se caracterizam pela sua situação econômica, pela sua capacidade de condicionar direta e indiretamente tanto os processos de concentração social e riqueza, do prestígio social e do poder (inclusive o poder de monopolizar o controle do poder do Estado e suas funções) “quanto os mecanismos societários de mobilidade, estabilidade e mudanças sociais”.

Existe, portanto, uma característica peculiar no processo de formação da classe hegemônica instauradora do sistema agrário-exportador da Região.

Na América Latina, o capitalismo e a sociedade de classes não são produtos de uma evolução interna o que, em si mesmo, não constitui a maior fonte de problema. Acresce que, até o presente, o capitalismo evoluiu na América Latina sem contar com as condições de crescimento auto-sustentado e de desenvolvimento autônomo. Em conseqüência, classes e relações de classes carecem de dinamismos societários que são essenciais para a integração, a estabilidade e as transformações equilibradas da ordem social inerente à sociedade de classes (FERNANDES, 1981, p. 35).

Assim, no interior de cada uma das nações sul-americanas formaram-se distintos espaços econômicos, ocupados pelas diferentes elites locais que competem entre si buscando lograr a hegemonia política e econômica em âmbito nacional. Do ponto de vista político a hegemonia, em geral, vem acompanhada da possibilidade de o grupo, que se instala no aparelho do Estado utilizar-se do recurso de impor-se como legítimo representante dos interesses “supremos da nação”, ao defender propositamente seus interesses, que são da fração de classe, como sendo nacionais. Do ponto de vista econômico a hegemonia confere a este seletivo grupo a exploração de fatores de produção disponíveis como terra, trabalho e capital que passam a deslocar-se para essas áreas o que facilita a manutenção do domínio político da respectiva fração da classe dominante, ou de seus aliados. É essa

consciência de seus interesses, não isentas de conflitos no interior da classe dominante, que possibilita que a concentração de riqueza e prestígio social se converta em poder político institucional capaz de comandar o controle do Estado - que representa, dentre outras, as relações existentes entre o poder político e o econômico.

Portanto, ao se criar uma linha de exportação essa fração da classe dominante o faz visando à integração econômica de “seu” espaço econômico restrito, podendo este espaço ser mais ou menos dinâmico, do ponto de vista do conjunto da economia nacional, em função do tipo de mercadoria ofertada. Essa especialização exportadora, de algumas regiões dentro desses países parece, no entanto, definir certas características quanto ao tipo de desenvolvimento da infra-estrutura ferroviária implementada no século XIX: regionalmente excludente e vinculada a alguns poucos clientes e produtos; características ainda presentes no traçado ferroviário regional, em pleno século XXI. Nas localidades em que se estabeleceu a produção de produtos agrícolas, deu-se o uso extensivo de terras assim como a grande quantidade transportada criou a demanda por infra-estrutura de transporte que precisou levar em consideração, além do porto exportador, o próprio mercado interno – em que na maioria dos casos, ambas localizações (do porto e do mercado interno) se coincidiam, como é o caso do Rio de Janeiro, no Brasil, Buenos Aires, na Argentina, Montevideo, no Uruguai.

Já nas localidades que se inseriram através da extração de minerais o modelo de desenvolvimento acabou por gerar um pólo de desenvolvimento que se comportava como um sistema econômico à parte à nação. Pois, apesar de elevada densidade de capital e avanço tecnológico, neste caso utiliza-se a uma pequena quantidade de mão-de-obra, além de a extração de minérios pouco se vincular a economia interna. Desse modo a infra-estrutura criada para servir as indústrias mineiras de exportação tornaram-se escassas ou nulas para a implementação ou ampliação do mercado interno; segundo Furtado,

as potencialidades como fator dinâmico somente se tornaram conhecidas quando o Estado interferiu para obrigar essas empresas a adquirir dentro do país parte de seus insumos para captar, sob a forma de impostos, uma parte significativa do fluxo de renda que tradicionalmente era remetido ao estrangeiro (FURTADO, 1970, p. 65).

Para essas elites e seus aliados de classe, o fato de a integração logística ferroviária, em pleno século XXI, pouco atender a integração nacional ou inter-regional parece não se constituir em sério problema uma vez que as ferrovias sul-americanas continuaram, tais quais desde o século XIX, a atender algumas poucas localidades ligando-as aos portos.

As ferrovias surgiram como parte da ocupação do espaço econômico no âmbito das nações – em pleno desenvolvimento do modelo exportador (e expatriador), logo, fazem parte da estrutura econômica e social do século XIX e foram instituídas para atenderem a propósitos específicos. A forma como as empresas ferroviárias foram sendo constituídas, construídas e operadas regionalmente exhibe fartos exemplos da utilização de uso do dinheiro público por parte de seletos grupos de investidores nacionais e estrangeiros (em boa parte, ingleses) aliados a fornecedores de equipamentos, construtores e governos. Gómez e Schvarzer (2006) apesar de reconhecerem a importância que teve a criação da primeira ferrovia Argentina, a Ferrocarril del Oeste, decisiva para o desenvolvimento posterior das demais linhas férreas do país, descrevem o farto aproveitamento especulativo em torno deste tipo de empreendimento:

a maximização dos ganhos passava então pela posse das terras que se estava por valorizar e pelo controle das operações de compra de equipamentos e instalações. A experiência da construção dos primeiros quilômetros de vias, que se fez brotar ganhos fabulosos aos proprietários de terras, dos contratados para realizar as obras e outros definiu os lineamentos do processo massivo do avanço ferroviário no século XIX. Durante várias décadas (...) a FCO, primeira ferrovia nacional (privada, depois estatal e em seguida estrangeira), era uma espécie de casca dos negócios fenomenais que se faziam em seu entorno e que beneficiavam a um amplo grupo de operadores ao mesmo tempo em que impulsionava a economia nacional. (GÓMEZ, SCHVARZER, 2006, p. 257).

Até mesmo a criação de conexões ferroviárias internacionais, que uniram diversas fronteiras regionais, parecem ter sido estabelecidas visando bem pouco aos propósitos da aproximação dos povos da Região. Uma breve análise revela que esses pontos de intercâmbios internacionais ferroviários

surgiram mais em função de conflitos do que de efetivamente integração econômica regional. As quatro primeiras conexões internacionais acabaram se constituindo em função da Guerra do Pacífico (1879-1883). A primeira conexão surgiu quando parte do território (Arica) em que operava a Ferrocarril Tacna-Arica, construída em 1856, passou do domínio peruano para chileno. Em função da mesma guerra parte do território boliviano que compreendia o deserto de Atacama, que o ligava ao oceano Pacífico, na região de Antofagasta, foi conquistado pelo Chile, fechando-se assim, definitivamente, o acesso da Bolívia ao Pacífico. Essa necessidade estratégica boliviana, de reconstruir uma saída para o mar estimulou a criação de pelo menos mais três intercâmbios ferroviários internacionais na região, envolvendo territórios deste país, entre 1883 e 1915: conexão entre o território boliviano a Arica e Antofagasta (ambos, chilenos, após 1883), e, Mollendo, em território peruano (CEPAL, 1972, p. 128-129). Pelo menos outras duas alternativas foram realizadas buscando-se vencer o isolamento a que estava submetido o território boliviano: o convênio assinado entre a Bolívia e Argentina, em 1894, que procurava criar a uma alternativa de ligação ferroviária dos Andes bolivianos com o norte argentino através da construção de um ramal que partisse das linhas da Ferrocarril Central Norte, até Villazón, na fronteira com a Bolívia, cuja execução das obras, efetivamente, somente se concretizou em 1924; e o convênio celebrado em 1906, também entre Argentina e Bolívia, em que se iniciou lento processo de negociação para se construir uma outra ligação férrea que pudesse ligar a Planície boliviana aos portos de Rosário e Buenos Aires, através da malha ferroviária do norte argentino. Projeto realizado somente em dezembro de 1957 e seguido de uma interrupção das linhas no ano seguinte, devido à destruição de pontes causadas pelas chuvas; a operação das linhas retomou-se somente em novembro de 1965 (CEPAL, 1972, p. 138-139).

A segunda etapa de construções de conexões internacionais ferroviárias tem como elemento central as disputas por hegemonia havidas entre Brasil e Argentina. Após a guerra contra o Paraguai (1864-1870), este país abriu o Rio Paraguai à livre navegação, o que incorreu na transformação de Corumbá em importante ponto comercial internacional com vinculação direta com o porto de Buenos Aires – num momento em que tanto Brasil, quanto Argentina e



Chile disputavam abertamente a influência sobre os países menores da região. Neste jogo de influências, o Estado do Mato Grosso (Brasil) ficava, segundo Queiroz (2004), bastante exposto à “cobiça” estrangeira. A dificuldade de se chegar do Rio de Janeiro ao Mato-grosso, por via terrestre, em função dos vários pantanais a serem atravessados, impunha a viagem àquela localidade, a necessidade de se passar pelo Rio da Prata, e deste, atingir aos Rios Paraná e Paraguai (QUEIROZ, 2004, p. 115). A ligação, de São Paulo (Bauru) ao Mato Grosso, se concluiu com inauguração da E. F. Noroeste do Brasil (NOB), construída entre 1905-1914, ainda que de forma incompleta, uma vez que a ponta dos trilhos permaneceu em Porto Esperança (Mato Grosso), desde a inauguração, até 1952, quando se abriu a estação de Corumbá ao tráfego, em 15 de dezembro de 1952 (BRASIL, 1960, p. 133).

Outras iniciativas brasileiras passaram a estender as linhas em direção aos demais países vizinhos. Em 1873, o governo brasileiro decidiu pela construção de uma linha férrea ligando Porto Alegre a Uruguiana (fronteira com a Argentina) e a Santana do Livramento (fronteira com o Uruguai), que se concluíram em 1907 e 1910, respectivamente (CEPAL, 1972, p. 136); em 1931, inaugura-se à estação de Jaguarão, consolidando-se, assim, mais uma ligação férrea entre Brasil e Uruguai (BRASIL, 1960, p. 279).

O Paraguai, logo após o término da Guerra contra ele, em 1870, restabeleceu relação viária primeiro com a Argentina, através da navegação fluvial, e posteriormente através da construção de via férrea ligando Asunción a Encarnación, margem direita do Rio Paraná, divisa com a cidade argentina de Posadas. Em 1911, a ferrovia paraguaia, passou por processo de troca de bitolas, de 1,676 para 1,435 metro, para atender ao propósito de se conectar a ferrovia argentina. Em 1913, essa ligação ferroviária argentino-paraguaia se concretizou após a assinatura de acordo sobre o tráfego de pessoas e mercadorias (CEPAL, 1972, p. 138). Com o Brasil, a ligação veio a ocorrer somente com o término da construção do Ramal de férreo de Ponta-Porã, que partindo da estação de Indubrasil, localizada no km 857 da Noroeste do Brasil, atingiu a fronteira paraguaia em 19/04/1953 (BRASIL, 1960, p. 134).

Novos projetos de ligações internacionais ferroviárias se viabilizaram após a Guerra do Chaco (1933-35) em que conflitaram o Paraguai e a Bolívia.

O prolongamento da linha férrea denominada Ferrovia Brasil-Bolívia (Corumbá a Santa Cruz de la Sierra), ganhou novo impulso após a assinatura do Tratado de vinculação ferroviária de 25 de fevereiro de 1938, em que o governo brasileiro se comprometia em participar da realização daquele empreendimento. Vale lembrar que, o projeto de construção de uma ferrovia em território boliviano, por parte do governo brasileiro, era discutido desde o Tratado de Petrópolis<sup>2</sup>, de 1903 (CEPAL, 1972, p. 141), porém, a mudança da localidade desta via férrea, iniciada em 1939 e concluída somente em 1954, atendia a nova conjuntura econômica do pós-ciclo da borracha, descrito por Figueiredo.

a Noroeste do Brasil e a Brasil-Bolívia pela sua localização geográfica podem, em breve ser um eixo de irradiação de pan-americanismo, pois a elas ficarão ligadas as capitais do Peru, do Chile, do Paraguai, da Argentina, do Uruguai e do Brasil (...) (FIGUEIREDO, 1950, p. 95).

Outras duas conexões internacionais férreas foram estabelecidas entre os territórios argentino e chileno: a primeira, entre o trecho de Mendoza (Argentina) a Los Andes (Chile), inaugurado em 1910, após 23 anos de construção, e o segundo ligando Salta a Antofagasta, inaugurado em 1948.

Segundo a CEPAL (1972, p. 8-9), no início da década de 1960, estavam em operação pelo menos 13 pontos de intercâmbios internacionais ferroviários; destes, nove eram operados por ferrovias que possuíam o mesmo padrão de bitolas o que possibilitava inclusive o intercâmbio de material rodante.

---

<sup>2</sup> Tratado firmado entre Brasil e Bolívia, em 1903, pelo qual o Brasil adquiriu o Acre e indenizou a Bolívia, em dinheiro, além de ceder terras no Mato Grosso e comprometer-se a construir a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré para escoar a produção boliviana pelo rio Amazonas.

Quadro 2 - América do Sul: Pontos de intercâmbios internacionais ferroviários

<b>Rotas</b>	<b>Conexão</b>	<b>Ferrovias</b>	<b>bitola (m)</b>
Arica (Chile) La Paz Bolívia)	Visviri Viacha	F C Arica La Paz Empresa Nacional de F. de Bolívia	1,0 1,0
Antofagasta (Chile) La Paz (Bolívia)	Olague (Chile)	F. C. Antofagasta-Bolívia Empresa Nacional de F. de Bolívia	1,0 1,0
Maratani (Peru) La Paz (Bolívia)	Punio Guaqui	F. C Del Sur Del Perú Empresa Nacional de F. de Bolívia	1,4 1,0
Arica (Chile) - Tacna (Peru)	Arica	F. C Tacna-Arica	1,4
Buenos Aires (Arg.) Santiago (Chile)	Las Cuevas Caracoles	F. C. Gral. Belgrano F. F Transandino por Juncal	1,0 1,0
Buenos Aires (Arg.) Antofagasta (Chile)	Socompa (Arg.) Socompa (Chile)	F. C. Gral. Belgrano F. F Transandino por Socompa	1,0 1,0
Buenos Aires (Arg.) La Paz (Bolívia)	La Quiaca Atocha	F. C. Gral. Belgrano Empresa Nacional de F. de Bolívia	1,0 1,0
Buenos Aires (Arg.) Santa Cruz (Bolívia)	Pocitos Yacuiba	F. C. Gral. Belgrano Empresa Nacional de F. de Bolívia	1,0 1,0
São Paulo (Brasil) Santa Cruz (Bolívia)	Corumbá Arroyo Concepción	E. F. Noroeste do Brasil Empresa Nacional de F. de Bolívia	1,0 1,0
Buenos Aires (Arg.) São Paulo (Brasil)	Paso de los Libres Uruguaiana	F. C. Gral. Urquiza V. F. Rio Grande do Sul	1,4 1,0
Buenos Aires (Arg.) Assunción (Paraguai)	Posadas Encarnación	F. C. Gral. Urquiza F. C. Pres. Carlos A. Lopez	1,4 1,4
São Paulo (Brasil) Montevideo (Uruguai)	Livramento Rivera	V. F. Rio Grande do Sul F. C. del Estado del Uruguay	1,0 1,4
São Paulo (Brasil) Montevideo (Uruguai)	Jaguarão Rio Branco	V. F. Rio Grande do Sul F. C. del Estado del Uruguay	1,0 1,4

FONTE: CEPAL,1972

Em quatro destes pontos haveria, no entanto, necessidade de transbordos: no trecho entre Maratani (Peru) e La Paz (Bolívia); entre o Rio Grande do Sul (Brasil) com a Argentina (Uruguaiana - Paso de los Libres) e nos dois

trechos entre este mesmo Estado brasileiro e Montevideo (Uruguai), tanto pela via Livramento-Rivera quanto pela Jaguarão-Rio Branco.

A construção desta infra-estrutura foi interrompida, porém, por diversos fatores que atravancaram a utilização do modal ferroviário como alternativa ao transporte marítimo na Região. Segundo a CEPAL, um dos motivos desta interrupção à expansão ferroviária internacional está relacionado à nacionalização das ferrovias, ocorridas após a Segunda Guerra. Na Argentina, em 1948, no Uruguai, em 1949, no Brasil, em 1957, o processo estaria relacionado por um conjunto de transações financeiras destinadas a descongelar as divisas acumuladas com o Reino Unido durante a Segunda Guerra Mundial.

Um resultado imediato da nacionalização foi a necessidade de programar a recuperação da infra-estrutura e equipamentos, muito descuidados durante a guerra e completar e integrar as redes ferroviárias, começando pelas linhas nacionais mais importantes e deixando para mais tarde os trechos internacionais. (CEPAL, 1972, p. 131).

Se por um lado é inegável que as ferrovias sul-americanas contribuíram muitíssimo e contribuem ao processo de integração econômica, por outro, esse processo esteve, basicamente, limitado a alguns espaços econômicos dos países da região, cuja predominância estavam e estão direcionados à produção exportadora de matérias-primas. O que se observa, a partir de 1950, na Região, é que essas ferrovias foram deixando, ao longo dos anos, de cumprir as funções a elas peculiares, como por exemplo, o transporte de passageiros, de animais, de pequenas expedições, dentre outros serviços, para tornarem-se cada vez mais especializadas nos transportes de cargas. É fato que de meados do século XIX até por volta de 1950 elas facilitaram o processo de integração intra-nacional dos países da Região através da expansão de linhas férreas em âmbito nacional, bem como contribuíram para os primeiros passos da integração inter-regional sul-americana por meio da construção de conexões internacionais, que durante décadas atenderam, intra-região, aos transportes de passageiros, de mercadorias, animais ou pequenas expedições, e sobretudo, integraram diversas localidades intra-nacionais ao mercado mundial e aos centros econômicos nacionais, através de linhas que, na maioria das vezes,

têm como sentido, quase único, os portos.

Importante notar que a tentativa de integração das linhas férreas entre os países da região estavam presente desde as primeiras instalações, que datam de meados do século XIX. Assim, este propósito já aparecia entre as metas dos projetos mais ambiciosos realizados na Região apesar do visível domínio do modal marítimo na circulação de pessoas e mercadorias ser evidente, pelo menos até por volta de 1940. Antes, porém, de se consolidarem como mecanismo efetivo no processo de integração, essas conexões férreas passaram a enfrentar a concorrência dos outros modais, que a partir da década de 1950, passaram a se materializar, também, como alternativa ao transporte marítimo e fluvial, como é o caso dos modais dutos-viários, aéreo, e, principalmente, rodoviário: aparentemente mais flexíveis ao atendimento da circulação de mercadorias diversas, que passaram a ter maiores demandas, tanto internamente quanto regionalmente. Essas alterações de funções das empresas férreas que, a partir da década de 1950 passaram por uma verdadeira operação-desmonte, tornaram-nas, na prática, opções de transportes de segunda categoria.

## **Considerações finais**

O formato dessa rede férrea, que pouco integra regionalmente, revela, portanto, um dos principais aspectos do desenvolvimento econômico e social sul-americano marcado pela vinculação com o “de fora” em detrimento da efetiva integração intra-regional o que torna evidente que a interdependência entre amplos setores econômicos locais, exportadores de matérias-primas, com os interesses externos não é um fenômeno restrito ao século XIX; logo, essa “vinculação” externa não se limita a um estágio específico da história econômica regional, como, por exemplo, o período compreendido entre meados do século XIX e a Crise de 1929, pois tal como ocorria, desde as primeiras implantações, as ferrovias sul-americanas continuam a atender no presente, quase que privativamente a seletor grupo de proprietários de mercadorias exportáveis.

A ação de construção ou re-construção desta infra-estrutura não é estática. Altera-se ao longo do tempo em função da capacidade política desses grupos sociais hegemônicos e de seus aliados em implementar projetos

de infra-estrutura que atendam aos seus interesses de classes. Logo, se a infra-estrutura é resultado do modelo de desenvolvimento econômico e social, pode-se aferir que esta é modificada, por volta de meados do século XX, para atender às novas demandas advindas com a produção econômica regional que, conforme se observa no Quadro 3, amplia a participação de produtos industrializados na formação dos PIB regionais.

**Quadro 3 - América do Sul. Participação da produção industrial no PIB (1940-1955; em %)**

País	1940	1950	1955
Argentina	23	24	25
Chile	18	23	23
Uruguai	18	20	23
Equador	16	16	15
Brasil	15	21	23
Venezuela	14	11	13
Peru	13	14	15
Colômbia	8	14	15

FONTE: Bethell, 2005, p. 32, p. 106

Verifica-se, portanto, enorme aumento da participação dos setores vinculados ao espaço urbano e industrial no processo decisório destes diversos países; se durante a implementação da industrialização (de substituição de importações), entre 1914-1945 essa nova elite necessitou da aliança com os trabalhadores para enfrentar a hegemonia política dos setores agrários, a partir da década de 1950, a disputa da hegemonia política se desloca para o campo da burguesia industrial e de suas frações de classe (pequena burguesia nacional; associada ao capital externo, e, além disso, a própria burguesia internacional que se “internaliza” nas principais economias da América Latina). Esses novos interesses hegemônicos impõem transformações na organização do espaço econômico, que foi sendo alterado para contemplar, a partir de então, às demandas da circulação também no âmbito do mercado interno e inter-regional; não mais a uma circulação voltada basicamente em direção (ou proveniente do) porto, mas direcionada a diversos pontos de produção, distribuição e consumo; pontos esses espalhados em vasto espaço econômico.

Depreende-se daí, que as ações estatais de integração ocorridas pós-meados da década de 1950 atendiam também aos propósitos da ampliação dos mercados tanto para as indústrias nacionais instaladas no período 1914-45 quanto para o atendimento da demanda logística das multinacionais instaladas na América do Sul após a Segunda Guerra Mundial. Pois, a participação das manufaturas se torna crescente tanto nas exportações totais quanto para dentro da própria área da ALALC, a partir de 1960.

**Tabela 5 - América do Sul. Participação das manufaturas no comércio: total e intra-região (1960-1990)**

	1960		1970		1980		1990	
	total	intra-região	total	intra-região	total	intra-região	total	intra-região
<b>ALADI</b>	3,4	10,6	9,8	33,4	17,3	46,1	33,0	51,3
<b>Argentina</b>	4,1	6,6	14,2	33,0	23,2	43,7	29,3	45,3
<b>Brasil</b>	2,2	8,4	13,2	47,3	37,2	79,9	51,8	82,9

FONTE: Bethell, 2005, p. 191

Parece configurar-se, a partir da Segunda Guerra Mundial, e particularmente após a criação da ALALC (renomeada, em 1980, para Asociación Latinoamericana de Integración – ALADI), um cenário de ampliação do comércio de manufaturas, tanto interna quanto externamente à Região. No conjunto, os países sul-americanos tiveram suas exportações de manufaturas ampliadas de 3,4% do total, em 1960, para mais de um terço do total destas, em 1990; Argentina e Brasil, no mesmo período passaram de 4,1 e 8,4% para 29,3 e 51,8%, respectivamente. No âmbito da intra-região sul-americana, as exportações de manufaturas cresceram, proporcionalmente, ainda mais em relação ao total das exportações, ampliando-se de 10,6%, em 1960, para 51,3%, em 1990. As indústrias localizadas no Brasil parecem ter sido, de longe, as que mais conseguiram ampliar seus mercados intra-regionais, uma vez que a participação das exportações das manufaturas produzidas no Brasil, que em 1960 representavam apenas 8,4% do total exportado à Região ampliou-se para 82,9% das exportações brasileiras para os demais países da ALADI.

Considerando-se que as ações dos Estados buscam garantir a reprodução ampliada do capital e não se comportam apenas como instrumento de uma

classe específica; ainda que em diversos momentos essas ações tomem a aparência de contradição com os interesses de setores da classe dominante, pode-se aferir que a expansão da logística de transportes terrestres na Região, baseadas na opção rodoviária nada possui de contraditória. A ação estatal, de se re-construir a rede de transportes através da construção de rodovias ou re-capacitação da rede férrea existente anteriormente e, por conseqüência, ao provocar o desmonte de parcela do sistema de transportes ferroviários foi o que, de fato, possibilitou o aumento da racionalidade do conjunto da economia – tornando-a mais competitiva e produtiva seja para a parcela da elite pertencente à burguesia industrial, que passou a contar com maior espaço homogêneo para sua reprodução, seja para os setores agrário-exportadores, que passaram a contar com ferrovias cada vez mais direcionadas para uso quase exclusivo aos transportes deste seleto grupo de exportadores de mercadorias que há séculos fluem através do sistema ferroviário-portuário da Região.

A indústria automobilística, em particular, que passou a expandir-se devido ao uso intensivo de automóveis, caminhões e ônibus, em estradas cada vez mais modernas, torna-se beneficiária direta das ações estatais de diversos países da Região, que a partir da década de 1950 passaram a re-inventar o modo de circulação para atender às demandas inerentes da crescente produção industrial. Esse aumento da produção industrial além de alterar o modelo de circulação de mercadorias no âmbito interno de cada um dos países sul-americanos modifica também o fluxo de comércio em âmbito regional, uma vez que as participações das manufaturas passam a crescer tanto em relação às exportações totais quanto intra-região.

É, portanto, com base nos propósitos de uma estratégia de reconstrução da logística rodoviária, inserida no contexto da industrialização que deve ser entendida a verdadeira “operação-desmonte” do modal ferroviário sul-americano, a partir da década de 1950; quando parece encerrar-se a possibilidade de integração tanto em âmbito nacional, quanto inter-regional, através do modal ferroviário. Assim, as ferrovias que operam nesta Região, no século XXI, parecem ter passado a desempenhar funções ainda mais restritas quando comparadas com o modelo de negócios desempenhado por elas entre meados do século XIX e meados do século XX. No século XXI



as ferrovias sul-americanas parecem ter voltado a cumprir como principal função àquela semelhante que estimulou a implantação delas no início do século XIX: a de modal de uso quase privativo ao atendimento de seleta classe de exportadores cuja pauta, de mercadorias transportadas, é composta por reduzido grupo de produtos, dentre os quais pouquíssimo se incluem os transportes interurbanos de passageiros e não mais, principalmente após a década de 1990, os de passageiros internacionais, de animais, de pequenas expedições, ou outros serviços não menos importantes, anteriormente oferecidos por estas empresas férreas.

A partir do processo de re-concessão ocorrida na década de 1990, observa-se que na maior parte das empresas ferroviárias dos países sul-americanos, sobreveio à implantação de um modelo de operação em que o transporte de passageiros foi praticamente erradicado. O mesmo aconteceu com o transporte de “pequenas expedições”. As ferrovias passaram a atender apenas aos seus grandes clientes – em alguns casos, como o brasileiro, percebe-se que esses grandes clientes são as mesmas empresas que adquiriram o controle acionário dessas ferrovias durante os processos de re-concessões realizados nos países da região, na década de 1990.

Nada restou da breve experiência de circulação, via ferroviária, de trens de passageiros entre o Brasil e seus vizinhos. Os trens internacionais da década de 1950, para Buenos Aires e Montevideo, bem como os últimos “Trens da morte” que circularam entre Bauru (São Paulo) e Bolívia, até a década de 1980, são apenas lembranças da possibilidade de viagens sobre trilhos envolvendo os passageiros dos países da região. Em relação ao transporte de mercadorias por via férrea, se observa uma quase ausência do uso desta modalidade visto que a maior parte dos fluxos comerciais ocorrem fora da zona de fronteira, por via marítima. O modal ferroviário parece continuar a cumprir o papel de mecanismo de exportação dos produtos primários – mercadorias mais adequadas ao transporte ferroviário e marítimo – cujas características principais são, além de baixo valor agregado, grandes pesos e volumes.

O devir do sistema ferroviário sul-americano é, no entanto, uma verdadeira incógnita uma vez que a perspectiva de integração em curso, a partir da década de 1990, impõe, inevitavelmente, a reconstrução de uma

nova cadeia de logística regional que passe a funcionar sob novos conceitos – o da integração operacional entre os mais diversos modais, e recoloca em debate, portanto, um rearranjo entre ganhadores e perdedores que disputam esta nova reconstrução logística (estratégica) regional, em pleno curso.

## Referências Bibliográficas

- ASSOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE FERROCARRILES (ALAF). *Atlas Ferroviario Latinoamericano*. Buenos Aires: ALAF, 2006.
- BALASSA, Bela A. *Teoria da integração econômica*. Lisboa: Livraria Clássica, 1961.
- BETHELL, Leslie (Org.). A América Latina após 1930. In: *História da América Latina*. Tradução de Geraldo Gérson de Souza. São Paulo: Edusp, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, v. VI, 2005.
- BRASIL. *Guia geral das estradas de ferro e empresas de transportes com elas articuladas*. Rio de Janeiro: Contadoria Geral dos Transportes, 1960.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Disponível em: <http://www.aliceweb.desenvolvimento.gov.br>. Acesso em: 15 set. 2006.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y CARIBE (CEPAL). *El transporte en America Latina*. Nueva York: CEPAL, 1965.
- \_\_\_\_\_. *Los ferrocarriles internacionales de Sudamerica y la integración económica regional*. Nueva York: CEPAL, 1972.
- FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- FIGUEIREDO, José de Lima. *A noroeste do Brasil e a Brasil-Bolívia*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1950.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica da América Latina*. 2. ed. Rio de Janeiro, Lia, 1970.
- GÓMEZ, Teresita; SCHVARZER, Jorge. *La primera gran empresa de los argentinos: el Ferrocarril del Oeste (1854-1862)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- INICIATIVA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA). Disponível em: <http://www.iirsa.org/acercadeiirsa.asp?CodIdioma=ESP>. Acesso em: 10 set. 2007.

- LUXEMBURGO, Rosa. *A acumulação do capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo*. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os Economistas).
- NUNES, Ivanil. *Douradense: a agonia de uma ferrovia*. São Paulo: Annablume, 2005.
- PAULA, Dilma Andrade de. *Fim de linha: a extinção de ramais da Estrada de Ferro Leopoldina, 1955-1974*. Niterói, 2000. Tese (Doutorado) - Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.
- QUEIROZ, Paulo Roberto Cimó. *Uma ferrovia entre dois mundos: a E. F. Noroeste do Brasil na primeira metade do século 20*. Bauru, SP: EDUSC, Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2004.
- SCHIFFER, Sueli. *As políticas nacionais e a transformação do espaço paulista: 1955-80*. 1989. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- THOMPSON, Ian. *Integración en el sector transporte en el Cono Sur: los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), 1997.
- UNIÃO EUROPÉIA. Livro Branco. *A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções*. Itália: Comunidades Europeias, 2001. Disponível em: <http://europa.eu.int>. Acesso em: 10 set. 2007.

# Os Obstáculos à Integração de Economias Desiguais. O Caso do Mercosul\*

Bouzid Izerrougene\*\*

**Resumo:** O artigo busca examinar a tese de que as externalidades que resultam da integração econômica aumentam o investimento e a renda, diversificam a demanda e elevam as exportações de variedades dos mesmos produtos, estimulando a especialização intraindustrial. Deduz-se que a importância dos fluxos intraindustriais corresponde ao grau de convergência nos níveis de desenvolvimento entre as economias integradas. Ora, com a *hipótese de convergência condicional*, apenas os países que reúnem certas características comuns podem homogeneizar os seus níveis de desenvolvimento via mercado. Sendo assim, na ausência de programas de promoção de oportunidades de desenvolvimento, as grandes disparidades econômicas entre os países do Mercosul tendem a representar para os mais pobres um ônus permanente e cumulativo que pode ampliar a liderança das economias mais fortes e embarçar o processo de integração.

**Palavras-chave:** Integração, Abertura Comercial, Comércio Intraindustrial, Níveis de Desenvolvimento, Mercosul, Bem-Estar.

**Abstract:** This paper attempts to examine the thesis that externalities which result from economic integration increase investment and revenue, diversify the demand and raise the exportations, inducing intraindustrial specialization, The intraindustrial flows correspond to a degree of convergence among development levels of integrated economies. Nevertheless, adopting the *conditional convergence hypothesis*, only the countries which present some common characteristics can homogenize their development levels through market. In such case, in the absence of programs development opportunities, the large economic asymmetries among Mercosul's countries tend to represent for the poorer countries a permanent and cumulative onus that amplify the leadership of the more powerful economies and gets entangled to the integration process.

**Keywords:** Integration, Intraindustrial Trade, Free Trade, Development Levels, Mercosul, Welfare.

---

\* Trabalho apresentado no Encontro União Europeia - Mercosul, Universidade de Tours, França, março de 2006. O autor agradece particularmente à professora Maria Cristina Cacciamali, cujos pertinentes comentários permitiram reduzir as incongruências desse artigo.

\*\* Doutor em economia pela universidade Paris-Villetaneuse, Professor no Curso de Mestrado de Economia da Ufba. E-mail: bouzid@ufba.br. Recebido em 20/10/06 e aceito em 10/12/07.

## Introdução

O conceito de integração econômica envolve, conjuntamente, a dimensão espontânea das relações econômicas e a expressão explícita do interesse político. A integração econômica implica numa combinação complexa de oportunidades e riscos para cada parceiro. A avaliação das conveniências e ameaças não pode ser apenas de ordem contábil, aquela que se concentra nos efeitos contraditórios da queda das barreiras aduaneiras sobre a criação e o desvio de comércio. Ela deve levar em conta as mudanças estruturais que a integração econômica pode provocar nos fundamentos econômicos e sociais, tais como a acumulação do capital, a distribuição da renda, a natureza dos mercados, as regras contratuais e a reação dos agentes históricos. Assim, e em razão da complexidade dos fenômenos envolvidos e da sua imprevisibilidade, as prospectivas são necessariamente de ordem geral e devem recorrer ao auxílio da teoria a fim de detectar as principais tendências que se delineiam num horizonte assimilável. Os estudos empíricos são úteis, mas ainda não podem estabelecer um conjunto coerente de resultados de correlação entre as diferentes variáveis, pois, de um lado, divergem quanto à base de dados e técnicas econométricas utilizadas, além de apresentarem falhas metodológicas. De outro, ainda são raros os estudos econométricos que estimam o impacto da formação de áreas de livre comércio sobre o nível de bem estar ou sobre a disparidade de rendas.

O argumento principal que justifica a integração econômica se baseia na possibilidade de realizar economias externas, particularmente o potencial de ganhos em escalas de produção e de mercado para as empresas dos países integrados e para o investimento direto nos blocos econômicos. A dimensão regional pode servir de apoio aos projetos industriais de grande porte que, por sua vez, podem suscitar o desenvolvimento da tecnologia como fator importante para intensificar as malhas produtivas e reforçar o comércio intraindustrial<sup>1</sup>, mais lucrativo e sustentável do que o comércio intersetorial.

Esse artigo busca averiguar a veracidade dessas suposições, à luz das teorias que prevêem efeitos da formação de áreas de comércio livre sobre o bem-estar dos países envolvidos. No caso do Mercosul (MS), restrito aqui

---

<sup>1</sup> As exportações e importações simultâneas de produtos pertencentes à mesma indústria.

aos quatro primeiros sócios (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai), tenta-se mostrar como é difícil, num processo que envolve atores cujo grau de desenvolvimento é muito desigual, haver uma distribuição equânime de ganhos e perdas, sem que houvesse uma política deliberada de redução das assimetrias entre os parceiros. As divergências são múltiplas e se encontram principalmente nas dimensões dos mercados nacionais, no estado da infraestrutura econômica e social, no acesso à tecnologia e ao crédito, nas normas jurídicas e nas políticas macroeconômicas.

Para alcançar e avaliar uma grande parte das suposições teóricas e empíricas a respeito das implicações e condições da formação de áreas de livre comércio, o trabalho será estruturado da seguinte forma: No segundo capítulo será feita uma leitura teórica que se refere às implicações da integração nos níveis de bem estar dos países sócios. No terceiro e quarto capítulo, serão discutidos os estímulos e condições para o desenvolvimento de fluxos comerciais intraindustriais, assim como as características desses fluxos no âmbito do MS. O quinto capítulo será dedicado às condições da convergência econômica, a qual seria um resultado da abertura aos fluxos de investimento internacional. Em seguida, num capítulo à parte, serão tratados os investimentos diretos no MS e sua implicação em termos de formação de capital na região. O sétimo e último capítulo será utilizado para discutir as assimetrias no MS e as possibilidades de reduzi-las a fim de facilitar a formação de capital na região. Algumas considerações gerais serão feitas no final.

## **Integração e bem-estar - resenha teórica e metodológica**

Empiricamente, existem vários estudos que tentam comprovar os ganhos de abertura comercial ou de formação de áreas limitadas de livre comércio sobre as taxas de crescimento da renda. Mas, esses estudos ainda não conseguem superar as divergências metodológicas das bases de dados entre os países pesquisados e, também, não possuem ferramentas analíticas rigorosas e homogêneas para medir o grau da abertura ou da integração. Harrison utilizou o conceito de neutralidade para definir a abertura “ideal”. Neutralidade significa que os incentivos são neutros entre poupar uma unidade de moeda estrangeira através da substituição das importações ou obter uma unidade de moeda estrangeira através das exportações (HARRISON, 1996,

p. 420-421). Porém, traduzir essa noção de neutralidade em indicadores que possam apreciar a orientação da política comercial de um país, ao longo do tempo, ou de um grupo de países por um dado instante de tempo, não é uma tarefa trivial.

Em geral, para contornar o problema, a literatura empírica se utiliza de indicadores unidimensionais (barreiras tarifárias e não-tarifárias, volume de comércio e sua importância no Pib, preços relativos, e outros critérios subjetivos). Vale, no entanto, observar que tais critérios colocam os problemas da agregação que são inevitáveis quando é necessário unificar os dados e levam a subestimar ou superestimar as restrições ou liberalizações e seu efeitos. Tarifas em determinados setores inibem desproporcionalmente as importações através de efeitos multiplicadores sem que o seu peso real seja revelado na média das tarifas em geral e pode ser subestimado. Para contornar esse problema, Corden calculou tarifas médias a partir das tarifas efetivas por setor, o que deu números mais próximos da verdadeira estrutura de proteção ou liberalização (CORDEN, 1971). Entretanto, a utilização desses indicadores é extremamente complexa e se limita aos países onde os dados são levantados e as médias, ponderadas, são disponíveis por diferentes períodos de tempo, facilitando as comparações.

Os problemas metodológicos associados ao cômputo das barreiras não-tarifárias são ainda mais complexos, tanto das medidas de frequência quanto de cobertura. O que ainda compromete a comparação entre países é que os critérios de análise não refletem necessariamente a orientação da política comercial, já que as mesmas também podem estar associadas às características geográficas, além de serem muito sensíveis aos choques macroeconômicos e às conjunturas internacionais.

Do ponto de vista teórico, pode-se dizer que Jacob Viner (1950) foi o primeiro a sistematizar a teoria da integração. Antes dele, as análises neoclássicas da integração econômica baseavam-se na teoria das vantagens comparativas, como em Haberler (1937) e Gregory (1921), e consideravam apenas os efeitos sobre a produção. Pensava-se que toda integração regional propiciava maior crescimento e maior renda a todos os países sócios. Nessa tradição analítica, os benefícios da formação de uma área de livre comércio decorrem essencialmente da redução dos custos de produção e do



deslocamento do capital para os países onde esses custos estejam memores (FERREIRA, 1997).

Viner (1950) mostrou que uma união aduaneira pode levar tanto a um aumento como a uma diminuição do bem estar dos países envolvidos, dependendo do saldo entre a criação de comércio e o desvio de comércio que decorrem de uma união (VINER, 1950). A criação de comércio resulta da deslocalização geográfica da produção de uma fonte com custos mais elevados para uma fonte com custos mais reduzidos, ao passo que o desvio de comércio se observa quando há deslocalização geográfica da produção de uma fonte com custos mais reduzidos para uma fonte com custos mais elevados. Evidentemente, haverá um ganho líquido de bem estar se o efeito desvio de comércio for inferior ao efeito criação.

Depois de Viner, economistas, como Meade (1955), Gehrels (1956), começaram a considerar os efeitos da integração econômica também sobre o consumo. A abolição das barreiras ao comércio entre países que formam uma união aduaneira implica um inevitável aumento de concorrência, na medida em que o mercado interno de cada um dos países passa a apresentar idênticas condições de acesso para todas as empresas da união. Isso estimula a produtividade das empresas, permite a redução dos preços e, conseqüentemente, beneficia o consumo. Por seu turno, as mudanças nos padrões de consumo estimulam a inovação e a modernização, proporcionando surtos de investimento.

Nas últimas décadas, principalmente depois da formação da união européia, assistiu-se a uma profusão de estudos que buscam comprovar impactos positivos ou negativos da integração econômica. Muitos desses estudos se inspiram e se confundem com as teorias de comércio internacional e de desenvolvimento. Em muitos casos, os mesmos argumentos a favor ou contra a liberalização do comércio mundial são utilizados a favor ou contra a integração econômica regional. Contudo, enquanto a primeira estipula a remoção indiscriminatória das barreiras à movimentação dos fatores, a segunda tem como objetivo a imposição de direitos aduaneiros sujeitos à discriminação geográfica<sup>2</sup>. Surgiram modelos teóricos que estabelecem uma

---

<sup>2</sup> Ou seja, existe discriminação geográfica quando uma mesma mercadoria está sujeita a diferentes taxas de importação, de acordo com o país de origem,

relação tanto positiva quanto negativa da abertura comercial e da integração regional. Exemplos de modelos teóricos que prevêem um impacto positivo da abertura sobre a taxa de crescimento e o nível de renda são Lee (1993), Romer (1994), Mankiw, Romer e Weil (1992), Harrison (1996), Kenneth Rogoff (2002) e todos os defensores do chamado Consenso de Washington. Young (1991), em contraposição, mostra um impacto negativo do livre comércio sobre as taxas de crescimento. Modelos que geram efeitos ambíguos são: Grossman e Helpman (1990), Chuang (1998) e Rodríguez e Rodrik (1999).

Enquanto a análise de Viner (1950) se baseava nas teorias neoclássicas do comércio e do crescimento econômico, pressupondo a existência de concorrência perfeita e a ausência de custos de transporte, os estudos mais recentes tendem a explicar os efeitos da formação de áreas livres sobre o bem estar em geral pelo aproveitamento de economias de escala, da especialização, dos investimentos diretos e de outras conseqüências favoráveis. A análise deixou de se centrar nos efeitos estáticos de localização e de consumo que resultam, respectivamente, das vantagens comparativas e dos níveis de preço, e passou a enfatizar os efeitos de longo prazo e dar ênfase à dinâmica dos fluxos internacionais e suas relações com variáveis tais como: concorrência monopolista, economia de escala, decisões de investimento, níveis de renda e comércio intraindústria.

Dentro dessa abordagem dinâmica, Frankel e Romer mostram que a formação de blocos econômicos pode ser benéfica quando os países membros introduzem produtos importados no interior do bloco, os quais irão permitir a redução de distorções nos modelos de consumo existentes; quando as economias de escala permitem a redução de preços ou, ainda, quando a nova concorrência reduz o poder do mercado ou dos monopólios nacionais ineficientes (FRANKEL, ROMER, 1996).

A formação de uma união aduaneira tem a possibilidade de aumentar os investimentos, como conseqüência da ampliação do mercado e da confiança dos investidores enquanto ao escoamento do produto e ao abastecimento em insumos. O nível de investimentos na união também é influenciado positivamente pelo interesse de produtores de países terceiros de operar

dentro da união aduaneira, visando tirar partido de um mercado amplo e evitar as tarifas comuns do bloco.

Uma união aduaneira pode induzir economias de escala que são susceptíveis de resultar tanto da fusão de empresas que o aumento da concorrência provoca, quanto da possibilidade de explorar um mercado que a integração torna maior. Com efeito, a remoção de barreiras ao comércio entre países provoca um aumento de transações que estimula a especialização e que pode se traduzir por ganhos mútuos. A abertura dos mercados nacionais pode melhorar a alocação dos fatores de produção e favorecer a produtividade. A resultante elevação de renda tende a aumentar e diversificar a demanda e tornar a estrutura produtiva mais diversificada. A diversificação estimula o comércio intraindustrial em que os lucros, mais elevados do que no comércio intersetorial, conduzem os países a uma maior especialização. Uma forte proporção de comércio intraindustrial corresponderia, portanto, a ganhos de escala e competitividade, à diversificação da demanda, ao fortalecimento da concorrência, à elevação da renda e à difusão da tecnologia<sup>3</sup>

Todavia, a natureza e a amplitude dos resultados referidos são relativamente ambíguas, principalmente por não considerar a questão da repartição dos ganhos e perdas entre os sócios. Mesmo que se imagine que os tratados de integração formalizados nos últimos anos contribuam para o aumento do bem-estar das populações envolvidas, os resultados da integração não são os mesmos para os diferentes sócios. De fato, à medida que a integração se completa, a modificação obrigatória da estrutura dos preços relativos provoca uma especialização dos países na produção de bens e serviços para os quais possuem vantagens em termos de escala e de tecnologia, colocando dúvidas quanto às possibilidades de desenvolvimento nas economias carentes dessas vantagens. A falta de desenvolvimento impede a diversificação da demanda e restringe o comércio intraindustrial.

---

<sup>3</sup> Para além dos efeitos referidos da integração e da formação de áreas de livre comércio sobre as economias envolvidas, há outros que lhes estão associados, notadamente as alterações introduzidas nas instituições a fim de resolver problemas de coordenação e eliminar obstáculos à cooperação. Há ainda outros fatores políticos e culturais que são de grande importância para os processos de integração regional e que devem merecer destaque para se compreender a importância da integração econômica e suas incidências sobre o bem estar das populações incluídas ou excluídas.

## **Integração e comércio intraindustrial**

As economias de escala, a diferenciação da oferta e a concorrência imperfeita estão na origem dos fluxos de bens e serviços entre economias homogêneas em termos de desenvolvimento, produtividade e preferência dos consumidores, enquanto as vantagens comparativas fatoriais e estáticas continuam a explicar o comércio intersetorial entre países desigualmente desenvolvidos. No primeiro tipo de comércio, o intraindustrial, os ganhos são fundamentalmente o fruto das estratégias empresariais quanto à ampliação dos mercados e à diferenciação dos produtos. No segundo tipo, a realocação dos recursos entre as indústrias é definida pela busca de ganhos de eficiência que derivam da especialização nas atividades que utilizam os fatores mais disponíveis nas economias nacionais.

Antes da década de noventa, o comércio intraindustrial era mais observado entre os países ricos, em que os níveis de desenvolvimento são comparáveis. Nos anos mais recentes, com o crescimento dos investimentos diretos nos países periféricos, os fluxos intraindustriais começaram a mostrar tendência ao crescimento entre economias com níveis desiguais de desenvolvimento. E, na perspectiva de avanços nos processos de integração econômica, o comércio intraindustrial aumentaria a sua importância tanto entre os países ricos como entre os menos desenvolvidos. Em muitos países não desenvolvidos as exportações não se limitam mais ao comércio intersetorial, de produtos diferentes e complementares, mas abrangem também gamas de qualidade de produtos substituíveis e concorrenciais. Essa nova realidade suscitou a construção de modelos teóricos de comércio internacional que permitem superar a dicotomia original entre complementaridade e concorrência, abrindo espaço para uma nova visão em que os benefícios de ambos os tipos de comércio se articulam e se reforçam para criar motivos para o comércio.

A tradicional teoria das vantagens comparativas comporta a idéia subjacente de que a intensidade na utilização do capital aumenta com a melhoria do produto, o que manteria as vantagens comparativas estáticas como fator explicativo do comércio intraindustrial. A especialização industrial ocorre através de uma relação positiva entre a composição do capital e a qualidade do produto exportado. A especialização intraindustrial, precisamente, provoca movimentos de reestruturação cujos efeitos sobre a

composição fatorial dos produtos não são neutros. O reconhecimento dessa realidade levou os modelos teóricos a operar uma divisão complexa entre os fluxos intraindustriais verticais, que designam as transações de bens similares, mas com qualidades diferentes, e os fluxos intraindustriais horizontais, que se referem ao intercâmbio de produtos também similares e de qualidades diferentes, mas diferenciados por características e atributos secundários<sup>4</sup>. Enquanto o comércio horizontal é motivado pelas vantagens competitivas associadas à inovação, o comércio intraindustrial vertical é explicado pelas vantagens comparativas, resultantes da dotação fatorial<sup>5</sup>. Todavia, uma especialização na base da diferenciação vertical pode passar por processos contínuos de ajustamentos quando os fatores de produção são específicos e as variedades de produto intensivas em capital e/ou em mão-de-obra qualificada (HARFI, MONTET, OULMANE, 1997).

Os modelos baseados na corrente de *Geografia Econômica*, como o de Krugmann (1991), de Venables (1996) e de Lipietz e Benko (1994) supõem que as economias de escala aumentam com o a elevação da qualidade dos produtos, sobretudo porque os custos fixos de sua fabricação são mais elevados. Nessa ótica, na medida em que as economias de escala se tornam mais importantes, as exportações de variedades dos mesmos produtos de alta tecnologia se elevam e evoluem para a especialização intraindustrial horizontal. As externalidades podem ser estimuladas pela integração econômica que, ademais, reduz a importância das relações de aglomeração, uma vez que as firmas podem comprar bens intermediários no exterior e exportar boa parte da sua produção. Isso permitiria uma forte densidade territorial das empresas e dos consumidores, conforme as vantagens competitivas de cada país ou bloco de países. A especialização industrial estaria então estimulada pelo comércio intraindustrial. (FUJITA, KRUGMANN, VENABLES, 1999).

Outrossim, o comércio intraindustrial é associado ao nível de renda per capita, cuja elevação tende a reforçar e diversificar a demanda.

<sup>4</sup> A metodologia para diferenciar ambos os tipos de comércio, sugerida por Greenaway, Hine, Milner (1995), consiste em comparar o valor unitário na exportação do produto com o valor na importação do mesmo produto. A idéia subjacente a essa metodologia é que os preços são um bom indicador de qualidade.

<sup>5</sup> A vantagem comparativa de um país ou uma empresa define os setores / produtores onde a inserção no comércio internacional é mais eficiente em termos de alocação de seus fatores de produção. Quanto à vantagem competitiva, a sua origem é, segundo Porter (1990), o valor que a empresa cria para seus clientes em excesso ao custo que tem para criá-lo. A vantagem competitiva é construída pelas empresas no seu esforço de inovar.

Conseqüentemente, o intercâmbio será mais denso quando os países integrados possuem níveis de renda e estruturas de demanda similares. Nessas condições, pela tendência à convergência econômica e social dos países parceiros, a integração aumenta as escalas de produção e facilita o incremento da competitividade, vista como a capacidade em melhorar e sustentar a participação nos mercados globais.

Todavia, mesmo que a especialização intraindustrial multiplique as gamas de produtos e aumente a qualidade, o seu processo pode se esbarrar em dois efeitos possíveis. O primeiro é o da polarização dos investimentos, cuja própria dinâmica se apóia nas economias de escala (KRUGMAN, 1991) e em virtude do qual o caráter mútuo dos ganhos de comércio pode ser reduzido, em razão da concentração das atividades, particularmente as de alta tecnologia, nas regiões munidas em economias de escala (BRÜLHART, 1995) e em níveis mais elevados de renda. A malha produtiva condiciona a reação das indústrias nacionais ao processo de integração. Se a estrutura industrial for débil, o intercâmbio será mais intersetorial do que intraindustrial, o que minimizaria seriamente a dinâmica do comércio.

O segundo efeito que dificulta a especialização intraindustrial diz respeito ao crescente preço de demanda, em razão do custo crescente de diferenciação. Quando os rendimentos de escala aumentam, a remuneração dos fatores aumenta também e, com ela, a demanda cresce. A capacidade empresarial de adaptar a estrutura produtiva a esse perfil mutante da demanda condiciona a competitividade na economia e configura a natureza da especialização intraindustrial. O grande desafio para o produtor, nesse caso, é poder flexibilizar ao máximo a organização da produção, em conformidade com as mudanças no mercado. Chega-se ao longo desse processo a produzir para atender encomendas, conferindo à demanda um caráter dinamizador. Aí, qualquer intervenção sobre o mercado implicaria custos crescentes, associados não somente à junção de acessórios e utilidades aos produtos, como, também, a campanhas de publicidade, que somente as grandes empresas são capazes de suportar.

Uma das incoerências dos modelos de diferenciação está na hipótese de que cada empresa produz uma só variedade do produto (KRUGMAN, 1987; LANCASTER, 1978). Na verdade, como o número de firmas que

podem realizar economias de escala é necessariamente limitado, essas firmas produzem um grande número de bens e variedades de produtos, beneficiando-se de economias de escopo. Convém distinguir, então, os custos de produção que são comuns a todos os produtos ofertados, dos custos de diferenciação que são, por definição, específicos a cada gama de bens. Os dois custos são de natureza diferente: os custos comuns de produção são passíveis de economias de escala, enquanto os de diferenciação crescem com o número de variedades ofertadas. Os custos crescentes de diferenciação encarecem os produtos e reduzem o consumo.

Uma outra hipótese dos modelos de diferenciação é a do custo nulo para entrada de novas empresas no mercado. Não é difícil observar que esses custos existem, mesmo que alguns fatores, como a simplificação da tecnologia e a revolução das comunicações, tendem a reduzi-los. Os custos de entrada conferem uma margem de manobra tal para os *insiders* que pode dissuadir os *outsiders*. Para manter essa vantagem, os primeiros são incentivados a sempre fabricar novas variedades, o que eleva os custos dos novos produtos e encarece o seu consumo.

Se a integração econômica amplia a demanda e aumenta o lucro, novos entrantes serão estimulados a produzir novas variedades, pelo menos até o momento em que o lucro se contrai. No estado de equilíbrio global, cada variedade de produto é produzida num só país e vendida em todos. Qualquer um pode produzir novas variedades, mas o número de variedades pode aumentar sem necessariamente provocar uma elevação no nível da produção total, inviabilizando com isso a realização de economias de escala. Simultaneamente, a multiplicidade extrema de variedades dos mesmos produtos reduz a sua singularidade e obriga a empresa a investir cada vez mais para radicalizar a diferenciação de seus produtos.

Em síntese, pode-se afirmar que inúmeros estudos tentaram identificar os fatores que predominam na determinação do comércio intraindustrial. Em geral, eles confirmam a hipótese de Markusen e Venables (1995), segundo a qual a importância desses fluxos corresponde ao grau de convergência nos níveis de desenvolvimento entre as economias parceiras. Isso é também confirmado pelos Modelos Gravitacionais que testam a relação entre o

intercâmbio intraindustrial e os níveis de renda<sup>6</sup>. A proximidade geográfica é uma outra variável que motiva o comércio intraindustrial e configura a natureza da especialização. A integração formal, embora possa acentuar as tendências de especialização, não aparece nesses estudos como fator primordial para os fluxos intraindustriais<sup>7</sup>.

## **O comércio intraindustrial do MS: limitado e concentrado**

O Mercosul adquiriu seus traços fundamentais no Encontro de Ouro Preto, em dezembro de 1994. Os países membros optaram por um modelo intergovernamental de gestão, em que as posições comuns ficam subordinadas à vontade própria de cada estado nacional. O mercado comum previsto pelo Tratado de Assunção em 1991 ainda não se consolidou. Embora a grande maioria dos bens comercializados entre os países do MS não esteja mais sujeita a tarifas, os mercados nacionais ainda não estão totalmente livres das barreiras aduaneiras, e a união alfandegária via tarifas externas comuns (TEC) não se generalizou. O número excessivo de exceções concedidas deturpa o processo de unificação.

Os resultados observados desde o final de 2003 mostram que os países do MS conseguem retomar a trajetória do crescimento de suas exportações tanto dentro da região como para o exterior. A taxa de crescimento das exportações em geral do MS passou de 0,5% em 2002 para 19,2% em 2003, 25,8% em 2004 e 21,1% em 2005 (CEPAL, 2007). Quanto às exportações intra-MS, a sua trajetória de queda também foi interrompida no ano de 2003, quando a taxa de crescimento passou de - 33,3% para 24,6% nos anos referidos, realizando uma mudança de mais de 75 pontos percentuais! De 2003 até 2006, as exportações dentro do bloco foram crescendo de forma elevada, em torno de 25% na média anual, segundo os dados da Cepal. Os países do MS como todo, também, inverteram, a partir do mesmo ano, a sua posição de déficit na balança comercial vis a vis do mundo e passaram a realizar superávits crescentes, sem, para tanto recorrer, como tradicionalmente, ao artifício da desvalorização cambial. Isso mostra que, à primeira vista, a dinamização do MS não provocou grandes efeitos de desvio de comércio, ainda mais quando

---

<sup>6</sup> Para o Mercosul especificamente, ver Sá Porto (2002).

<sup>7</sup> Ver Freenstra, Markusen, Rose (2000).



são as exportações de produtos industrializados que registram a maior taxa de crescimento dos últimos anos.

Porém, essas exportações se concentram nos bens intermediários (60% das exportações), são de baixo valor unitário, agregam pouco valor<sup>8</sup> e sua competitividade deriva essencialmente das vantagens em recursos naturais. A participação dos produtos primários nas exportações do MS é de 58 %, entre 1999 e 2001 (KUWAYAMA, DURAN LIMA, 2003), o que pode perpetuar as ameaças de deterioração dos termos cambiais, embora, na conjuntura atual, devido essencialmente à forte demanda asiática, os preços das commodities encontrem-se bastante elevados<sup>9</sup>.

Portanto, mesmo que a indústria acuse um aumento na sua participação no total, os modos de especialização na região não mudaram muito, apesar da abertura comercial e das estratégias de integração, realizando-se na base da exportação de bens tradicionais, intensivos em recursos naturais. Essa maior importância da indústria de transformação nas exportações ainda não é suficiente para inverter os déficits no comércio de bens industrializados da região, particularmente naqueles de alto conteúdo tecnológico. A região como todo ainda depende dos excedentes do setor primário para financiar o investimento industrial. Devido a essa rigidez na pauta de exportações, os países do Cone Sul permanecem vulneráveis às oscilações nos preços relativos internacionais e não se inserem suficientemente nas redes globalizadas de produção.

Essa dependência não se manifesta atualmente de maneira visível como isso ocorre tradicionalmente, em virtude do recente ciclo de crescimento dos preços das matérias primas, puxados pela forte demanda chinesa. No entanto, esse fenômeno traz várias dúvidas a respeito da sua duração, num cenário de fortes desequilíbrios internacionais que são provocados pelos profundos déficits americanos e pela própria tendência do aumento dos preços das commodities e das conseqüentes corridas especulativas e riscos de inflação. Existe o temor de que a perpetuação do esquema atual de preços elevados provoque uma especialização na exploração dos produtos naturais e acentue o movimento de desindustrialização na região. Há um risco sério de que a

<sup>8</sup> Vale lembrar que a agregação de valor traz consigo o problema do escalonamento tarifário.

<sup>9</sup> Os termos cambiais da América Latina cresceram 3,3%, na comparação dos níveis médios da década de 1990 com os níveis de 2006 (KOSAKOFF, CAMPANARIO, 2007).

apreciação cambial, causada pela valorização das commodities, prejudique a indústria na região e leve ao estabelecimento de uma divisão de trabalho, em que a China se especialize em manufaturados e a região em produtos intensivos em recursos naturais<sup>10</sup>.

Nessa situação, a integração regional poderia representar uma alternativa para melhorar a qualidade das exportações, gerar uma capacidade em formar novas vantagens competitivas e superar a tradicional divisão internacional do trabalho. A inserção desejada na economia internacional é a que se faz pelo intercâmbio intraindustrial, de produtos diferenciados e com elevado valor agregado. Mas, a concentração desse tipo de especialização nos países mais avançados perpetua as condições de intercâmbio desigual e as reproduz dentro mesmo de mercados comuns formados por países não desenvolvidos.

O comércio intraindustrial do MS com o resto do mundo registrou, segundo as informações da Abceb, um crescimento considerável nos últimos anos, passando de 6% a 11% das exportações do bloco entre 1990 e 2004. Porém, a sua participação no mercado mundial permanece inexpressiva, pois esse tipo de comércio vem aumentando no mundo com maior intensidade. No Brasil, onde as exportações de industrializados são as mais diversificadas de todos os países do MS, o índice Gruber & Lloyd<sup>11</sup> do comércio intraindustrial extra-MS é de 0,41 em 2003<sup>12</sup> (ABCEB, 2006).

A maior parte das exportações intraindustriais dos países do MS é realizada no próprio comércio intrabloco, com 54% do total<sup>13</sup>. Neste total, predominam os bens verticalmente diferenciados, e, dele, 95% são concentrados nas transações entre Brasil e Argentina. Os dois países mostram os mais elevados índices Gruber & Lloyd do comércio regional, de 0,3 e 0,27% respectivamente. O índice Gruber & Lloyd do comércio intraindustrial entre Brasil e Argentina passou de 0,22 para 0,61, entre 1990 e 2002. A proporção

<sup>10</sup> Esse risco é conhecido na literatura como enfermidade holandesa ou Dutch disease.

<sup>11</sup> É o indicador mais utilizado para medir a importância do comércio intraindústria. Baseia-se no grau da justaposição dos fluxos comerciais (trade overlap) a nível de uma indústria. O índice varia de 0 a 1, respectivamente indicando ausência total de comércio intraindustrial e sua existência exclusiva. Está assim definido:  $GL_i = \frac{\sum (X_{is} - M_{is}) - |X_{is} - M_{is}|}{X_i + M_i}$  onde  $X_{ik}$  são as exportações da indústria  $i$  para o país  $k$ ;  $M_{ik}$  são as importações da indústria  $i$  do país  $k$ ; e  $X_k$  e  $M_k$  são as exportações e importações industriais para e do país  $k$ .

<sup>12</sup> A título de comparação esse índice é de 0,65 no conjunto dos países da União Européia.

<sup>13</sup> Os Estados Unidos e o Canadá participam com 26% e a União Européia, 15%.

do comércio intraindustrial vertical entre Brasil e Argentina passou de 22,2% para 52%, entre 1990 e 2001 e a do comércio intraindustrial horizontal, de 5,3% para 18% no mesmo período (UNCTAD, 2005). Trata-se, a priori, de um comércio intraindustrial total que é típico entre dois países limítrofes e com níveis comparáveis de desenvolvimento, duas características que definem a nova dinâmica do comércio internacional.

No entanto, ao utilizar um indicador que pondere os desequilíbrios comerciais no MS, a evolução dos índices de comércio intraindustrial entre Brasil e Argentina fica menos acentuada, mesmo que a tendência ao crescimento se confirme. De fato, a agregação demasiada na nomenclatura dos produtos e segmentos superestima a importância do comércio intraindustrial entre os dois países. Um exemplo dessa agregação inapropriada está na agroindústria. O elevado índice de comércio para este segmento se explica principalmente pelo comportamento de ramos como “carnes”, “conservas vegetais” e “outros produtos agrícolas”. Ora, não é possível evocar uma expansão de intercâmbio de produtos similares para ramos que sugerem uma grande diversidade na sua composição. Os produtos desses agrupamentos não são necessariamente substituíveis. Uma desagregação maior teria certamente reduzido o surto revelado nas transações intraindústriais.

A análise setorial mostra que o intercâmbio intraindustrial no MS está particularmente concentrado na química e na indústria automobilística<sup>14</sup>, dois setores controlados pelo capital estrangeiro. Aliás, por uma grande parte, as exportações da região não são o resultado de estratégias próprias às economias regionais, mas, sim, o subproduto das políticas comerciais das firmas multinacionais (MIOTTI, QUENAN, VINOGRAD, 1998).

Nos demais setores e, também, nas transações com Paraguai e Uruguai, a natureza do comércio é fundamentalmente interindustrial, essencialmente motivada por diferenças fatoriais. É somente através desses setores, como energia e agroindústria, cujo valor unitário é baixo, que os pequenos países, Paraguai e Uruguai, conseguem participar do comércio intrabloco. A integração econômica regional pode, a rigor, aprofundar nesses países os processos de transformação e alongar as cadeias de produção, mas não é,

---

<sup>14</sup> Uma parte importante do comércio intraindustrial entre Argentina e Brasil deve-se ao complexo automotivo, regido por acordos de preferência que vão além das questões estritamente tarifárias.

evidentemente, essa especialização de base que garante a sustentabilidade das exportações. Evoluir da produção básica até a produção manufatureira, agregando valor aos bens básicos, não assegura necessariamente um avanço até as atividades de maior competitividade.

## **Abertura comercial, investimento direto e convergência econômica**

Na doutrina neoliberal, uma vez que as normas jurídicas se harmonizam, o mercado se encarrega de reduzir as diferenças de progresso entre as diversas economias. Num regime de mercado livre, teoricamente, a corrida aos lucros levaria o capital internacional a investir nos países onde há escassez de capital, provocando uma tendência à equalização dos níveis de produtividade e do poder de compra entre as nações. Com a mobilidade do capital e das mercadorias, a alocação dos fatores se faria segundo os critérios de otimização das vantagens, estendendo o progresso para todos. A mobilidade do capital, da mesma forma que a expansão do comércio, sustentaria a produtividade, estimularia a especialização competitiva, aumentaria os ganhos multilaterais e provocaria uma tendência à convergência das economias.

Um dos primeiros teóricos a desenvolver argumentos a esse respeito foi Ohlin (1933), para quem os investimentos diretos externos são motivados principalmente pela possibilidade de obtenção de altas taxas de lucro em mercados em crescimento, facilitados pela possibilidade de financiamento a taxas de juros relativamente reduzidas no país de origem. O argumento original de Ohlin se situa no conceito de vantagens comparativas, segundo qual é mais benéfico para os países se especializarem no que produzem com mais eficiência para poder aumentar suas condições de acesso aos outros produtos via importação. No entanto, se é verdade que a abertura comercial confere aos países menos desenvolvidos vantagens em termos de abastecimento em produtos de qualidade superior, a preços relativamente reduzidos, há ainda dúvidas quanto à capacidade de aumentar a produtividade com o auxílio do investimento direto, em setores potencialmente competitivos, de um modo suficiente para compensar as perdas que se devem ao abandono necessário de um grande número de setores não competitivos.

Hymer (1976) inaugurou uma nova tradição nos estudos sobre as firmas

multinacionais (FM), mostrando que se estas conseguem competir com empresas locais que possuem maior conhecimento do mercado e do ambiente local, é porque apresentam vantagens compensatórias, como economia de escala, diferenciação produto, acesso privilegiado a financiamentos, monopólio de inovação, etc. Tendo alguma compensação positiva, a FM irá preferir atender ao mercado externo por meio de investimentos diretos ou licenciamentos da produção para empresas locais, em vez de exportações. A escolha entre produzir localmente, exportar ou licenciar depende da natureza do mercado e das condições de controle. Quando a firma não pode estender tanto a produção quanto o controle além do país de origem, ela exporta; quando pode produzir no exterior e controlar a partir do país de origem, ela licencia; e, finalmente, quando consegue produzir e controlar além das fronteiras nacionais, a firma efetua ID para realizar uma produção própria.

Ao analisar essas decisões de intervenção internacional das firmas, Buckley e Ghauri (1991), enfatizaram a necessidade de minimizar pela internalização os custos de transação como motivo de ID. A ênfase da teoria da internalização se dá nos mercados de produtos intermediários e na formação de redes internacionais de produção.

Kindleberger (1969) e, depois, Caves (1971) observaram que os IDs ocorriam basicamente nos setores onde predomina a concorrência monopolista, deduzindo que é a natureza do mercado que determina as decisões de investir das FMs e não o inverso. Nessa mesma linha de explicação, encontram-se os trabalhos de Graham (2000), em que os IDs resultam da rivalidade entre empresas e da interação oligopolística. Eles crescem como forma de ocupar mercados e reduzir os riscos de concorrência. A existência de IDs relaciona-se ainda com as barreiras ao comércio ou então com a necessidade de garantir o fornecimento ou como forma de levantar barreiras a novas firmas no mercado externo.

O investimento direto e os fluxos de capital são organicamente articulados em torno das opções estratégicas das firmas multinacionais, as quais, de verdade, configuram a especialização dos países, num quadro de rivalidade oligopolista à escala mundial. Os fluxos comerciais não são motivados apenas pelas vantagens fatoriais e tecnológicos, mas também pelas estratégias de localização, cujos parâmetros orientam as decisões entre diferentes formas de

abastecer o mundo. Essas decisões são sinônimo de grandes movimentos de capital e exercem forte pressão sobre as políticas domésticas.

As empresas transnacionais perfazem 66% das exportações mundiais e, deste total, 58% são operações intrafirma. Em muitos países respondem pela maior parte das transações internacionais<sup>15</sup>. Essa importância se deve não somente à dimensão dos bens e serviços trocados, mas também ao poder das multinacionais de criar novos fluxos de bens e de capitais entre as unidades de uma mesma empresa (LACERDA, 2004).

Os estudiosos da firma multinacional se dividem, em geral, entre os que concebem os movimentos de capitais e os fluxos de bens e serviços como transações complementares, e aqueles que se inspiram do teorema de Mundell (1957), considerando-os exclusivos. As análises realizadas sob a égide desta corrente exclusivista mostram que nos países que dispõem da mesma tecnologia, os movimentos de capital e as transações comerciais se substituem. As outras análises explicam que há complementaridade quando as empresas desses países buscam explorar fatores menos custosos no estrangeiro para, em seguida, produzir e exportar ao resto do mundo. Baldwin (1984) argumenta que mesmo no caso em que os custos de produção são menos elevados nos países não desenvolvidos, as firmas preferem se localizar, a priori, nos centros desenvolvidos, a fim de beneficiar da proximidade dos mercados mais dinâmicos (IPEA, 2004).

Pode-se opinar que as novas tecnologias de informação e comunicação reforçam a tese da substituíbilidade. A redução dos custos de transporte, a tendência à miniaturização dos produtos e a redução das barreiras comerciais permitem às empresas centralizar as dimensões fundamentais do processo empresarial no núcleo matriz, a fim de explorar externalidades inovativas.

Contudo, a transferência de tecnologia pode se realizar independentemente dos investimentos diretos. As próprias mercadorias cambiadas no mercado internacional representam um forte veículo de transferência de tecnologia. Robert Mundell (1957) mostrou que o intercâmbio comercial é um meio para o intercâmbio de fatores de produção, posto que os bens trocados incorporem obrigatoriamente conteúdos produtivos (ciência, tecnologia, conceitos, etc.). Assim, pode-se considerar que a perfeita mobilidade

---

<sup>15</sup> Para entender a importância das transnacionais no mundo, ver Lacerda (2004).

internacional das mercadorias leva aos mesmos resultados da perfeita mobilidade internacional dos fatores de produção: a homogeneização das condições de produção e, conseqüentemente, o enfraquecimento do conceito de vantagens comparativas em benefício do fortalecimento do conceito de vantagens competitivas.

No modelo do *diamante nacional* de Porter (1990), as vantagens competitivas são construídas pelas firmas nos seus esforços de inovar, criando novos produtos, novos processos, novas marcas e promovendo melhoramentos. A inovação, segundo o autor, pode surgir em qualquer setor industrial, independentemente da disponibilidade dos fatores de produção, desde que existam condições que estimulem o esforço inovativo, tais como a densidade da malha produtiva, a importância da demanda, as estratégias empresariais e a estrutura do mercado.

Numa estrutura monopolista de mercado, a detenção exclusiva dos elementos formadores de vantagens competitivas pode se prolongar e até mesmo se perpetuar, pois as primeiras empresas ou países que produzem um determinado bem dificilmente serão alcançados, sobretudo quando utilizam tecnologias avançadas. As grandes firmas dos países líderes consigam monopolizar a inovação, posto que antes do novo conhecimento atingir a periferia do sistema novos procedimentos ou novos produtos mais competitivos são descobertos. Em suma, as dificuldades à convergência das formas de produção ficam maiores quando, citando Porter, “a eficiência estática num ponto do tempo é rapidamente superada por um índice de progresso mais intenso” Porter (1990, p. 21).

As possibilidades de criação de riqueza dependem cada vez mais da possibilidade de dispor de tecnologias e informações novas e em permanente renovação. Estas tecnologias e informações são cada vez mais protegidas por direitos exclusivos. A conquista de posições de mercado via produções que incorporam inovações está associada a lucros diferenciais que, pelo seu caráter permanente, assumem a forma de renda tecnológica. Por essa razão, a desproporção tecnológica entre as economias tende a representar para os menos desenvolvidos um ônus permanente e cumulativo que amplia a liderança das economias mais fortes, porque capacitadas a reforçar sua vantagem inicial, sobretudo com o acesso ampliado a novos mercados. Esses

aspectos cumulativos da trajetória tecnológica definem avanços tecnológicos futuros, em função da posição ocupada dentro da fronteira tecnológica; conferem vantagens absolutas aos possuidores do monopólio de inovações e ganham destaque explicativo para os padrões de trocas, em detrimento de variáveis convencionais, como preço e câmbio.

Essa forma particular de vantagem absoluta pode ser limitada no tempo, posto que empresas localizadas em outras nações podem sempre reproduzir a inovação ou realizar uma semelhante, pondo um termo à posição de monopólio da primeira firma inovadora. Os fluxos de exportação oriundos desta firma tenderiam a diminuir ou até mesmo desaparecer, razão pela qual os países que desenvolvem estratégias pautadas em vantagens absolutas advogam a necessidade de um tratado de propriedade intelectual e industrial que assegure as patentes e com elas as rendas decorrentes do processo de inovação.

A idéia da restrição temporal do monopólio de inovação foi originalmente desenvolvida por Michael Posner (1961), para o qual o processo de difusão internacional das novas técnicas e novos produtos, ao erodir as vantagens absolutas, ajustando preços e custos, cria sustentabilidade para as trocas internacionais, baseando-as em vantagens comparativas. Nessa mesma linha de análise, Raymond Vernon (1966) desenvolveu a teoria do ciclo de vida do produto, onde as inovações se explicam pelas características gerais do país onde aparecem. O produto passa por diferentes etapas: surgimento, crescimento, maturidade e envelhecimento. Essas fases são associadas ao crescimento da produção e podem ser caracterizadas pela evolução da demanda, pela evolução das técnicas de produção utilizadas em função da importância da demanda e da sua elasticidade-preço e, pelas modalidades de abastecimento nos mercados internacionais.

De acordo com esse modelo, como as inovações são poupadoras de mão-de-obra, elas surgem inicialmente nos países mais intensivos em capital e, depois, paulatinamente, se estendem para países menos intensivos em capital. Num primeiro momento, aparecem bens sofisticados ou de luxo, produzidos em pequena escala e direcionados exclusivamente para o mercado nacional. A difusão do novo produto implica na utilização de técnicas de produção de escala que levam, num segundo momento, a explorar mercados



externos. Nessa nova fase, a firma inovadora irá produzir o bem ou licenciar sua produção em outros países, a fim de resistir à ameaça de concorrentes e ocupar mercados. Numa última etapa, o próprio mercado de origem passa a ser abastecido por importações oriundas das filiais implantadas no exterior.

Vernon (1966) conclui que a vantagem de uma firma pode mudar simplesmente porque a demanda não é estática, os produtos são submetidos a um ciclo de vida e as multinacionais deslocam a produção para outros países. Esse modelo, embora genérico e vago, representou uma ruptura importante em relação às teorias tradicionais. Uma das suas implicações remete à intervenção dos poderes públicos na determinação da especialização: se uma parte dos fluxos internacionais pode ser explicada pelo esforço tecnológico, toda política que favorece a P&D pode influenciar o comércio entre as nações.

Na extensão da análise de Vernon, Katz (1992) observou que um grande número das atividades deslocadas gera produtos que não são totalmente semelhantes aos produtos de origem. Ele mostrou, para Argentina e Brasil, que muitos dos produtos exportados na década de 70 possuíam características próprias, representando tecnologias modificadas em relação aos produtos originais<sup>16</sup>. Essas mudanças, que são inovações secundárias ou imitações inovadoras, são fatores de sucesso comercial em diferentes mercados, e são motivos de criação de vantagens competitivas. Sabe-se que o êxito de certas indústrias asiáticas no mercado internacional deveu-se à estratégia de importar e melhorar tecnologias. Terá que verificar, contudo, se tais possibilidades estão sendo estimuladas ou inibidas no contexto atual de mercados liberalizados.

John Dunning (1993) defendeu a idéia de que a propriedade de ativos diferenciados é um fator importante na explicação dos IDs. A propriedade exclusiva (*ownership*) de alguns ativos propicia à firma estrangeira vantagens sobre as firmas domésticas num determinado setor e motiva o ID. A firma estrangeira irá usar sua vantagem de propriedade se achar mais vantajoso internalizá-la do que vendê-la. Irá produzir no país de destino se aí existirem vantagens locacionais suficientes, e si o investimento externo se inserir em suas estratégias de longo prazo. Dunning apresenta quatro razões para que

---

<sup>16</sup> Um exemplo disso para a década de 90 é o “carro popular”, desenvolvido no Brasil.

a firma invista no exterior: busca de recursos (*resource-seeking*), busca de mercados (*market-seeking*), busca de eficiência e busca de ativos estratégicos.

A articulação entre os ativos de conhecimento e os fatores locais está por trás da motivação de investimentos das FMs. Nos últimos anos, cresceu o seu investimento direto nos países não desenvolvidos, particularmente em busca de mercados ou em busca de recursos. A busca por mercados não é motivada apenas pelas necessidades de escoar produtos, mas, também, pela necessidade de estar presente nos mercados para defender estratégias concorrenciais. Essa busca de ativos estratégicos tende a mudar a natureza do fator locacional: as FMs se interessam pelos ativos estratégicos locais para facilitar a aplicação de seus ativos inovativos, que, eles, são móveis e sua aplicação é múltipla, flexível e relativamente barata.

Assim, o país hospedeiro pode ser um mercado e mesmo um espaço de produção, sem necessariamente ser um locus de produção que possa radiar seus efeitos para a economia receptora e adensar sua malha produtiva e tecnológica. Se não gera efeitos produtivos e tecnológicos multiplicadores, o ID não pode participar realmente do desenvolvimento de um país e, tampouco, reduzir as assimetrias entre as economias que formam áreas de livre comércio.

As FMs concentram as atividades mais importantes, de pesquisa e inovação, nas unidades principais e nos pólos onde se radicam os seus fornecedores e clientes mais relevantes, descentralizando parcialmente as demais atividades. As capacitações inovativas e tecnológicas estão sujeitas a fortes economias dinâmicas de aprendizado e de especialização e, também, a economias externas, como o ambiente de pesquisa e a aproximação de pólos de inovação que reforçam a concentração nos centros mais desenvolvidos (COUTINHO, 2003).

Um estudo da Cepal (2005) sobre o destino setorial dos IDs revela que nenhuma inversão estrangeira na América Latina foi motivada pela busca de ativos tecnológicos. Nos últimos anos, a busca de mercados representou o maior motivo para os IDs nos países do Mercosul, apesar do maior interesse pelos recursos primários. O crescimento da demanda e a estabilidade econômica atraíram investimentos para as áreas de serviços, bens públicos e bens duráveis (CEPAL, 2005). São investimentos voltados para mercados

domésticos oligopolizados que utilizam tecnologia importada e que não podem constituir especialidades.

Enfim, com a liberalização dos mercados, espera-se também uma convergência monetária e financeira. A expectativa é de que, simplesmente, a profunda globalização dos mercados financeiros acelere o nivelamento das taxas de juro, mesmo que subsistam diferenças nos níveis de spread. As taxas de juro são consideradas como custos homogêneos nas teorias predominantes nos estudos da economia internacional, ignorando os riscos de inadimplência que são muito mais elevados nas economias instáveis. Os riscos são ainda mais altos quando se trata de financiar atividades de inovação.

Paralelamente, o desenvolvimento da ciência e da tecnologia serve para aumentar a produtividade, criar novas variedades de produtos e garantir os rendimentos. A promessa de lucros extraordinários ajuda reduzir o custo do capital e a taxa de juro se torna, então, essencial para a formação de vantagens competitivas, sendo mais reduzida nos países onde há maior desenvolvimento tecnológico e científico.

As grandes disparidades no acesso ao financiamento e nos níveis de desenvolvimento sócio-econômico, em geral, estão na origem das grandes dificuldades encontradas nos processos de integração regional. As divergências são múltiplas e se encontram principalmente nas dimensões dos mercados nacionais, no estado da infra-estrutura, no acesso à tecnologia e ao crédito, nas normas jurídicas e nas políticas macroeconômicas. A heterogeneidade das estruturas econômicas dos países promove uma situação de interdependência assimétrica, em que os países de pequeno tamanho dependem mais do mercado comum e, nele, se inserem de forma subalterna. As assimetrias, tão profundas, não podem ser removidas via mercado. Estudos empíricos mostram que a tendência à convergência é condicional, emitindo a hipótese de *clubes de convergência*, em que apenas países que reúnem certas características comuns podem homogeneizar os seus níveis de desenvolvimento via mercado.

## **Investimento direto e formação do capital no MS**

Uma primeira noção das uniões aduaneiras consiste em adotar o quadro analítico estático da teoria neoclássica tradicional do comércio internacional. Essa abordagem ressalta o custo elevado de certos segmentos de produção

que, mesmo sem vantagens comparativas no mercado internacional, abastecem mercados regionais sob a proteção de tarifas externas comuns (TECs). Ela se refere, em geral, ao conceito de criação e desvio de comércio, criado por Viner (1950). Na abordagem de Viner, como já foi observado, o desvio de comércio ocorre quando há substituição de uma importação do resto do mundo por uma importação do parceiro comercial, cujos custos unitários de produção são maiores, mas que se beneficia da TEC. A criação de comércio ocorre quando uma produção nacional é substituída, devido à remoção das barreiras intrabloco, por uma importação de um parceiro cujos custos unitários são menores. Quando há mais desvio do que criação, pode-se dizer que a estrutura de especialização intrabloco esteja incompatível com uma integração competitiva no âmbito da economia mundial.

Yeats (1997) notou, para o período de 1988 a 1994, que os segmentos mais ativos no comércio intraregional são aqueles que realizam os resultados mais fracos no comércio mundial. A maioria desses segmentos beneficiava de tarifas alfandegárias em relação ao resto mundo mais elevadas do que a média das tarifas totais de importação. Isso sugere que a produção dos segmentos em questão se realiza a custos não competitivos a nível mundial.

Miotti, Quenan e Vinogradi (1998) e Yvars (2001) verificaram, respectivamente para Argentina e Brasil, as hipóteses de Yeats e descobriram que o número de segmentos caracterizados por desvio de comércio aumenta tanto na Argentina como no Brasil, no período 1986-1996. Machado e Cavalcanti (1999) encontraram um número de desvios maior do que de criações, no caso do Brasil. Nagarajan (2000), com a mesma metodologia de Yeats, encontrou que, dentre os 30 produtos que tiveram no período 1990-1995 uma reorientação regional expressiva, 17 para Argentina e 20 para o Brasil são produtos que não pesam nas pautas de exportação extrabloco desses dois países.

Portanto, o comércio intramercosul não reflete as vantagens comparativas dos países membros, em geral mas, sim, as preferências tarifárias. São estas e não a maior competitividade das empresas que explicam a extraordinária expansão do comércio entre os países do MS. Elevar os fluxos entre os associados a taxas superiores às do comércio com o resto do mundo representa a própria finalidade da integração. O importante é saber em que

medida este crescimento das transações procede de uma criação ou de um desvio de comércio, em detrimento de países terceiros. Nos casos de desvio, a integração implica necessariamente em perdas para os consumidores associados, autorizando uma produção não competitiva.

Na medida em que, devido aos acordos negociados no seio da Organização Mundial de Comércio (OMC) e da Associação de Livre Comércio das Américas (Alca) e com outros blocos econômicos, como a União Européia, as importações do MS passam a desfrutar de tarifas baixas no mercado sul-americano, as exportações intra-MS deverão cair e os produtores domésticos, hoje protegidos da maior capacidade competitiva dos estrangeiros pela TEC, sofrerão uma renovada e forte competição direta em seus próprios mercados domésticos.

Teoricamente, a expansão do comércio intramericosul, estimulada por mecanismos artificiais de acesso preferencial, alimenta a ineficiência alocativa dos fatores de produção e impede a especialização competitiva das economias. Isso representaria um empecilho à otimização produtiva, reduziria os ganhos multilaterais de comércio e entravaria a sua distribuição equitativa entre as nações. O argumento que se apóia na teoria das vantagens comparativas é que melhor seria se os países do MS importassem todo que não produzem com maior eficiência do resto do mundo e exportassem os bens para os quais possuem vantagens comparativas<sup>17</sup>. Este argumento, por um lado, ignora o fenômeno estrutural da deterioração dos termos cambiais e, por outro lado, pressupõe que a eficiência alocativa seja simplesmente dada pelos custos dos fatores de produção.

Na agroindústria e nos demais produtos de especialização do MS, os ganhos eventuais são relativamente limitados e não serão suficientes para saldar os déficits nos produtos mais elaborados. A elasticidade-preço da demanda dos produtos do MS nos mercados desenvolvidos é estruturalmente inferior àquela do MS para os produtos estrangeiros, o que perpetua a ameaça da deterioração dos termos cambiais.

Quanto à questão da alocação ótima dos recursos, deve-se ressaltar que

---

<sup>17</sup> Entre 1980 e 2000, portanto no período de maior abertura comercial, a América Latina registrou retração na sua participação nas exportações mundiais, inclusive nas exportações baseadas em recursos naturais, para as quais teria uma vantagem natural, segundo dados do Relatório da Unido de 2004.

as decisões de investir extrapolam os limites da eficiência alocativa e dos parâmetros de custos fatoriais. O ambiente favorável ao investimento está definido por fenômenos como escala, inovação e demanda, os quais configuram as expectativas e estratégias empresariais. Assim, os fluxos comerciais que se desenvolveram dentro do MS na base de uma proteção seletiva podem sugerir uma ampliação do mercado que será capaz de estimular a articulação de uma nova estrutura produtiva eficiente e inovadora. Evidentemente, uma estrutura produtiva dinâmica e capaz de articular inovações sucedidas exige um mínimo de densidade e diversidade da malha produtiva local, necessário para a realização e o aproveitamento de externalidades que não serão formadas com a especialização.

Pode-se argumentar que a abertura tem como efeito a atração do investimento direto, o qual irá avançar o processo de agregação de valor, adensar a malha industrial local e enraizá-la mais profundamente, tornando-a mais competitiva. Com isso, os países que recebem investimentos diretos aumentam suas exportações, assim como a sua participação na criação global de riquezas<sup>18</sup>. Porém, devido às razões examinadas, a penetração do capital externo poderá tender a atuar mais sob a forma de licenciamentos, venda de patentes e marcas do que sob a forma de investimento. De fato, as novas condições de produção e de comunicação estimulam cada vez mais as multinacionais a não produzir localmente. Elas tenderiam a reforçar as suas posições industriais a partir do país de origem, onde podem aproveitar economias de escala e de escopo.

Os trabalhos que procuram determinar a influência dos IDs sobre a taxa de crescimento do PIB ou analisar a causalidade reversa entre essas duas variáveis concluem, em geral, que esses investimentos têm efeito positivo sobre o crescimento econômico, dependendo de uma série de condições: o estoque de capital humano disponível na economia hospedeira (BORENSTEIN, GREGÓRIO, LEE, 1995); a possibilidade de atrair atividades complementares (MELLO, 1999), o nível de escolaridade do

---

<sup>18</sup> A América Latina é a região que mais abriu o seu mercado dentre os países não desenvolvidos, o que não impediu que a participação de suas exportações nos mercados desenvolvidos caísse de 17 para 8%, entre 1980 e 2000, Segundo o Relatório Anual da Unido, de 2004. Ainda, no conjunto dos países periféricos, os que mais se capacitaram em alta tecnologia, entre 1980 e 2000, são Taiwan e Coréia do Sul, duas economias que restringiram a entrada de investimentos estrangeiros no período.

país receptor (LIPSEY, 2000); o seu grau de abertura (NAIR-REICHERT, WEINHOLD, 2001); a existência de economias de aglomeração (CAMPOS, KINOSHITA, 2003); a flexibilidade na legislação sobre ingresso de capital (GARIBALDI, 2001). Ainda, outros enfatizam as condições de estabilidade econômica, de infra-estrutura, de níveis de renda, de previsão de crescimento e de quadro institucional. As condições são tão importantes que somente os países mais desenvolvidos as possuem, auferindo lhes uma situação privilegiada para atrair investimentos que contribuam de fato para o crescimento.

Vale notar que há diferenças substanciais entre os fluxos que envolvem apenas países desenvolvidos - tanto como países de origem como hospedeiros - e aqueles em que os hospedeiros são países em desenvolvimento. Segundo a classificação de Dunning (2002), no primeiro caso ocorrem investimentos do tipo *procura de ativos estratégicos*, em que o ID é representado por uma operação de fusão e aquisição, e do tipo *procura de eficiência horizontal*. Já no segundo caso, os investimentos são caracterizados por *procura de mercados*, *de recursos* ou de *eficiência horizontal*.

Os dados da Cepal (2007) confirmam, para América Latina, essa caracterização feita por Dunning, ao mostrar que os investimentos estrangeiros na região buscam essencialmente recursos naturais e mercados, nos segmentos de energia, minério, serviços, alimentos, química, eletrônica e automotores. Eles revelam uma queda relativa da presença de empresas transnacionais na América Latina, em todos os setores. No setor primário, o seu faturamento caiu de 17 para 13%, entre 2000 e 2005. Na indústria, as empresas estrangeiras registraram uma queda em suas vendas no mercado regional, de 58 para 38% e, no setor de serviços, passaram de 38 a 23%, no mesmo intervalo. Essas empresas também perderam participação nas exportações da região. Por uma grande parte, todavia, essa contração das exportações relativas das multinacionais a partir dos países não desenvolvidos deveu-se ao forte crescimento dos preços das commodities, onde as empresas públicas da América Latina ocupam maior espaço. Os mesmos dados apontam uma queda total do IDs na América Latina e Caribe, entre o período 1997-2001 e o período 2002-2006, passando de uma média anual de 77 bilhões de dólares para 61 bilhões de dólares. O seu nível vem se recuperando paulatinamente entre os anos 2005 e 2006 (US\$ 72 bilhões).

Como pode se ver na Tabela 1, essa recuperação dos IDs na América Latina inclui os países do Mercosul, para os quais os dados da Cepal mostram uma queda absoluta contínua, desde 1998, passando de uma média anual de US\$ 9,4 bilhões, no período 1992-1996, para 2 bilhões, no período 2002-2006<sup>19</sup>. Não obstante ter havido, na década de 1990, um grande fluxo de IDs para países do Mercosul, devido essencialmente às privatizações, a participação da região nos IDs mundiais caiu e a sua importância no Pib permaneceu igual, em torno de 3%. Dados da Abcecb (2006) evidenciam a queda dos IDs no MS a partir de 2000, mostrando que em 2003 o seu montante chegou à cifra de 12 bilhões, o que representa o quarto do que foi recebido em 1999.

Tabela 1 - IDs no Mercosul 1992-2006 (média anual, em milhões de dólares)

	1992-1996	1997-2001	2002-2006	2005	2006
Argentina	4.683 (1.196)	10.605 (1,754)	3.640 (749)	5.008 (1.151)	4.909 (2,008)
Brasil	4.497 (516)	27.075 (1.095)	15.746 (8.461)	15.067 (2.517)	18.782 (28.202)
Paraguai	0.116	172	51	75	117
Uruguai	110	219	633	847	1.374
Total	9.406	38.071	20.070	20.997	24.182

FONTES: Cepal (2007)

Os valores entre parênteses indicam o ID do país no estrangeiro, incluindo os investimentos intramerco-sul e são da Abcecb

O MS recebe pouco capital para seu setor industrial e tampouco nos segmentos de alta tecnologia, sendo mais atrativo para os investimentos nas atividades de base. Estas poderão, sim, aprofundar os processos de transformação e de criação de valor nessas áreas, porém não é na especialização básica que se garante a agregação continuada de valor e que se assegure uma inserção global ativa.

Entre os anos cinquenta e setenta, o ID na América Latina era motivado essencialmente pela necessidade de contornar as barreiras que protegiam os mercados nacionais e, dentro destes, produzir o que não se podia ou era difícil exportar. Essa motivação será minimizada quando as tarifas serão nulas e poderá haver maior redução da participação do investimento estrangeiro na

<sup>19</sup> Em 2006, fato inédito, o ID líquido do Brasil ficou negativo, com mais de 9 bilhões de dólares (ABCEB, 2006)



formação do capital regional.

Quanto aos IDs intra-Ms, a sua participação nos IDs totais na região é muito baixa, embora venha crescendo nos últimos anos como parte do processo de internacionalização das empresas locais e da necessidade estratégica de estabelecer presença nos mercados vizinhos<sup>20</sup>. Nos anos de 1990, o processo de privatizações no Brasil havia gerado boas oportunidades de investimento argentino. Algumas empresas portenhas participaram em consórcios que obtiveram concessão para operar redes viárias e empresas elétricas no Brasil. Outras empresas argentinas investiram no Brasil em segmentos como alimentos, montagem de equipamentos, telecomunicações e petroquímica. Esses investimentos se elevaram a 1,2 bilhão de dólares, entre 1997 e 2000, segundo dados do Banco Central da Argentina (2004).

A partir da crise argentina, logo no início da década de 2000, o fluxo líquido de IDs desse país com o Brasil se inverteu. De 2001 a 2006, o Brasil investiu quase 6 bilhões de dólares no país vizinho, em setores como petróleo, carnes, cerveja, cimento e têxtil. (BBC Brasil, 14/12/2007). O Brasil já é o terceiro país no ranking dos investidores diretos na Argentina, perdendo apenas pelos EUA e Espanha. Em 2006, as empresas brasileiras investiram 1,8 bilhão de dólares (1 bilhão da Petrobrás) na Argentina, representando, no entanto, apenas 6,4% do conjunto dos IDs brasileiros no exterior<sup>21</sup>.

Iglesias e Veiga (2002) retrataram o perfil dos IDs brasileiras no estrangeiro, inexpressivos<sup>22</sup> e concentrados em poucas atividades que, excluindo aqueles da Petrobrás, dispensam investimentos em pesquisa, marca, inovação e outros conteúdos em ciência e informação. A motivação desses investimentos está basicamente na busca de mercados e no acesso a recursos naturais. Alguns dos investimentos estão nos bens de capital e bens intermediários diferenciados ou bens de consumo que requerem despesas de apóio à exportação. Nos bens duráveis de consumo, o investimento brasileiro é muito baixo, devido à dominação quase absoluta do setor brasileiro desses bens pelo capital

---

<sup>20</sup> O investimento exterior nem sempre é uma escolha. A não participação no ID pode implicar perdas para as empresas domésticas.

<sup>21</sup> Nesse ano, o investimento brasileiro no exterior registrou um recorde de 28 bilhões de dólares. Mas, em termos de PIB, continua um dos mais baixos do mundo.

<sup>22</sup> A pouca importância dos IDs se explica, parcialmente, pelo alto custo do capital e pela distância dos principais eixos comerciais.

estrangeiro (COUTINHO, 2003).

## Desequilíbrios econômicos e obstáculos à formação do Mercosul

As Tabelas 2 e 3 mostram as desproporções das economias que formam o Mercosul, revelando o reduzidíssimo peso do Paraguai e Uruguai no produto total, na formação do capital, no valor agregado industrial, nos investimentos, nas exportações, etc. Deve-se acrescentar a isso as disparidades em termos de tecnologia, produtividade, densidade das malhas produtivas, gastos governamentais, que, todas tendem a prejudicar os países menos desenvolvidos, reforçando suas desvantagens iniciais.

Tabela 2 - População Mercosul, milhões (2005)

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Total
Habitantes	38.747	168.404	6.158	3.463	216.772
• Participação (%)	17,87	77,69	2,8	1,6	100

FONTE: Elaboração do autor, a partir dos dados do relatório do Banco Mundial (2005)

Tabela 3 - Macrodados econômicos Mercosul, US\$ milhões, preços constantes de 2004

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Total
Produto Interno Bruto	129.735	491.857	6.040	11.182	638.814
• Participação (%)	20,31	77,00	0,94	1,75	100
PIB/Habitantes (US\$)	7518	3541	1289	5747	----
Valor Agregado Industrial	50.239	135.092	1.138	3.412	189.881
• Participação (%)	26,46	71,15	0,67	1,78	100
Formação Bruta do Capital Fixo	49.742	151.833	2.668	2.402	206.645
• Participação (%)	24,07	73,47	1,29	1,16	100
Exportações	37.564	99.006	3.007	4.199	143.776
• Participação (%)	26,12	68,86	2,09	2,92	100
Importações	27.133	73.078	3.354	3.778	107.343
• Participação (%)	25,27	68,07	3,12	3,51	100
Invest. estrangeiro direto líquido	3.993	8.695	0.064	0.299	13.051
• Participação (%)	30,59	66,62	0,49	2,29	100

FONTE: Elaboração do autor, a partir dos dados do FMI (World Economic Outlook, 2005) e da Cepal (2005)

Pelo tamanho, o Brasil possui uma vantagem estrutural que lhe confira

uma das maiores vantagens no comércio internacional, que é o rendimento de escala. Em linhas gerais, esse país consolidou sua posição hegemônica na indústria, enquanto que os países menores (Uruguai e Paraguai) assistiram, desde 1990, ao aumento do peso do setor primário. Entre 1994 e 2004, Argentina, Uruguai e Paraguai perderam importância no total da indústria do MS. O Brasil, de 2000 a 2005 ganhou 7 pontos percentuais na sua participação nas exportações da região, chegando a 72,4%, ao passo que Argentina perdeu muito terreno, passando a representar 24,5%, em vez de 31,6% no ano de 2000 (ABCEB, 2007). Uruguai seguiu perdendo posição e o Paraguai manteve a sua participação.

O Brasil é o maior mercado para as exportações dos demais países do MS, com 90% do mercado regional. As importações brasileiras do MS possuem baixo valor unitário, enquanto que suas exportações dentro do bloco apresentam um maior valor agregado, como automóveis, celulares, máquinas, plástico, etc.

De 1990 a 2004, a participação do setor agropecuário cresceu em todos os países do MS, mas de forma mais acentuada no Uruguai e Paraguai. Nesses países, o setor em questão passou de 11 a 12,6% e de 27,5 a 31,4% dos respectivos produtos internos. No Brasil, no mesmo período, a agropecuária avançou de 7 para 8,2%. No mesmo tempo, o comércio intra-MS de produtos agrícolas tendeu a se contrair, sobretudo depois que os países membros decidiram substituir importações, como no caso do Brasil que passou a se auto-abastecer em arroz e trigo. É o caso também dos demais países do bloco que passaram a produzir soja para aproveitar o surto dos preços no mercado mundial. A partir disso, foi traçado um movimento em que os países da região reorientam suas exportações para fora do MS. Essa reorientação teve início na crise do real no final de 1999.

Portanto, as disparidades não se atenuaram durante todos esses anos de união tarifária. As desigualdades iniciais se aprofundaram, sobretudo depois das desvalorizações cambiais no Brasil e na Argentina, o que dificultou sobremaneira o processo de integração. As cadeias produtivas regionais, por exemplo, não podem se integrar quando as taxas de câmbio são instáveis e os desequilíbrios externos persistentes. A distorção cambial deturpa os preços relativos e mantém os mercados segmentados nos modelos nacionais,

reduzindo o impacto da integração em termos de ganhos de escala e de atração de investimentos. A integração no caso do MS, por estar limitada à unificação das tarifas alfandegárias, estimula as oscilações nas taxas de câmbio e aumenta os custos associados aos desvios de comércio.

Nas fases de recessão, as transações comerciais se contraem de forma rápida e desproporcional, e a sua recuperação é lenta, como mostrou a evolução do comércio entre os países do MS durante e depois dos choques que atingiram o Brasil e a Argentina no início da década atual<sup>23</sup>. Quando as depressões são acompanhadas por desvalorizações cambiais, transformações drásticas podem ser provocadas nos níveis relativos de competitividade entre os associados. Os efeitos cambiais sobre o comércio regional são mais importantes e mais imediatos do que àqueles que podem ser gerados, seja pela queda negociada das tarifas aduaneiras, seja pelos ganhos reais de produtividade.

As crises econômicas realçam os conflitos potenciais entre os países associados por acordos tarifários e desencadeiam reações protecionistas não tarifárias (barreiras sanitárias, normas técnicas, etc.), exigindo medidas extras, não previstas pelas normas comunitárias. Quando as crises são recorrentes, a credibilidade nos acordos desmorona e solapa toda aposta que se possa fazer no sucesso da integração.

Nos países que formam o MS, as indústrias nacionais ainda operam em escalas insuficientes de mercado. A remoção das barreiras comerciais pode, nessa situação, representar uma possibilidade de ampliar o mercado, reduzir os custos de produção e abrir perspectivas para a especialização intraindustrial. Mas o grau elevado das exceções às regras estabelecidas e a multiplicidade das normas e sua complexidade são obstáculos que aumentam os custos das transações e inibem os investimentos. Os direitos específicos e compensatórios, os regimes especiais, a exoneração unilateral das tarifas externas e outras tantas práticas de defesa comercial colocam em questão os próprios princípios da união aduaneira e suscitam o descrédito do MS. Essas inconsistências tornam difícil aos investidores avaliar os níveis de abertura efetiva e, conseqüentemente, tomar as decisões adequadas.

A dificuldade em respeitar as normas está diretamente associada à

<sup>23</sup> Entre 1999 e 2003, o comércio intra-MS passou de 14,1% para 7,8% do total exportado pelos países membros, em razão dos profundos ajustamentos fiscais e monetários provocados pela crise externa. Depois da segunda metade de 2003, o crescimento das transações regionais foi retomado a um ritmo muito lento.

existência de inúmeros setores sensíveis, que não conseguem encontrar formas ativas de inserção e integração regional e que são importantes para as economias nacionais. Ela é prolongada em razão da ausência de mecanismos de absorção dos conflitos de interesses e da falta de uma coordenação nas políticas macroeconômicas.

Em dezembro de 2003, os países do MS estabeleceram um “programa de trabalho para os anos 2004-2006”, no qual foram incluídas questões relativas à cooperação científica e tecnológica e à integração energética. Mas, as discussões formais permaneceram concentradas no objetivo de eliminar os obstáculos à união tarifária. As dificuldades encontradas para consolidar o sistema de TEC residem, em grande parte, nos desequilíbrios econômicos regionais. A estrutura alfandegária adotada penaliza os pequenos associados, pois, tendo bases produtivas mais restritivas, os seus níveis de proteção efetiva ficam consideravelmente reduzidos. Ainda, os países menos desenvolvidos, Uruguai e Paraguai, se encontram desfavorecidos em diferentes recursos, tais como o financiamento do investimento e a subvenção da indústria. Esses países sofreram duramente os efeitos das últimas crises cambiais dos países vizinhos e arcaram indiretamente com uma parte do ônus.

As divergências macroeconômicas, aliadas às políticas de subsídios e promoção das exportações nos países mais desenvolvidos do bloco agravam os problemas provocados pela disparidade original dos níveis de competitividade. A falta de uma integração na base de concessões recíprocas, a inexistência de programas de cooperação para reduzir os desequilíbrios e o déficit institucional são alguns dos maiores obstáculos à tendência a uma real convergência no MS.

Todavia, a constituição do Fundo Social em 2006 deu um novo ânimo às negociações de integração, sobretudo ao coincidir com um aumento significativo (20%) nos fluxos comerciais intrabloco no mesmo ano. Um fundo social comum pode significar que a constituição da União deixe de ser uma iniciativa restrita aos governos para incluir a sociedade civil. Um outro passo importante está se dando com a formação de um sistema de pagamentos com moedas locais no comércio bilateral. Vale assinalar também as iniciativas do Brasil de reduzir as tarifas sobre as importações do bloco e abaixar os índices requeridos de nacionalidade dos produtos oriundos do

## Paraguai e Uruguai.

A criação do Fundo para a Convergência Estrutural é uma outra iniciativa que pode redinamizar o processo de integração, sendo um elemento essencial para, junto com o Banco do Mercosur, financiar projetos de infra-estrutura e, assim, reduzir as assimetrias entre os sócios. Ainda, a necessidade de uma cooperação mais avançada na questão energética aumenta as chances de, finalmente, consolidar a integração desejada.

A união dos assimétricos depende do apoio dos mais fortes, como isso ocorre na União Européia. O êxito da integração de economias desiguais se dá somente através de uma vontade política comum que vai além das iniciativas comerciais e que contém nela um vasto programa de apoio às regiões atrasadas, sobretudo através dos investimentos em infra-estrutura, de modo a reduzir os desequilíbrios.

Porém, sem condições financeiras e com dificuldades domésticas, os governos não conseguem acomodar as divergências e reduzir as disparidades. Os países do MS não investem na infra-estrutura desde o final da década de setenta. O boom das privatizações e os investimentos diretos na energia e nas telecomunicações dos anos noventa não geram, fora a telefonia celular, a difusão esperada de um grande número de utilidades públicas para a maioria da população. As camadas pobres, que já eram esbulhadas dos serviços tradicionais, se vêem novamente excluídas dos serviços modernos. Essas duas dimensões de heterogeneidade das estruturas domésticas de mercado se associam às desigualdades regionais para ampliar os desequilíbrios.

Em todos os países do MS, as disparidades entre o setor exportador e o não exportador se aprofundem e a produtividade permanece baixa na agricultura e nos serviços. No Brasil, a produtividade total cresceu apenas 1,5%, entre 1991 e 2005. Reduziu-se a diferença nos níveis de produtividade entre a indústria e a agricultura brasileiras, mas aquela entre a indústria e os serviços foi incrementada. Entre 1991 e 2003, as taxas de desemprego aumentaram significativamente em todos os países do MS, particularmente na Argentina e no Brasil.

A participação do salário no PIB do MS se contraiu e a baixa produtividade na produção de alimentos para o consumo doméstico tende a contrair o salário real da população mais pobre. As tarifas públicas aumentaram, afetando

duramente os baixos salários. O índice de Geni subiu e, na Argentina e no Paraguai, a proporção dos pobres na população total aumentou. Os países sul-americanos, como todos os da América latina, se tornaram fonte de imigração maciça para os Estados Unidos.

Sem uma coordenação econômica real, os elementos de convergência dos países do MS se limitam àqueles obtidos pela aplicação de planos semelhantes de ajustamento externo, inserindo-os num modelo de acumulação dominado pelos setores de exportação. As resultantes taxas de crescimento econômico são baixas, entre 3 e 5%, e os seus ciclos são de curta duração, acompanhando os movimentos internacionais do capital e dos preços das commodities. Os regimes de câmbio são flutuantes e as disciplinas fiscais produzem excedentes primários elevados, entre 3 e 5% dos respectivos PIBs. As taxas de inflação estão baixas, os excedentes comerciais relativamente elevados e os coeficientes de endividamento similares.

### **Considerações finais**

Os acordos formais não implicam necessariamente numa integração econômica. Aliás, um movimento de liberalização unilateral ou multilateral pode ser suficiente (como isso ocorreu no processo de industrialização do sudeste asiático) para gerar uma integração que é, antes de tudo, consequência espontânea das relações comerciais internacionais. Todavia, o caráter espontâneo de certas formas de regionalização permite apenas uma cooperação relativamente limitada, sugerindo a necessidade de acordos voluntários e formais para aprofundar a integração e aumentar a sua eficiência. Os acordos regionais de integração formal se destacam por seus efeitos discriminatórios que levam à criação de blocos econômicos, cujo êxito exige esforços que não se limitam aos aspectos comerciais e que devem promover processos de convergência produtiva e institucional.

Uma política de integração regional nesse sentido deve buscar a garantia de igualdades na concorrência por investimentos. Dessa forma, seu enfoque deve estar na criação de atividades competitivas e sustentáveis, através de investimentos em infra-estrutura, capital humano e tecnologia. O êxito de tal política depende fundamentalmente da capacidade de coordenar esforços, administrar conflitos e obter recursos.

Os desequilíbrios nas dimensões econômicas em termos de mercado, investimento e tecnologia se revelam como fortes obstáculos à integração, mostrando o caráter insuficiente de acordos meramente comerciais. A ausência de uma vontade política baseada nas concessões recíprocas e no interesse em promover e estender as oportunidades de desenvolvimento para os parceiros menos competitivos, aliada à falta de um quadro institucional na altura de zelar sobre o respeito dos acordos são os principais obstáculos à formação do Mercosul. A experiência da União Européia constitui-se numa prova de que a redução das disparidades regionais é uma condição necessária ao êxito da integração. Ela mostra que a expansão do comércio e a subscrição dos acordos de cooperação são dois movimentos complementares.



## Referências bibliográficas

- ABCEB. *15 anos de Mercosul: avaliación y perspectivas*. Mar. 2006. Disponível em: <http://www.abceb.com>.
- ANDERSON, James. E.; VAN WINCOOP, Eric. Gravity with Gravitas: o solution to the Border Puzzle. *American Economic Review*, v. 93, n. 1, 2003.
- BALDWIN, E. Robert. Trade policies in developed countries. In: JONES, Ronald W.; KENEN, Peter B. (Eds.). *Handbook of international economic*. Amsterdá: 1984. Volume 1.
- BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. *Informe*, Buenos Aires, 2004.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório*, 2005.
- BORENSTEIN, Eduardo; GREGORIO, José de; LEE, Jong Wha. How does foreign direct investment affect economic growth? *NBER Working Paper*, Cambridge, MA, n. 5.057, 1995.
- BRÜLHART, Marius. Commerce et specialisation géographique dans L'Union Européenne. *Économie Internationale*, n. 63, 1996.
- BUCKLEY, Peter J.; GHAURI, Pervez N. *The internationalization of the firm: a reader*. London: International Thomson Business Press, 1991.
- CAMPOS, Nauro F.; KINOSHITA, Yuko. Why does FDI go where it goes? New evidence from the transition economies. *IMF Working Paper*, IMF Institute, Nov. 2003.
- CAVES, Richard. E., International corporations: the industrial economics of foreign investment. *Economica*, London, Blackwell Publishing, v. 38, Feb. 1971.
- CEPAL. *Balance preliminary de las economías de América latina y Caribe*. Santiago de Chile: 2007.
- \_\_\_\_\_. *Las inversiones extranjera en América latina y el Caribe*. Santiago de Chile: abril, 2005.

- \_\_\_\_\_. *Estadístico Anuário da América latina e Caribe*. Santiago de Chile: 2005.
- CHUANG, Yih-Chyi. Learning by doing, the technology gap, and growth. *International Quarterly Journal of Economics*, v. 106, n. 2, p. 326-406, 1998.
- CORDEN, Warner Max. *The theory of protection*. Oxford: Clarendon Press, 1971.
- COUTINHO, Luciano. Internacionalização das empresas brasileiras. *Folha de São Paulo*, Caderno Dinheiro, 05 ago. 2003.
- DUNNING, John H. *Multinational enterprise and the global economy*. Wokinghan: Addison-Wesley, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Determinants of foreign direct investment: globalization induced changes and the role of FDI policies*. Annual Bank Conference on Development Economics, 2002.
- FMI. *World Economic Outlook*, 2005.
- FREENSTRA, Robert; MARKUSEN, James; ROSE, Andrew. *Using the gravity equation to differentiate among alternative theories of trade*. Sept. 2000. Disponível em: <http://faculty.haas.berkeley.edu/arose/FMR>.
- FERREIRA, Graça Enes. *A teoria da integração econômica internacional e o modelo de integração no espaço econômico europeu*. Porto: Legis Editora, 1997.
- FRANKEL, Jeffrey. A. Regional trading blocs in the world economic system. *Institute for International Economics*, Washington, DC, 1997.
- \_\_\_\_\_. *The regionalization of the world economy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.
- FRANKEL, Jeffrey; ROMER, David. Trade and growth: an empirical investigation. *NBER Working Paper*, n. 5.476, 1996.
- FUJITA, Masahisa; KRUGMANN, Paul; VENABLES, Anthony J. *The spatial economy: cities, regions and international trade*. Cambridge/Mass: MIT Press, 1999.

- GARIBALDI, Pietro. What moves capital to transition economies? *IMF Staff Papers*, International Monetary Found, Special Issue, v. 48, 2001.
- GEHRELS, Franz. Customs Union from Single-Country Viewpoint. *Review of Economic Studies*, 1956.
- GRAHAM, Edward. Strategic management and transnational firm behaviour: a formal approach. In: PITTELIS, Christos.; SUGDEN, Roger. *The nature of the transnational firm*. 2nd ed. London: Routledge, 2000.
- GREENAWAY, David; HINE, Robert; MILNER, Chris R. Vertical and horizontal intraindustry trade: a cross industry analysis for the United Kingdom. *The Economic Journal*, v. 105, p. 1504-1518, 1995.
- GREGORY, T. E. *Tariff: a study in method*. London: Griffin, 1921.
- GROSSMAN, Gene; HELPMAN, Elhanan. Trade, innovation and growth. *American Economic Review*, Papers and Proceedings, v. 80, n. 2, p. 86-91, 1990.
- HABERLER, Gottfried Von. Some reflections on the present situation of business cycles theory. *The Review of Economic Statistics*, v. 18, n. 1, p. 1-7, Feb. 1936.
- \_\_\_\_\_. *The theory of international trade*. Augustus M Kelley Pubs, 1937.
- HARFI, M.; MONTET, C. ; OULMANE, N. Commerce Intrabranche, Différenciation des Produits et Ajustement en termes d'Emploi en France. In : *de Melo et Guillamont*, 1997.
- HARRISON, Ann. Openness and growth: a time series, cross-country analysis for developing countries. *Journal of Development Economics*, v. 48, p. 419-447, 1996.
- HYMER, Stephen. *The international operations of national firms: a study of direct foreign investment*. MIT: MIT Press, Ph.D. Dissertation, 1976.
- IGLESIAS, Roberto M.; VEIGA, Pedro M. Promoção das exportações via internacionalização de firmas de capital brasileiro, In: PINHEIRO, A. *O desafio das exportações*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

- IPEA. Determinantes dos investimentos diretos externos em países em desenvolvimento. *Texto para Discussão*, mar. 2004.
- IZERROUGENE, Bouzid. *Instabilidade das finanças internacionais e vulnerabilidade das economias periféricas*. Salvador: FCE/FBA, 2000.
- KATZ, Jane. Regional evolution. *Brooking Papers on Economic Activity*, v. 1, 1992.
- KINDLEBERGER, Charles P. American business abroad: six lectures on direct investment. *New Heaven*, Yale University Press, 1969.
- KOSACOFF, Bernardo; CAMPANARIO, Sebastián. La revalorización de las materias primas y su efecto em América Latina. *CEPAL*, mar. 2007.
- KRUGMAN, Paul R. *Target industrial policies: theory and evidence, protectionist threat to world welfare*. Amsterdá: 1987.
- \_\_\_\_\_. The move toward free trade zones. *Economic Review*, Federal Bank of Kansas City nov./dez. 1991.
- \_\_\_\_\_. Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, v. 9, n. 3, p. 483-499, 1991.
- KUWAYAMA, Mikio; DURAN LIMA, José E. *A calidad de la insercion internacional de América latina y el Caribe en el comercio mundial*. Santiago de Chile: 2003. Disponível em <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/1240>.
- LACERDA, Antonio Correa de. *Globalização e investimento estrangeiro no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- LANCASTER, Kelvin. *Variety, equity and efficiency*. New York: Columbia University Press, 1978.
- LEE, Jong-Wha. International trade, distortions, and long-run economic growth. *IMF Staff Papers*, v. 40, n. 2, p. 299-328, 1993.
- LIPIETZ, Alain; BENKO, Georges (Org.). As regiões ganhadoras. Distritos e redes. *Os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras: Celta Editora. 1994 (1. ed. Francesa de 1992).

- LIPSEY, Robert E. Inward FDI and economic growth in developing countries. *Transnational Corporations*, v. 9, n. 1, Apr. 2000.
- MANKIW, Gregory; ROMER, David; WEILL, David. A contribution to the empirics of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 107, n. 2, p. 407-437, 1992.
- MARKUSEN, James R.; VENABLES, Anthony J. Multinational firms and the new trade theory. *NBER Working Paper*, n. 5036, Feb. 1995.
- MEADE, James Edward. *The theory of customs unions*. Amsterdam: North Holland Publishing Company, 1955.
- MELLO, Luiz R. de. Foreign direct investment-led growth: evidence from time series and panel data. *Oxford Economic Papers*, v. 51, p. 199-151, 1999.
- MELO, Jaime de; PANAGARIYA, Arvind. *New dimensions in regional integration*. New York, USA: Cambridge University Press, 1993.
- MIOTTI, Luis; QUENAN, Carlos; VINOGRAD, Carlos. Spécialisation internationale et integration régionale: l'Argentine et le Mercosur. *Economie Internationale*, n. 74, 1998.
- MUNDELL Robert A. Transport costs in international trade theory. *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 23, 331-348, Aug. 1957.
- NAGARAJAN, Nigel. La evidencia sobre el desvio de comercio en el Mercosur. *Integracion y Comercio*, v. 4, 2000.
- NAIR-REICHEIT, U.; WEINHOLD, D. Causality tests for cross-country panels: new look at FDI and economic growth in developing countries. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, v. 63, n. 2, p. 151-171, 2001.
- \_\_\_\_\_. Causality tests for cross-country panels: new look at FDI and economic growth in developing countries. Barcelona: Oikos, 1971 (Orig. 1933).
- OHLIN, Bertil. *Interregional and international trade*. Cambridge: Harvard University Press, 1933.
- PORTER, Michael E. *Vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

- \_\_\_\_\_. *Competitive advantage*. New York: Free Press, 1985.
- POSNER, Michael. International trade and technical change. *Oxford Economic Paper*, Oct. 1961.
- RODRIGUEZ, Francisco; RODRIK, Dani. Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence. *NBER Working Paper*, n. 7.081, 1999.
- ROGOFF, Kenneth. *An open letter to Joseph Stiglitz*. IMF External Relations Department: 2002. Disponível em <http://www.imf.org/external/np/vc/2002/070202>.
- ROMER, Paul M. The origins of endogenous growth. *Journal of Economic Perspectives*, v. 8, n. 1, p. 3-22, winter, 1994.
- SÁ PORTO, Paulo C. de. Mercosul and regional development in Brasil: a gravity model approach. *Revista de Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 32, n. 1, 2002.
- SIROËN, Jean-Marc. La specialisation internationale et les gains de l'échange dans la theorie de la concurrence monopolistique. *Revue d'Economie Industrielle*, n. 55, 1991.
- \_\_\_\_\_. La theorie de l'échange international en concurrence monopolistique: une comparaison des modeles. *Revue Économique*, v. 39, n. 3, mai. 1988.
- UNCTAD. *World Investment Report*. New York: 2005.
- UNIDO. United Nations Industrial Development Organization. *Relatório*. 2004.
- VENABLES, Anthony. Equilibrium locations of vertically linked industries. *International Economic Review*, v. 37, n. 2, p. 341-359, 1996.
- VERNON, Raymond. International investment and international trade in the product cycle. *Quarterly Journal of Economics*, v. 80, May. 1966.
- VINER, Jacob. *The customs union issue*. New York: Camegie Endowment for International Peace, 1950.

YEATS, Alexander. Does Mercosur's trade performance raise concerns about the effects of regional trade arrangement? *Policy Research Working Paper*, World Bank, 1729, Feb. 1997.

YOUNG, Alwyn. Learning by doing and the dynamics effects of international trade. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 106, n. 2, 1991.

YVARS, Bernard. *Économie de l'Union Européenne*. Paris: Ed. Dunod, 2001.

## Quando as Demandas Protecionistas Falam Mais Alto. Mitos e Fatos Sobre a Crise que Atingiu o Mercosul em 1999

Morgana Corrêa Campos Alves  
Márcio Bobik Braga\*

**Resumo:** O artigo mostra que a desvalorização do real em 1999 afetou negativamente as relações comerciais entre Brasil e Argentina, impulsionando antigas demandas protecionistas. De forma geral, os números do comércio bilateral comprovam que a temida invasão de produtos brasileiros ao mercado argentino nunca se concretizou. Entretanto, a ausência de regras claras e de uma institucionalização de fato para o Mercosul abriu espaço para a utilização de medidas de *anti-dumping* e tentativas de adoção de salvaguardas dentro do bloco. Tais medidas ajudaram a reduzir o comércio bilateral, que sentiu também os efeitos da crise que se instalou na região. Através das análises de jornais brasileiros e argentinos, o artigo mostra ainda que empresários e políticos de ambos os países travaram uma guerra de acusações e ameaças, que dificultaram as negociações setoriais em andamento e colocaram em dúvida a viabilidade do Mercosul.

**Palavras-chaves:** Câmbio, Comércio, Mercosul, Protecionismo, Crise.

**Abstract:** This article shows that the real's devaluation in 1999 has adversely affected trade relations between Brazil and Argentina, inciting old protectionist demands. In a general way, the official numbers for bilateral trade prove that a feared invasion of Brazilian products into the Argentine market has never materialized. However, one can verify that the absence of clear rules and de facto institutionalization for the Mercosul has paved the way for the use of anti-dumping measures and attempts at adopting safeguard measures within the bloc. Such measures helped reduce bilateral trade, which was also hit by the crisis that struck the region. The analysis of Brazilian and Argentine newspapers also shows that entrepreneurs and politicians from both countries waged a war of accusations and threats, thus hampering industry-to-industry negotiations in progress and putting Mercosul's viability in jeopardy.

**Keywords:** Currency, Mercosul, Protectionism, Trade, Crisis.

\* Morgana Corrêa Campos Alves, Graduada em jornalismo pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo e mestre em América Latina pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo. *E-mail:* morganacampos13@yahoo.com.br. Márcio Bobik Braga, Professor Livre-Docente do Depto. de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, campus de Ribeirão Preto e do Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo. *E-mail:* marbobik@usp.br. Recebido em 03/12/06 e aceito em 14/12/07.



## Introdução

A maxidesvalorização cambial enfrentada pelo Brasil em 1999 não apenas redefiniu os rumos do Plano Real, como também desencadeou uma das mais graves crises institucionais dentro do Mercado Comum do Sul (Mercosul), colocando em confronto direto as duas principais economias do bloco: Brasil e Argentina.

Afinal, as estruturas produtivas relativamente integradas, e que outrora eram comemoradas como símbolo de avanço do bloco, agora se apresentavam como uma ameaça para os produtores argentinos, que viam no real enfraquecido uma vantagem decisiva em favor de seus concorrentes do outro lado da fronteira.

Do ponto de vista brasileiro, a prioridade era evitar que o Plano Real naufragasse de uma vez, levando com ele o controle da inflação e a relativa estabilidade da economia. Sobrava assim pouco espaço (ou disposição) para concessões que pudessem pelo menos tranqüilizar os parceiros regionais.

Para dificultar ainda mais as negociações, o governo argentino encontrava-se suscetível a acatar demandas protecionistas, em meio à proximidade do período eleitoral. Além disso, o bloco sentia o peso de não ter “feito sua lição de casa”, vendo-se agora diante de uma grave crise sem ainda dispor de mecanismos que pudessem ser acionados para compensar possíveis vantagens momentâneas, como o ganho cambial que os produtores brasileiros estavam prestes a desfrutar.

Apesar de toda histeria e das trocas de acusações travadas nas páginas dos principais periódicos argentinos e brasileiros, a temida invasão de produtos brasileiros ao mercado argentino nunca se concretizou. Em parte, devido à própria desestabilização da cadeia produtiva brasileira, com as empresas se adaptando ao maior custo dos insumos importados e às dificuldades para obtenção de crédito, por exemplo. O comércio bilateral, no entanto, sentiu os efeitos negativos da grave crise econômica que atingiu os dois países e ajudou a deprimir o poder de compra de seus cidadãos. Além disso, as sucessivas barreiras técnicas, sanitárias e burocráticas, sem falar nas cotas e até salvaguarda, sem dúvida contribuíram para reduzir as trocas bilaterais, mesmo que temporariamente.

Mais do que corrente de comércio, no entanto, o que se perdeu com a crise

de 1999 foi capital político, já que autoridades e líderes setoriais precisaram se desdobrar para conter ou manobrar demandas protecionistas, ao invés de negociarem o aprofundamento do bloco. Por outro lado, o Mercosul deu uma grande prova de solidez, com as decisões do Tribunal Arbitral ou pelo simples fato dos empresários continuarem na mesa de negociação, mesmo quando os governos pareciam não se entenderem.

O objetivo principal deste artigo consiste em analisar as implicações para o Mercosul da desvalorização cambial ocorrida no Brasil em 1999, dando destaque aos movimentos protecionistas que ocorreram na época. Serão examinados os dados gerais da balança comercial bilateral, bem como os números dos setores considerados mais sensíveis. Também servirão de material de pesquisa os relatórios e laudos arbitrais, assim como as notícias e artigos publicados nos jornais *Gazeta Mercantil* e *La Nación*, como forma de se tentar resgatar parte do clima de disputa política daquele período.

## **Volatilidade cambial e comércio**

A particularidade das relações financeiras internacionais nos últimos tempos e a conjuntura das crises cambiais dos anos 90 intensificou o debate em torno dos regimes cambiais.<sup>1</sup> Os defensores do regime de câmbio fixo têm destacado, além dos benefícios macroeconômicos decorrentes de uma inflação baixa, o argumento de que a volatilidade cambial prejudica o comércio internacional. Além da elevação nos custos de transação, esses defensores enfatizam as incertezas decorrentes da instabilidade cambial: quanto maior esta incerteza, maiores as dificuldades no cálculo dos preços relevantes aos resultados previstos nos contratos que envolvem as atividades comerciais. Como consequência, maior tende a ser a possibilidade de rompimento destes contratos. Ou seja, diante da incerteza quanto ao comportamento da taxa de câmbio, tem-se uma elevação na *incompletude* dos contratos que envolvem as transações internacionais, o que tende a diminuir os incentivos na formalização destes contratos, desestimulando assim o comércio internacional. Em casos extremos e de longa duração, a volatilidade cambial tende a dificultar a reestruturação produtiva em favor

---

<sup>1</sup> Sobre este debate, ver Wise (2001). Este texto é também uma introdução a uma coletânea de artigos que tratam das crises cambiais na América Latina.

das atividades relacionadas com o comércio internacional.<sup>2</sup>

Existe um outro argumento que reforça a relação inversa entre instabilidade cambial e comércio e que é particularmente importante em acordos bilaterais ou regionais: mudanças cambiais muito intensas tendem a provocar elevações nas demandas por protecionismo no país que experimenta a valorização de sua moeda.<sup>3</sup> A explicação para isto decorre do fato da volatilidade alterar a competitividade das empresas cujas atividades estão voltadas para a produção de bens comercializáveis. Ou seja, quando ocorre uma forte valorização da moeda doméstica, as perspectivas de intensificação das importações acabam levando empresas a demandar medidas protecionistas junto à autoridade econômica. O predomínio político dessas “vozes protecionistas” decorre do fato das empresas exportadoras e nacionais que produzem bens comercializáveis terem um maior poder político frente às empresas importadoras, ou por serem em maior número, ou por privilegiarem a produção nacional (apoio político, apoio dos sindicatos nacionais, apelo nacionalista etc.). Neste sentido, quando ocorre uma valorização da moeda doméstica, apesar da sociedade ganhar com a importação de produtos mais baratos, prevalecem as pressões dos grupos que perdem com esta valorização.

Se estas conjecturas são verdadeiras, a relação entre protecionismo e mudanças cambiais abruptas, ou de uma forma mais geral a relação entre instabilidade cambial e comércio implica, no caso de um acordo regional, em um retrocesso no processo de integração econômica. O Mercosul parece ser um caso interessante a ser discutido diante da forte desvalorização da moeda brasileira ocorrida no início de 1999. O protecionismo a ser esperado, evidentemente, era por parte do país que experimentou a valorização de sua moeda frente ao real: a Argentina.

## **Os mitos da invasão comercial e da transferência de empresas**

Mesmo diante da falta de unanimidade quanto aos efeitos do câmbio sobre o comércio, é fato que as trocas entre Brasil e Argentina sempre ficaram suscetíveis às oscilações cambiais, seja pela inversão dos sinais dos saldos do

---

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, International Monetary Fund (1984), Côté (1994), Eichengreen (1998) e Dell’ariccia (1999).

<sup>3</sup> Sobre este ponto, ver International Monetary Fund (1984) e Eichengreen (1998).

comércio bilateral ou pela forte pressão dos *lobbies* setoriais por medidas protecionistas. Vale lembrar que as oscilações cambiais quase sempre foram apenas a parte mais visível da adoção de políticas macroeconômicas diferenciadas nos dois países, com efeitos distintos sobre renda nacional e comércio regional.

(...) el hecho de que los dos principales socios del Mercosur hubieran encarado ambiciosos procesos de reforma comercial y estabilización macroeconómica con algún defasaje temporal entre sí (Argentina realizaba la parte sustancial de esta tarea durante el bienio 1991-1992, al tiempo que Brasil lo hacía entre 1994 e mediados de 1995) y en forma contemporánea al progreso del programa de desgravación arancelaria intrarregional, se tradujo en cíclicas alteraciones en la paridad cambiaria bilateral efectiva. Este hecho generó diferente tipo de situaciones, que tuvieron impactos (positivos e negativos) sobre la consistencia macroeconómica de los respectivos programas de ajuste, afectando también a algunos de los sectores comercialmente más sensibles al comercio intraregional del país cuya moneda se apreciaba respecto de su socio regional (ROZEMBERG, SVARZMAN, 2002, p. 2).

O Plano de Conversibilidade da Argentina, que estabeleceu a paridade entre um peso e um dólar a partir de 1991, estabilizou o peso argentino e praticamente eliminou a inflação, o que ajudou a estimular a demanda interna. Às custas, no entanto, de uma moeda sobrevalorizada, num momento em que a economia brasileira encontrava-se enfraquecida. De acordo com o anuário estatístico de 2004 da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), enquanto a Argentina ostentava taxa anual de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 10,6% (a preços constantes de 1995) em 1991 e de 9,6% em 1992, a economia brasileira mostrava expansão de 1% em 1991 e retração de 0,3% em 1992.

Não tardou para que a balança comercial desequilibrasse em favor do Brasil. Segundo dados da Secretaria de Comércio Exterior do Brasil (SECEX), o Brasil registrou superávit comercial com a Argentina de US\$ 1,308 bilhão em 1992, após ter obtido saldos negativos de US\$ 133,124 milhões em 1991 e de US\$ 754 milhões em 1990. Com isso, cresceram na Argentina as

demandas por aplicação de medidas restritivas e de proteção.

Em 1994, no entanto, o cenário se inverte, em meio à implementação do Plano Real, que estabilizou a economia brasileira, porém também se apoiando num real fortalecido em relação ao dólar. Com recessão na Argentina e recuperação da atividade interna no Brasil, as exportações argentinas para o País cresceram 52,69% em 1995. De acordo com a CEPAL, a economia argentina registrou contração de 2,9% em 1995, enquanto a brasileira cresceu 4,2%. Depois disto, as duas economias passaram por três anos de crescimento simultâneo, impulsionando o comércio regional. Em 1996, o PIB argentino teve avanço de 5,5%; em 1997, de 8%; e em 1998, de 3,8%. Para o Brasil, as taxas foram de 2,5%, 3,1%, e 0,2%, respectivamente.

A desvalorização do real em 13 de janeiro de 1999, com implementação do câmbio flutuante dois dias depois, não trouxe, no entanto, resultados tão lineares como nos episódios anteriores. É verdade que a corrente entre Brasil e Argentina em 1999 caiu para US\$ 11,176 bilhões, segundo dados da SECEX, após dois anos de fluxo praticamente estabilizado em um patamar próximo dos US\$ 15 bilhões. Mas a temida invasão de produtos brasileiros nunca chegou de fato a ocorrer. Mesmo com a desvalorização do real, a Argentina ostentou superávit de US\$ 448,43 milhões em 1999, o que representava sim um acentuado declínio em relação aos US\$ 1,275 bilhão do ano anterior.

Para Rozemberg e Svarzman (2002), os conflitos comerciais que atingiram o Mercosul entre o final de 1998 e o primeiro trimestre de 2000, com pico das disputas em 1999, tiveram como pano de fundo não apenas a questão cambial, estando na verdade vinculados a questões estritamente conjunturais. Entre os problemas, os autores destacam:

- a) a forte e simultânea contração na demanda interna nos quatro países do bloco e, por conseqüência, a redução dos mercados potenciais da região; e
- b) a queda drástica dos preços internacionais das *commodities*, o que teve impacto direto na rentabilidade das exportações para outros mercados, já que as economias da região são basicamente exportadoras de matérias-primas.

Tais fatores negativos, lembram os pesquisadores, foram potencializados no período pelo fato de que o regime de adequação (criado pela Decisão 24/94, que deu sobrevida à proteção tarifária nacional dentro do bloco para

alguns produtores) ter chegado ao fim em dezembro de 1998 para Brasil e Argentina (Paraguai e Uruguai tinham até dezembro de 1999 como prazo). Ou seja, no início de 1999 o Mercosul havia eliminado definitivamente as tarifas residuais para praticamente todos os produtos no comércio entre Brasil e Argentina (o setor automotivo e o açucareiro permaneciam entre as poucas exceções), sem ainda existir um marco jurídico e institucional plenamente estabelecido no Mercosul.

Opinião semelhante é apresentada pelo embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, que classifica o ano de 1999 como o momento mais difícil para a integração regional desde a assinatura do Tratado de Assunção. Entre os fatores negativos que por si só já dificultariam as negociações em 1999, Corrêa (2000) destaca: o esgotamento da etapa inicial de incremento na corrente de comércio somente pela redução tarifária (“ganhos fáceis”); complexa agenda de negociações, com aprofundamento da União Aduaneira; retração econômica nas duas maiores economias do bloco; e o fim do regime de adequação.

De qualquer forma, os *lobbies* setoriais viram na desvalorização a justificativa para a adoção de medidas protecionistas em disputas comerciais que se arrastavam há anos. Num primeiro momento, a principal preocupação do governo argentino era assegurar à população, empresários e investidores que nada mudava em relação à balança comercial e ao regime de conversibilidade, que corria o risco de ruir junto com a crise do real.

Especialistas e empresários, no entanto, se revezavam na mídia, alertando para a invasão de produtos brasileiros e criticando o fato de o Brasil não ter avisado às autoridades argentinas sobre a decisão de desvalorizar. Tornou-se recorrente na mídia argentina a expressão “Brasil Dependência”, em referência ao fato de que cerca de 30% das exportações argentinas destinavam-se ao Brasil. A expressão simbolizava tanto o temor de que qualquer turbulência no Brasil teria efeitos negativos para a Argentina, quanto a preocupação com o fato da Argentina não ter o mesmo peso comercial para o Brasil, o que aparentemente não colocava o país vizinho entre as prioridades das autoridades brasileiras.

Em 14 de janeiro, o jornal *La Nación* publicou o texto “*Exportaciones entre sombras*”, no qual exportadores e importadores argentinos manifestavam

visões diferentes sobre qual seria o impacto da desvalorização brasileira na balança comercial bilateral.

Los exportadores locales creen que el efecto será directo en las ventas argentinas a Brasil, que serán para el importador brasileño un 9% más caras. Para los importadores no habrá una avalancha de productos brasileños. Creen que la devaluación se trasladará rápidamente a los costos de producción, por lo que no crecerá la presión de los productos de ese país por entrar en la Argentina a precios más baratos. “Ya habrá algún industrial que diga que se viene la avalancha brasileña, pero esta no es una devaluación competitiva”, dijo Diego Pérez Santisteban, presidente de la Cámara de Importadores (ILLIANO, 1999).

Em 17 de janeiro, outra matéria do *La Nación* assegurava que em mais alguns dias as lojas argentinas ostentariam em suas vitrines produtos até 20% mais baratos com o selo “*made in Brazil*” e dava voz aos receios de invasão de produtos. “‘Hay un riesgo muy alto: que nos inunde Brasil con sus productos’, coincidieron Guillermo Gotelli, CEO y vicepresidente de Alpargatas, y Alberto Alvarez Gaiani, presidente de la Unión Industrial Argentina (UIA)” (SARALEGUI, 1999), diz a matéria. Gotelli advertiu ainda no mesmo texto:

Este es el momento para que el gobierno argentino aproveche su reputación para tomar medidas acordes a esta situación extrema. No quiero usar la mala palabra de la protección, pero sí habrá que cuidar el saldo comercial. Como nadie en el exterior quiere financiar el consumo de los argentinos, por algún camino se debe corregir el régimen de la balanza comercial (SARALEGUI, 1999).

Inicialmente, as autoridades argentinas adotaram um tom conciliador - até por não restar outro caminho, já que a prioridade do Brasil era conter a crise interna e evitar o retorno da hiperinflação. “A desvalorização da moeda brasileira não está orientada a modificar a competitividade do país e sim para enfrentar um ataque especulativo ao real” (ALMEIDA, RIGGI, 1999), declarava o então ministro da Economia da Argentina, Roque Fernández. Ele

garantia ainda que seu país não iria adotar qualquer medida protecionista, com o intuito de compensar a queda do real.

As palavras do então sub-secretário de Relações econômicas Internacionais da Argentina, Jorge Campbell, seguiam a mesma linha:

Me parece políticamente inadecuado y técnicamente apresurado hablar de esas cosas. Lo único que hay hasta ahora es una modificación del tipo de cambio nominal. Y creo que va a llevar un tiempo, que estimo en un mínimo de 45 días, para ver cuál es el punto de equilibrio que Brasil encuentra, en el escenario más optimista (LA NACIÓN, 1999).

Sem dúvidas, muitos aspectos precisavam ser analisados, antes de se pensar em qualquer medida protecionista. Afinal, não havia garantias de que a vantagem cambial fosse, de fato, converter-se em ganho na balança cambial. Isso dependeria, entre outros fatores, de como as duas economias se comportariam – o fator renda - e mesmo do impacto que as incertezas teriam sobre os exportadores brasileiros: em qual patamar o real iria se estabilizar em relação ao dólar e qual efeito esse novo patamar cambial teria sobre inflação e custos de produção, por exemplo. Além disso, os exportadores brasileiros enfrentariam ainda dificuldades na obtenção de crédito, na administração de suas dívidas em dólares e maiores custos para importação de insumos.

De acordo com dados da SECEX, as exportações brasileiras para a Argentina declinaram 20,51% em 1999, totalizando US\$ 5,364 bilhões, enquanto as importações recuaram 27,56% para US\$ 5,812 bilhões. Em 1999, o PIB brasileiro cresceu apenas 0,9%, de acordo com estimativas da CEPAL, enquanto na Argentina a economia sofreu retração de 3,4% em 1999.

O relatório de 1999 da Comissão Nacional de Comércio Exterior (CNCE) da Argentina chama a atenção para a importância desse fator renda. O documento destaca que o acentuado incremento nas importações originárias do Brasil não se verificou, nem houve mudança significativa na penetração de produtos brasileiros em segmentos do mercado argentino em que havia grande participação dos importados. No setor de material de transporte, por exemplo, a participação dos importados brasileiros dentro do total de importações argentinas do setor caiu de 38% no período de



1997 a 1998 para 31,3% em 1999 e de 18,4% para 17,3% no segmento de produtos químicos, em igual período comparativo. Outros setores mostraram incrementos discretos ou se mantiveram praticamente estáveis.

Este comportamiento estaría sustentando la hipótesis acerca de que el efecto-ingreso tiene un peso mayor que el efecto-precio como generador de comercio entre la Argentina y Brasil. Siguiendo este concepto, la recesión experimentada por la Argentina y el estancamiento de la economía de Brasil predominaron sobre el cambio de precios relativos que a partir de la devaluación se dio a favor de los productos brasileños, induciendo la retracción en el intercambio entre ambos socios comerciales (COMISSÃO NACIONAL DE COMÉRCIO EXTERIOR, 1999, p. 91).

Outro temor que não se concretizou em 1999 foi o de migração em massa das empresas argentinas para o Brasil, em busca de menores custos de produção. Em seu Boletim Mercosul nº 70, intitulado “El traslado de empresas argentinas a Brasil” e publicado em 6 de novembro de 2000, a Fundação *BankBoston* da Argentina lembra que no final de 1999 se criou “uma psicose” nos meios de comunicação sobre a possível migração de empresas argentinas.

Tal psicose ganhou força particularmente após ter chegado à imprensa um relatório reservado (que não foi oficialmente publicado) elaborado pela União Industrial Argentina, entidade semelhante à Confederação Nacional da Indústria (CNI) do Brasil. Neste documento, a agremiação industrial afirmava que mais de 100 empresas instaladas na Argentina haviam transferido sua produção total ou parcialmente para o Brasil nos últimos 12 meses, sendo que, deste total, 70 companhias seriam de grande e médio porte.

Pero lo cierto es que más allá de un puñado de compañías del sector automotor y algún caso puntual, el temido éxodo masivo no se produjo. En realidad, en la mayor parte de los casos lo que se dio fue un proceso de traslado parcial de líneas de producción a Brasil manteniendo otras en el país. Este movimiento es lógico que ocurra en la medida en que se va intensificando el proceso de integración del MERCOSUR. En la práctica

muchas empresas brasileñas han instalado plantas productivas en la Argentina sin que eso signifique que decidieron abandonar la producción en su propio país (FUNDAÇÃO BANKBOSTON, 2000, p. 1).

Entre as explicações para que o temido êxodo não tivesse ocorrido, o relatório lembra que muitas empresas, especialmente as pequenas, descobriram que os custos da transferência para o Brasil estavam aquém de sua capacidade financeira.

O levantamento da Fundação *BankBoston* aponta algumas empresas que efetivamente transferiram sua produção para o Brasil. Entre elas a Goodyear, que em novembro de 1999 centralizou no Brasil suas atividades para o Mercosul. Fate, Firestone e Pirelli também trasladaram parte de sua produção para o Brasil.

As análises pós-1999 não deixam dúvidas de que grande parte do temor naquele ano não tinha qualquer fundamento, ou seja, nem as empresas se transferiram em massa para o Brasil, nem os produtos brasileiros inundaram a Argentina. No calor da crise, no entanto, tal realidade não se apresentava tão clara e os receios de empresários e políticos alimentaram as disputas setoriais.

Em grande parte, os governos de Brasil e Argentina reagiram mais com ameaças recíprocas do que com atos concretos para restringir o comércio bilateral. Entretanto, medidas como salvaguardas temporárias, restrições técnicas e sanitárias, entre outras, foram suficientes para prejudicar o comércio, mesmo que temporariamente, seja pelo aumento da burocracia, pelo estabelecimento de cotas, pela suspensão em si das compras ou simplesmente pelo travamento de negociações importantes, como a do novo modelo do setor automobilístico.

A primeira reunião entre os presidentes Fernando Henrique Cardoso (Brasil) e Carlos Menem (Argentina) para discutir os efeitos da desvalorização da moeda brasileira sobre o comércio da região ocorreu em 12 de fevereiro, em São José dos Campos (SP). Naquela ocasião, o governo argentino encontrava-se encurralado pelas demandas do seu setor industrial por medidas de proteção para impedir uma avalanche de produtos brasileiros. Um dos objetivos da reunião era justamente apaziguar a tensão entre os dois países, que vinha se acentuando.

Entre as poucas medidas concretas resultantes desse encontro, estava a decisão do governo brasileiro de redirecionar os recursos do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) para as vendas destinadas a mercados mais competitivos, como Estados Unidos e União Européia. Nas vendas ao Mercosul, os recursos ficaram limitados às exportações de máquinas e equipamentos (bens de capital). Outra medida importante foi a redução para 24 horas no prazo para a concessão das licenças de importação de produtos do Mercosul, que até então levavam cerca de 72 horas. Por sua vez, Menem se comprometeu a não aplicar qualquer medida protecionista unilateral.

## **Evidências para alguns setores selecionados**

A discussão anterior torna-se mais interessante quando são consideradas questões setoriais específicas. A seguir, uma breve análise dos conflitos que envolveram os setores automotivo, têxtil, siderúrgico e de frango durante o tumultuado ano de 1999.

### **Setor automotivo**

Um dos principais alvos de disputa durante a crise. Afinal, o Brasil era o principal destino das exportações automobilísticas argentinas. Além disso, em 1999 deveria ser definido um novo regime de comercialização dentro do bloco.

Segundo o Anuário de 1999 da Associação das Fábricas de Automotores da Argentina (ADEFSA), a produção de veículos do país caiu para 304.809 unidades naquele ano, interrompendo uma trajetória de crescimento que vinha desde 1995, com produção de 285.435 unidades, atingindo as 457.957 unidades em 1998. As exportações argentinas de automóveis completos caíram de 237.497 em 1998 para 98.362 unidades, o que representou um declínio em valor FOB (*Free on board* - não incluem os custos com seguros e fretes) de US\$ 2,539 bilhões para US\$ 1,053 bilhão no período. No total (automóveis e autopeças), as exportações argentinas recuaram de US\$ 2,918 bilhões em 1998 para US\$ 1,581 bilhões em 1999.

Os números não deixam dúvidas de que a crise foi um duro golpe para a indústria argentina. Entretanto, mais do que a corrente de comércio entre os

dois países no setor, o que realmente preocupava o governo argentino era a possibilidade das montadoras se transferirem para o Brasil.

A Fiat, por exemplo, anunciou que a partir de março começaria a fabricar temporariamente em Betim o modelo Siena, até então importado da Argentina, aproveitando que os custos brasileiros haviam se tornando menores. A empresa italiana não chegou a fechar sua fábrica de Siena em Córdoba, mas a produção foi reduzida e passou a atender apenas ao mercado argentino. Já a Mercedes-Benz anunciou a intenção de substituir fornecedores argentinos por brasileiros. A fabricante de autopeças francesa Valeo comunicou que até o final do primeiro semestre de 1999 pretendia fabricar no Brasil os componentes que servissem para ambos os países, até então produzidos na Argentina. As fábricas argentinas continuariam funcionando, mas produzindo apenas para empresas lá instaladas.

Tais notícias levaram os produtores argentinos a pressionarem o governo por uma prorrogação do regime automotivo até 2004. Pelo cronograma inicial acordado pelos governos dos dois países em 1998, a partir de janeiro de 2000 entraria em vigor um novo regime automotivo dentro do bloco, com liberalização total do comércio intrazona, suspensão de quaisquer incentivos fiscais e Tarifa Externa Comum de 35% para a importação de automóveis de terceiros países.

A Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) era favorável a um regime de transição, mas somente até 2003, enquanto o governo brasileiro se dizia contra qualquer adiamento.

Além de compensações pela desvalorização cambial brasileira, os produtores argentinos pediam o fim dos subsídios dados pelo governo brasileiro à instalação de montadoras estrangeiras no país. Em julho de 1999, o governo argentino protestou oficialmente ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil contra os subsídios e benefícios que o país concederia à fábrica da Ford na Bahia.

A Medida Provisória 1.562, de dezembro de 1996, dava incentivos fiscais às empresas que se instalassem no Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, como redução de até 50% no Imposto de Renda, de 90% nas importações de matérias-primas e insumos e isenção de tributos como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), entre outros benefícios.

Tais incentivos valeriam, entretanto, apenas até 31 de março de 1997. Para permitir os benefícios fiscais à fábrica da Ford, o Congresso brasileiro aprovou o que ficou conhecida como a “Emenda Ford”, que estendia os incentivos tributários até o final de 1999. O governo vetou parcialmente a emenda, mas posteriormente emitiu decreto que garantia os incentivos à Ford e os estendia a outras empresas automotores que desejassem se instalar no Nordeste, Norte ou Centro-Oeste do país, o que não agradou aos seus sócios do Mercosul. Graças às pressões do governo argentino, o Brasil desistiu de estender o prazo da Medida até 2010. Pelo acordado no âmbito do Mercosul, se algum dos países-membro desejasse outorgar benefícios a uma empresa a partir de 1º de janeiro de 2000, seria necessária permissão dos demais membros. Estava assim superada a disputa com o governo federal, mas restavam ainda os incentivos fiscais dados pelos governos estaduais, via redução ou isenção de ICMS.

No setor de autopeças argentino, uma das demandas era a exigência de que o novo acordo automotivo impusesse um conteúdo nacional de autopeças de no mínimo 50% nos veículos produzidos no país. E tanto o setor de autopeças como o de automóveis defendiam que a tarifa zero nas importações intrabloco só fosse aplicada para as montadoras que possuíssem investimentos tanto no Brasil como na Argentina.

No início de junho, a Associação de Fábricas de Automotores da Argentina e a Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores chegaram a um acordo preliminar em Buenos Aires sobre como deveria funcionar o período de transição entre 1º de janeiro 2000 e 31 de dezembro de 2003, antes da entrada em vigor do livre comércio dentro do bloco. Pelo acordo, entraria em ação um sistema de compensação no comércio intrabloco em dólares e tarifa de 35% para os veículos importados de terceiros países. Ficou definido ainda que qualquer regime de promoção de negócios do setor deveria valer para todos os países do Mercosul. Esse último item veio resolver a disputa em torno do Plano de Troca (*Plan Canje*, lançado em março na Argentina e que oferecia descontos para quem trocasse o carro usado por um novo), que não previa os mesmos incentivos para os automóveis produzidos em outros países do bloco.

No início de agosto, as duas entidades acordaram ainda a existência de um conteúdo local dentro do conteúdo regional mínimo de 60%, estabelecido anteriormente. Além disso, os empresários brasileiros aceitaram que a Argentina contasse com um prazo maior para aumentar as tarifas alfandegárias das autopeças compradas de fora do Mercosul.

Enquanto os empresários do setor tentavam fechar um acordo, os deputados argentinos aprovaram no início de agosto um projeto de lei que estabelecia que os veículos de produção nacional teriam um índice mínimo de 50% de componentes nacionais (como porcentagem do conteúdo regional). O projeto também propunha criar um “comércio equilibrado”, determinando que não poderia haver mais de dois trimestres com saldo negativo entre as exportações de uma empresa e suas importações. Mais do que aprovar e executar tal projeto de lei, a idéia dos deputados argentinos era a de utilizar a ameaça de aprovação como elemento negociador, pressionando o governo brasileiro a adotar medidas de compensação no comércio bilateral.

Na prática, no entanto, a medida servia apenas para dificultar as negociações setoriais, em meio à desconfiança de que uma decisão governamental poderia simplesmente invalidar o que havia sido acordado e deixar um dos lados com o ônus de oferecer vantagens sem receber contrapartidas.

As negociações setoriais desandaram ao longo do segundo semestre em relação às regras do regime transitório. No início de dezembro, o próprio Fernando Henrique Cardoso já admitia publicamente que o acordo automotivo entre os dois países poderia ser prorrogado por mais alguns meses, caso não fosse possível chegar a um acordo até o dia 31. A prorrogação, entretanto, esbarrava nas regras da OMC, que previam o fim dos regimes regionais e nacionais até o final de 1999.

No final de dezembro, os dois países fecharam um acordo transitório para o setor automotivo, com validade de sessenta dias, sendo posteriormente estendido até junho. Logo no início do ano, entretanto, a Argentina resolveu entrar com um pedido formal na OMC de prorrogação por mais sete anos de seu programa interno de incentivos ao setor, descumprindo assim o acordado com o Brasil (extinção dos regimes de incentivo nacionais até o dia 31 de dezembro de 1999). Na ocasião, o Brasil ameaçou cobrar tarifa de 35% dos automóveis argentinos. Em meados de março, os governos dos dois países

chegaram a anunciar o fechamento de um acordo no setor automotivo. Entretanto, o setor seguiu com disputas e renegociações nos anos seguintes.

## **Setor têxtil**

Responsável pela maior disputa técnica e institucional dentro do Mercosul em 1999, com a Argentina aplicando salvaguarda e o Brasil recorrendo à Organização Mundial de Comércio.

Para entender a disputa, no entanto, não se pode esquecer que, desde a criação do bloco, o setor têxtil foi considerado sensível pela Argentina. Graças às negociações mantidas com o Brasil em 1994, o governo argentino conseguiu que os produtos têxteis constituíssem uma exceção dentro do Programa de Liberalização Comercial do bloco (1991-1994), que objetivava a criação de uma zona de livre comércio (tarifa zero). Com isso, a Argentina ganhava o direito de rebaixar de forma mais gradual as tarifas nacionais para tais produtos no comércio dentro do bloco, chegando a zero no final de 1998.

Já em outubro de 1998, a Federação de Indústrias Têxteis Argentinas entrou com pedido de investigação junto à Comissão Nacional de Comércio Exterior. Em fevereiro de 1999, o juiz federal Ricardo Maturana, da província de Tucumán, emitiu uma resolução cautelar, dirigida ao Ministério da Economia, de proteção para a indústria têxtil local, com o objetivo de frear as importações de roupas e calçados do Brasil.

Em 16 de julho de 1999, o Ministério da Economia da Argentina publicou no Diário Oficial a Resolução do Ministério da Economia e Obras e Serviços Públicos nº 861/99, estabelecendo uma medida de salvaguarda, com base no artigo 6º do Acordo de Têxteis e Vestuário da OMC. Pela medida, as exportações do Brasil, China e Paquistão de tecidos de algodão e suas mesclas ficavam, a partir de 31 de julho de 1999 e por um período de trinta e seis meses, sujeitas a cotas anuais. Foi a primeira salvaguarda adotada dentro do bloco.

O governo brasileiro reagiu, alegando que a medida não encontrava respaldo no marco jurídico do Mercosul e recorreu da decisão argentina tanto no Tribunal Arbitral do Mercosul como na OMC.

Na verdade, o governo argentino já havia regulamentado no final de

junho o sistema de salvaguardas previsto na resolução de nº 70 da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), abrindo assim a porta para adoção de medidas restritivas no comércio intrabloco. A decisão argentina fundamentava-se no Tratado de Assunção de 1991, que havia criado uma cláusula de salvaguarda dentro do Mercosul, permitindo a aplicação de cotas por produtos toda vez que houvesse aumentos bruscos e fortes nas importações originárias de algum dos países sócios.

Entretanto, o mecanismo só poderia ser acionado se ficasse provado que esse incremento brusco nas importações estava relacionado ao programa de liberalização comercial do bloco e tinha data certa para ser extinto: 31 de dezembro de 1994. Por este mecanismo, que tinha validade de um ano prorrogável por mais um, as cotas determinariam o quanto do produto em questão poderia entrar no país que se considerava prejudicado utilizando as tarifas preferenciais. O que excedesse a cota receberia tributação igual a de países não-pertencentes ao bloco.

Os funcionários argentinos alegavam que o programa de liberalização do bloco previa uma harmonização das políticas macroeconômicas dos países-sócios, o que não havia ocorrido até 1999, tornando, portanto, legítimo o pleito por salvaguardas. Além disso, como o Mercosul não havia regulamentado qualquer mecanismo de compensação em caso de mudanças macroeconômicas bruscas, os funcionários argentinos defendiam a utilização das determinações da ALADI, suprimindo assim a ausência de um marco legal do Mercosul.

Em 23 de julho de 1999, o subsecretário do comércio exterior do Ministério da Economia da Argentina, Felix Peña, publicou artigo na *Gazeta Mercantil* intitulado “As salvaguardas argentinas”. No texto, ele lembra que o Mercosul se insere num marco mais amplo de compromissos que incluem a ALADI e a OMC.

Em várias conversações mantidas foi aceito o argumento de que a medida não deveria ser aplicada ao Brasil porque isso não é permitido pela norma vigente. Examinou-se a fundo a argumentação apresentada, e não se encontrou base legal sólida que permitisse negar o direito invocado por uma parte interessada que reclamava a aplicação das salvaguardas.



Nenhuma norma do Mercosul exclui a possibilidade da aplicação desse tipo de salvaguarda. Há, na matéria, um claro vazio legislativo. Nenhuma iniciativa dos sócios tentou preenchê-lo (PEÑA, 1999, p. A2).

Peña destaca que a única norma vigente sobre esse tópico seria o regulamento relativo à aplicação de salvaguardas às importações provenientes de países não-membros do Mercosul, aprovado pela Decisão CMC 17/96. Por esse regulamento, ficavam excluídas importações originárias do Mercosul quando um sócio aplica salvaguardas a importações provenientes de outros países, mas o subsecretário destaca que tal regulamento não se aplica às salvaguardas da OMC.

A Argentina cumpriu essa norma ao excluir as importações do Brasil das salvaguardas aplicadas em 1997 aos calçados. Essa exceção não foi compreendida em toda a sua dimensão jurídica pelo recente parecer do panel sobre calçados da OMC, que a considera, incorretamente, uma violação do Acordo de Salvaguardas. Essa exceção explica que havia ocorrido um aumento muito vigoroso de importações de calçados originários do Brasil, fato significativamente acentuado em 1999, depois da desvalorização do real, gerando um problema ainda não-resolvido no comércio bilateral.

A Resolução Ministerial nº 861 ajusta-se ao ATV e à legislação vigente. Não viola nenhum compromisso da Argentina no Mercosul. Não existem argumentos jurídicos válidos para excluir o Brasil de uma medida prevista em um compromisso internacional que é lei da nação. Outra resolução ministerial aplica uma medida parecida ao Paquistão, também membro da OMC. Aplicar a medida ao Paquistão e não ao Brasil poderia ser considerado pela OMC uma discriminação, sem que esta pudesse invocar uma norma do Mercosul, como foi possível fazer, em circunstâncias legais diferentes, no caso das salvaguardas dos calçados (PEÑA, 1999, p. A2).

A resposta a Félix Peña veio no mesmo jornal, em 29 de julho, em artigo

intitulado “Salvaguardas argentinas, outra visão”, assinado por Fernando P. de Mello Barreto, então assessor especial do Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio do Brasil.

Afirma Félix Peña que ‘nenhuma norma do Mercosul exclui a possibilidade da aplicação desse tipo de salvaguarda’. A afirmação surpreende, pois o Tratado de Assunção, ato constitutivo do Mercosul, dispõe expressamente, no seu Anexo IV, artigos 1 e 5, que os Estados-partes poderiam aplicar salvaguarda somente até 31 de dezembro de 1994. A partir de então encontra-se claramente vedado esse tipo de medida entre os Estados-partes da união aduaneira. Nem poderia ser outra a intenção dos signatários do Tratado, pois a imposição de restrições entre sócios constituiria uma contradição: de um lado eliminar tarifas e, de outro, impor medidas não-tarifárias ao comércio intrazona (BARRETO, 1999, p. A2).

Sobre a decisão CMC 17/96, Barreto destaca:

Trata-se de norma que aprovou o regulamento do Mercosul para salvaguardas às importações provenientes de países não-membros do Mercosul. Em suas disposições transitórias, o regulamento determina (artigo 98) que ‘quando forem aplicadas medidas de salvaguarda... excluir-se-ão das mesmas as importações originárias dos Estados-partes’. O dispositivo reitera, portanto, o princípio do Tratado de Assunção, que proíbe salvaguardas entre os Estados-membros da união alfandegária (BARRETO, 1999, p. A2).

O assessor também comenta a exclusão do Brasil da aplicação das salvaguardas argentinas no setor de calçados, em 1997, que, segundo Pena (1999), teria sido considerada ilegal pela OMC.

Examinemos os fatos e a decisão do panel da OMC. Para provar o dano à indústria argentina, seu governo incluiu no cálculo das importações do produto aquelas feitas aos países-membros do Mercosul. A medida, no entanto, dirigiu-se a países não-membros do Mercosul, os quais - não sem

razão - argüiram não poder ser objeto de salvaguardas que tinham origem em importações pelas quais não respondiam integralmente. Tratou o panel de proibir a regra do Mercosul, que determina a exclusão dos sócios da aplicação de salvaguardas? Claramente não. Nem poderia fazê-lo, pois a exclusão encontra respaldo no artigo XXIV do Gatt. Em sua linha de argumentos, o autor do artigo sob exame expressa entendimento de que aplicar as salvaguardas a importações de têxteis do Paquistão e não do Brasil poderia ser considerada, pela OMC, uma discriminação. O artigo XXIV do Gatt existe exatamente para permitir exceções à cláusula da nação mais favorecida no caso do comércio entre membros de áreas de livre comércio e uniões aduaneiras (BARRETO, 1999, p. A2).

Barreto lembra ainda que toda a argumentação do subsecretário argentino para demonstrar a excepcionalidade da questão dos têxteis esbarra na decisão argentina de recorrer à resolução nº 70 da ALADI.

Ainda que 'ad argumentandum' se admitisse a alegação da excepcionalidade para têxteis, como se justificaria, então, a aplicação de salvaguardas a outros produtos à luz do Tratado de Assunção de 1991 (que, aliás, tornou superado, no âmbito do Mercosul, o ato da ALADI de 1987)? (BARRETO, 1999, p. A2).

Em fevereiro de 2000, o Brasil pediu a abertura de um panel na OMC contra a Argentina, alegando que o país desrespeitava as regras do comércio internacional ao estabelecer barreiras aos produtos têxteis brasileiros. A Argentina já havia ignorado a recomendação do Órgão de Monitoramento de Têxteis da OMC, que em outubro considerou ilegais as salvaguardas impostas pelo vizinho sul-americano. O parecer do Órgão, no entanto, tinha caráter apenas recomendativo e não obrigatório.

Em março de 2000, o Tribunal Arbitral do Mercosul considerou por unanimidade improcedente a salvaguarda, obrigando o governo argentino a suspender a medida.

De acordo com o laudo arbitral, os artigos 1 e 5 do Anexo IV do Tratado de Assunção formulam uma proibição geral sobre a aplicação de salvaguardas dentro do bloco, que somente poderá ser executada por meio de uma

norma específica que legitime a imposição de tais medidas. E os árbitros do Tribunal disseram não ter encontrado normas do Mercosul que permitissem a aplicação de salvaguardas à importação de produtos têxteis intrazona. Com isso, o Tribunal pôs fim às discussões sobre o suposto “vácuo legal” no que se refere à utilização de salvaguardas dentro do bloco.

Logo após a decisão do Tribunal Arbitral, foi a vez da OMC acatar o pedido de abertura de panel contra a Argentina, dificultando ainda mais a manutenção da posição argentina.

As desavenças no setor têxtil foram responsáveis pelo mais grave momento da crise vivida pelo Mercosul em 1999, quando o governo brasileiro decidiu suspender, em 26 de julho, todas as negociações no âmbito do Mercosul, logo após a publicação no Diário Oficial argentino da resolução que permitia e regulava a adoção de salvaguardas contra produtos originários de qualquer país da ALADI, incluindo os do Mercosul. O Itamaraty subiu o tom das críticas à Argentina, com o chanceler Luiz Felipe Lampreia classificando em várias ocasiões de inaceitáveis e de “grave precedente” as medidas argentinas. O recém empossado ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Clóvis Carvalho, também divulgou nota afirmando que salvaguardas, alegações de *dumping* e exigências de certificações abusivas não seriam toleradas de forma alguma pelo governo brasileiro.

O governo brasileiro enviou ainda um pedido ao Uruguai, que ocupava a presidência do bloco, para convocação de uma reunião extraordinária do Grupo Mercado Comum, com o objetivo de encontrar uma saída para a crise.

No auge da crise, Carlos Menem chegou a anunciar o cancelamento de uma visita que faria ao Brasil em início de agosto. O próprio Fernando Henrique Cardoso criticou em público a decisão da Argentina de procurar respaldo nas regras da ALADI para aplicar salvaguardas contra produtos produzidos no bloco. “Nós temos confiança de que a Argentina compreenderá que há regras que não podem ser ultrapassadas”, afirmou FHC, lembrando que o Tratado de Assunção redefiniu as regras no âmbito da ALADI. (SOARES, CHADE, 1999, p. A6).

As pressões surtiram efeito e em 29 de julho o governo argentino aceitou revogar a resolução 911 do Ministério da Economia, que permitia as

salvaguardas para os produtos originários do Mercosul. A concessão foi feita após o governo brasileiro ter estabelecido a revogação como condição para receber Menem e assim retomar as negociações dentro do Mercosul.

A análise dos dados anuais mostra que as exportações brasileiras para a Argentina no setor têxtil declinaram em 1999 para US\$ 270,3 milhões, ante os US\$ 299,1 milhões de 1998, segundo dados da SECEX e da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX). Na verdade, este foi o primeiro ano de queda desde 1990, trajetória que iria se manter até 2002, tendo apenas o ano de 2000 como exceção. Os dados trimestrais, no entanto, ajudam a entender o temor dos argentinos. Do terceiro trimestre de 1998 até os três primeiros meses de 1999, as vendas brasileiras do setor têxtil para a Argentina vinham em trajetória decrescente, passando de US\$ 91,45 mil para US\$ 56,88 mil no período. A partir de então, entretanto, as vendas voltaram a ganhar fôlego, chegando a US\$ 66,04 mil no segundo trimestre, US\$ 69,35 mil no terceiro e a US\$ 78,01 mil nos últimos três meses do ano. Crescimento este que só não foi maior, em grande parte, devido às medidas restritivas adotadas pela Argentina.

## Siderúrgico

O ano de 1999 começa com o parecer favorável da Comissão Nacional de Comércio, em fevereiro, à adoção de sobretaxas entre 9,44% e 51,05% às importações de laminados a quente oriundos do Brasil.

O setor siderúrgico brasileiro, no entanto, apontava irregularidades no processo de *antidumping*, alegando que foram levados em conta apenas os dados da empresa argentina SIDERAR, que havia pedido a abertura do processo, não utilizando os números apresentados pelos produtores brasileiros, consultados uma única vez durante todo o processo.

Outros erros apontados pelos produtores brasileiros: a Comissão não definiu, por ocasião da instauração do processo, o período da ocorrência de *dumping*, tendo posteriormente definido-o entre o segundo semestre de 1997 e o primeiro de 1998. Mesmo assim, a Comissão utilizou a desvalorização do real para justificar a maior competitividade do produto brasileiro.<sup>4</sup>

Além disso, a CNCE não teria conseguido comprovar danos à indústria

---

<sup>4</sup> Para mais informações ver Ferrari (1999, p. A5).

local e sim apenas “indícios de ameaças de danos” que “poderiam acentuar-se durante o período restante da investigação”. Por fim, o setor siderúrgico brasileiro acusava a SIDERAR de falsificação das acusações, já que incluíam produtos que nem eram fabricados na Argentina. Os empresários brasileiros alegavam ainda que o laminado brasileiro chegava ao mercado argentino com preço superior ao praticado em outros mercados.

Ainda assim, em abril o Ministério da Economia aceitou a denúncia de *dumping*, permitindo a imposição de tarifas que compensassem a diferença de preços entre o valor de exportação e o praticado nos mercados de origem.

Pela resolução 458, o governo fixou por quatro meses um valor mínimo de exportação FOB de US\$ 410 a tonelada para os produtos brasileiros, valor acima inclusive dos US\$ 315 estabelecidos para os produtos originários da Rússia e da Ucrânia, cujos produtores também foram acusados de *dumping*.

Em julho de 1999, o setor siderúrgico brasileiro sofreu novo revés, após a Comissão Nacional de Comércio Exterior da Argentina ter aceitado um novo pedido de investigação *antidumping* apresentado pela SIDERAR, desta vez contra os laminados a frio importados do Brasil e da Rússia, alegando que tais produtos contavam com subsídios ilegais.

Para exasperar ainda mais as relações bilaterais, a Gerdaul e a Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira ameaçaram no final de agosto apresentar uma denúncia de *dumping* contra as importações da Argentina. A ação visaria os vergalhões argentinos e teria como alvo a argentina Acindar.

Em setembro, o documento nº 548 apresentou a conclusão definitiva da Comissão sobre os laminados a quente, confirmando a ameaça de “dano importante” apontada na decisão preliminar de fevereiro.

Em dezembro, o governo argentino publicou resolução acatando a proposta apresentada pelos representantes do setor siderúrgico brasileiro em outubro, estabelecendo preços mínimos válidos por cinco anos, suspendendo assim os direitos de *antidumping*.

Além das acusações de *dumping*, os empresários brasileiros também enfrentaram barreiras não-tarifárias no setor siderúrgico. No final de junho, a Argentina passou a exigir o pagamento de um depósito caução para liberar na alfândega os tubos de aço importados do Brasil. O depósito cobrado equivalia ao pagamento em dinheiro de 6% do valor da mercadoria

importada. Coincidentemente, esse era o mesmo percentual cobrado na alíquota do imposto de importação sobre as importações de tubos de aço que entravam na Argentina no ano anterior.

Desde janeiro de 1999, as tarifas dentro do bloco para o aço caíram para zero, devido ao fim do regime de adequação dentro do Mercosul. Além disso, os tubos de aço, assim como os produtos elétricos de baixa tensão, precisavam ainda cumprir a resolução nº 409, que exigia certificação técnica por empresa Argentina.

## Frango

Em 31 de março chegou ao fim o regime de cotas de exportação, firmado em outubro de 1998, que limitava as vendas do Brasil à Argentina. O acordo tinha como contrapartida a extinção do processo de *antidumping* contra o Brasil, o que não foi cumprido, já que em meados de janeiro a Comissão Nacional de Comércio Exterior da Argentina considerou procedente o pedido de abertura de investigação sobre a existência de *dumping* nas operações de importação de frango originárias do Brasil (Resolução 11/99).

O fim do acordo aliado à desvalorização do real potencializou os temores dos produtores argentinos, que pediam ao governo de seu país que limitasse a entrada de produtos brasileiros.

Em junho de 1999, o processo nº 531 sobre a investigação preliminar de *dumping* em relação a “frangos inteiros sem vísceras, com ou sem miúdos comestíveis colocados no interior da cavidade abdominal, fresco ou refrigerado e congelado” da Comissão Nacional de Comércio Exterior da Argentina não encontrou indícios de dano à indústria nacional causado pelas importações brasileiras. Dessa forma, a Comissão considerou conveniente não aplicar medidas provisórias de sanção até que a investigação estivesse concluída.

Diante da resposta negativa, o Centro de Empresas Processadoras Avícolas (CEPA) entrou com pedido na justiça de restrição de importação do frango brasileiro, alegando iminente risco de desaparecimento da atividade de avicultura na Argentina devido à concorrência do produto brasileiro. Em novembro de 1999, o juiz Juan José Papetti da corte federal da cidade de Concepción del Uruguay (província de Entre Ríos) determinou a aplicação

imediate de medidas de restrição às importações de frango do Brasil, estabelecendo uma cota mensal até que a Subsecretaria de Comércio Exterior avaliasse a validade da acusação de *dumping* feita pelas empresas avícolas argentinas.

O governo brasileiro ameaçou aplicar impedimentos às importações de leite em pó originário da Argentina, como medida de retaliação. O Ministério da Economia argentino entrou com recurso contra a medida no Tribunal de Apelações, que lhe deu parecer favorável. Entretanto, um novo recurso extraordinário foi apresentado e aceito na Câmara Federal.

Em dezembro de 1999, a Comissão Nacional de Comércio Exterior da Argentina concluiu via o ato administrativo nº 576 que os produtores locais de frango para consumo direto sofriam “dano importante” devido às importações originárias do Brasil, abrindo espaço para que a Subsecretaria de Comércio Exterior aplicasse no início de 2001 a imposição de direitos adicionais ao comércio dentro do bloco.

Em janeiro de 2000, a União Brasileira de Avicultura chegou a cogitar a abertura de uma ação judicial de perdas e danos contra a decisão argentina de estabelecer cotas para as exportações brasileiras. A ameaça não se concretizou, entretanto, já que o governo argentino conseguiu suspender a medida.

No início de março, contudo, as exportações brasileiras de frango voltaram a ser limitadas por cotas, devido à determinação da Câmara Federal de Apelação da Província de Entre Ríos.

Durante o ano de 1999, os produtores do setor de avicultura do Brasil também reclamaram da exigência feita pelo governo argentino de obrigatoriedade de exames laboratoriais fitossanitários e de um certificado de origem adicional. Em matéria publicada pela Gazeta Mercantil no dia 12 de maio, Zoé Silveira d’Ávila, presidente da União Brasileira de Avicultura, apontava despesas de US\$ 1.160 por tonelada com a análise de amostras da carne de frango brasileira, apesar de existir um serviço laboratorial gratuito no Brasil, aceito no restante do mundo. Cada certificado teria custo de US\$ 20 e terminava retendo os caminhões frigoríficos na fronteira. Segundo a matéria, o serviço foi terceirizado na Argentina, sendo operado por multinacionais como a suíça SGS e pago pelos exportadores. O texto chama ainda atenção para o fato de que, durante o encontro de São José dos Campos em fevereiro,



os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Carlos Menem terem acordado a consolidação de um Sistema Origem-Destino, que previa equivalência dos sistemas de inspeção no Mercosul. Dessa forma, os estabelecimentos de origem ficariam responsáveis pela emissão dos certificados de inspeção e teriam livre trânsito nas aduanas.

## Conclusão

A crise de 1999 certamente ensinou que um ajuste brusco no câmbio bilateral não é suficiente, por si só, para que um país seja invadido pelas exportações de seus principais parceiros comerciais. A desvalorização, no entanto, tem o poder de dar outro fôlego a antigas demandas protecionistas setoriais, fortalecendo *lobbies* e dificultando as negociações entre os governos.

Isso pode ser claramente observado nas disputas de 1999. No campo siderúrgico, a CNCE usou a desvalorização como justificativa para uma acusação de *dumping*, apesar do período analisado ser anterior a este episódio (segundo semestre de 1997 e o primeiro de 1998). No setor têxtil, cansada de esperar a regulamentação de mecanismos de compensação dentro do bloco e diante da pressão de produtores que temiam uma invasão de produtos brasileiros, a Argentina optou por unilateralmente aplicar salvaguardas dentro do Mercosul, com base nas normas existentes dentro da ALADI.

A falta de uma clara e efetiva institucionalização do Mercosul talvez tenha sido a principal lição deixada pela crise de 1999. Faltou naquele período, e ainda hoje, a presença de organismos supranacionais que pudessem ter exercido o papel de mediadores. Como tais organismos não existiam, o que se viu foi uma guerra de acusações trocadas entre empresários e, pior, entre representantes dos dois governos nas páginas dos principais jornais dos dois países, atrapalhando as poucas negociações que conseguiam ir adiante.

Durante a crise, a ameaça, mais do que a negociação, foi a principal moeda de troca para apagar as arrestas. Ambos os governos se utilizaram de licenças não-automáticas, exigências sanitárias ou de regulamentação como mecanismos de pressão. Foi suspendendo todas as negociações dentro do bloco, por exemplo, que Fernando Henrique Cardoso fez com que Carlos Menem voltasse atrás na questão das salvaguardas. Foi também com a

ameaça de reduzir as tarifas de importação de veículos oriundos de terceiros países que a Argentina conseguiu que o governo brasileiro aceitasse discutir a prorrogação do regime de transição para o setor automotivo.

Mas a crise também teve seu lado positivo. Um deles foi a disposição dos empresários buscarem acordos que mantivessem em funcionamento os canais montados dentro do Mercosul, apesar da crise. Além disso, o Tribunal Arbitral desempenhou papel fundamental, dando pareceres importantes na questão têxtil, por exemplo, quando não deixou dúvidas sobre a ilegalidade da aplicação das salvaguardas, comprovando que a estrutura jurídica do Mercosul era suficientemente clara quanto à impossibilidade de utilização desse tipo de instrumento.

O Mercosul sobreviveu à crise de 1999, mas continua alternando períodos de lentos avanços ou de estagnação, com outros de “relançamento” do bloco. Para avançar como bloco, é imprescindível a criação de organismos supranacionais que comandem as negociações, determinando calendários, cumprindo os prazos, não deixando que a integração fique subordinada à simpatia ou não de determinado chefe de governo com relação ao Mercosul.

Além disso, não se pode perder de vista que o bloco reúne países em desenvolvimento, e que, apesar dos avanços macroeconômicos dos últimos anos, são mais suscetíveis às crises. Sendo assim, se realmente não quiser se limitar a uma mera área de livre comércio, é fundamental que o Mercosul leve adiante a coordenação das políticas macroeconômicas que, aliada à institucionalização do bloco, reduziria o poder dos *lobbies* protecionistas. Talvez o sonhado projeto de uma moeda única seja uma utopia. Mas o Mercosul é um fato. Resta saber o que seus países-membro realmente querem dele.

## Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, H.; RIGGI, H. Surpresa e preocupação nos mercados da Argentina. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, p. B8, 14 jan. 1999.
- ASSOCIAÇÃO DE FÁBRICAS DE AUTOMOTORES DE ARGENTINA (ADEFA) *Anuário 1999*. Buenos Aires, 1999. Disponível em: [http://www.adefa.com.ar/informacion\\_estadistica/index.html](http://www.adefa.com.ar/informacion_estadistica/index.html). Acesso em: 05 set. 2005.
- BARRETO, Fernando P. de Mello. Salvaguardas argentinas, uma outra visão. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, p. A2, 29 jul. 1999.
- BEVILAQUA, Afonso. *Macroeconomic coordination and commercial integration in Mercosur*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro PUC-Rio, n. 378, 1997. (Texto para Discussão).
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. *Anuário Estatístico 2004*. Disponível em: [http://www.eclac.cl/badestat/anuario\\_2004/esp.htm](http://www.eclac.cl/badestat/anuario_2004/esp.htm). Acesso em: 15 jan. 2006.
- COMISSÃO NACIONAL DE COMÉRCIO EXTERIOR. *Informe Anual*. Buenos Aires: 1999.
- COMISSÃO NACIONAL DE COMÉRCIO EXTERIOR. Disponível em: <http://www.mecon.gov.ar/cnce/index.htm>.
- CORREA, Luiz. A visão estratégica brasileira do processo de integração. In: CAMPBELL, J. (Org.). *Mercosul entre a realidade e a utopia*. Tradução de Maria Luíza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.
- CÔTÉ, Agathe. *Exchange rate volatility and trade: a survey*. Working Paper 94-5, Bank of Canada, 1994.
- DELL'ARICCIA, Giovanni. *Exchange rate fluctuations and trade flows: evidence from the European Union*. IMF Staff Papers, v. 46, n. 3, 1999.
- EICHENGREEN, Barry. *Does Mercosur need a single currency?* Working Paper Series, Cambridge, National Bureau of Economic Research – NBER, n. 6821, 1998.

- FERRARI, Livia. Argentina também quer sobre taxar aço brasileiro. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, p. A5, 17 fev. 1999.
- FUNDAÇÃO BANKBOSTON. El traslado de empresas argentinas a Brasil. *Boletín Mercosur*, Buenos Aires, n. 70, 2000.
- FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR. Disponível em: <http://www.funcex.com.br>.
- ILLIANO, Cesar. Exportaciones entre sombras. *La Nación*, Buenos Aires, 14 jan. 1999. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/124484>. Acesso em: 11 jul. 2005.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Exchange rate volatility and world trade*. Ocasional Paper n. 28, July. 1984.
- LA NACIÓN. *Qué se hace con las importaciones*. Buenos Aires, 26 jan. 1999. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/217299>. Acesso em: 11 jul. 2005.
- PEÑA, Felix. As salvaguardas argentinas. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, p. A2, 23 jul. 1999.
- ROZEMBERG, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo *El proceso de integración Argentina-Brasil en perspectiva: el ciclo cambiario y la relación público-privada en Argentina*. Buenos Aires: Intal, Documento de Divulgação n. 17, 2002.
- SARALEGUI, Diego. Los empresarios locales temen una avalancha brasileña. *La Nación*, Buenos Aires, 17 jan. 1999. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/124836>. Acesso em: 11 jul. 2005.
- SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex/depPlaDesComExterior/indEstatisticas/balComercial.php>.
- SOARES, Aldo Renato; CHADE, Jamil. Fernando Henrique critica a postura de Buenos Aires. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, p. A6, 29 jul. 1999.
- TACHINARDI, Maria Helena. Montadoras argentinas pedem novos incentivos. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, p. A5, 23 abr. 1999a.

\_\_\_\_\_. Argentina pretende prorrogar o regime automotivo. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, p. A4, 14 abr. 1999b.

URUGUAI. Tribunal Ad Hoc do Mercosul. *Laudo arbitral sobre aplicação de medidas de salvaguarda sobre produtos têxteis (res. 861/99) do ministério da economia e obras e serviços públicos*. República Federativa do Brasil e República Argentina. Colônia, 10 mar. 2000. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/normativas/default.asp?key=1451>. Acesso em: 01 out. 2005.

WISE, Carol. Debates, desempenho e as políticas de escolha política. *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 3 (83), jul./set. 2001.

## El Espejismo Liberal La Economía Política del Uruguay en los Inicios del Siglo XXI (2000–2005)

Gustavo Arce\*

**Resumen:** Este artículo analiza las principales medidas, tanto económicas como políticas y sociales, adoptadas por el gobierno del Presidente Batlle durante el período del 2000 al 2005. Para ello se relaciona la apertura económica, el proceso de endeudamiento y la explosión de la pobreza.

**Palabras-clave:** Economía Política, Endeudamiento, Crisis Financiera, Derechos Humanos, Pobreza.

**Abstract:** This article presents and analyzes some of the most relevant economic and politic events produced in Uruguay during the 2000-2005 period. It examines the principal trends of the national economy's structure, emphasizing the relations among the global economy, the growth of the debt and the growth of poverty.

**Keywords:** Political Economy, Uruguay, Debts, Financial Crises, Poverty.

---

\* Profesor Titular de Economía Política y de Economía I y II y Coordinador de la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Facultad de Derecho. UdelaR. *E-mail:* arpu@adinet.com.uy. Recibido em 10/04/07 e aceito em 31/10/07.

## Introducción

Este texto resume parcialmente las intervenciones que el autor realizó en:

- los cursos y seminarios que sobre el MERCOSUR y sus relaciones con otros bloques geo-económicos que funcionan en el espacio económico mundial, dictó como profesor invitado en el mes de enero del 2005, en el Departamento de Economía y Gestión, en la Universidad de París 8, en Francia, con la cual la UdelaR mantiene relaciones institucionales fruto de un Convenio de Cooperación Internacional.
- el Seminario-Taller “20 años de investigación en los temas del Área Socio-Jurídica” de la Facultad de Derecho, lo cual exigió revisar analíticamente la literatura económica nacional acerca de cómo fue abordada por la misma, las cuestiones relativas a la producción del Saber, la propiedad intelectual y sobre los llamados bienes públicos.

En la presente versión el análisis se centra en tres puntos. En primer lugar se analiza la relación entre la apertura comercial, el endeudamiento interno y externo, y, el aumento de la pobreza; después, se ve rápidamente el Uruguay en su región y ésta en la economía mundial; finalmente, se describen los hechos más relevantes de la administración Batlle.

Este trabajo es una versión resumida de la Primera parte de un libro: “El Uruguay en el Primer Lustró del Siglo XXI”, elaborado en colaboración con Daniela Guerra, producido en la Cátedra de Economía Política y de Economía I y II de la Facultad de Derecho de la UdelaR, quien auspició dicha publicación y que está actualmente en proceso de edición por la Fundación de Cultura Universitaria.

## Apertura comercial, endeudamiento y pobreza 2000-2005

Fruto de la reforma constitucional aprobada en el mes de noviembre de 1996 el abogado – Dr. Jorge Batlle Ibáñez – venció en las elecciones nacionales de 1999 y en la segunda vuelta al médico – Dr. Tabaré Vázquez –. Un acuerdo político entre los Partidos Colorado y Nacional, acaecido entre las dos vueltas, hizo que el Dr. Batlle obtuviera 1.158.708 votos emitidos (59,1%), mientras que el candidato del Encuentro Progresista-Frente

Amplio, alcanzó la cifra de 981.778 sufragios (45,9%).

El triunfo electoral de 1999 le permitió al Dr. Jorge Batlle acceder a la Presidencia de la República el 1º de marzo de 2000, con una legitimidad sin precedentes en la historia política nacional, pues se convirtió en el primer presidente a ser electo con la anuencia de más de la mitad del cuerpo electoral uruguayo.

Miembro de una de las más conspicuas familias<sup>1</sup> del Partido Colorado, figura destacada y de prolongada presencia en el sistema político nacional, el novel Presidente constituyó un gobierno de coalición<sup>2</sup> entre el Partido Colorado y el Partido Nacional.

En su discurso de asunción a la primera magistratura del Estado el 1º de marzo de 2000, frente a los miembros de la Asamblea General, el Presidente, luego de los saludos protocolares, afirmó, en primer lugar, su adhesión a los principios liberales, según los cuales, el buen desempeño económico de los pueblos y de las Naciones, sólo es posible en mercados libres y competitivos, tanto a escala internacional como nacional:

(...) Los tiempos del mercantilismo proteccionista comenzaron a caer y quedar atrás a partir de 1820, y las transferencias tecnológicas de entonces, la baja abrupta en los precios y en los fletes de los transportes, las inmigraciones masivas, los flujos de capital, que por entonces y en términos desestacionados eran mayores en aquella época que los que aún son hoy, las inmigraciones –como decía– permitieron asistir, en la segunda mitad del siglo XIX y en los primeros veinte años del Siglo XX, a un mundo abierto, en el cual aun las naciones más débiles que recién nacían a la vida institucional pudieron crecer y pudieron desarrollarse. Al influjo de pueblos decididos y de gobiernos ilustres, los países de nuestra

---

<sup>1</sup> Hijo del ex Presidente, Luis Batlle Berres (1947-1951); sobrino nieto del también ex Presidente, José Batlle y Ordoñez (1903-1907 y 1911-1915) y bisnieto del General Lorenzo Batlle, Presidente entre 1868 y 1872.

<sup>2</sup> El acuerdo implicó, fundamentalmente, la coparticipación del Partido Nacional en el Gabinete del Poder Ejecutivo. De los 13 Ministerios, el Partido Nacional ocupó 5: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Cr. Álvaro Alonso); el de Industria, Energía y Minería (Dr. Sergio Abreu); el de Educación y Cultura (Dr. Antonio Mercader); el de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Ing. Carlos Cat) y el de Deportes (Sr. Jaime Trobo). Este Ministerio fue creado ese mismo año, como consecuencia de las negociaciones políticas que dieron nacimiento a la coalición gubernamental, presidida por el Dr. Batlle. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca fue confiado al Ing. Gonzalo González de filiación blanca, pero quien accedió al cargo como técnico.



América alcanzaron niveles de justicia, de equidad y de desarrollo, que los colocaron, por cierto, en muchos casos, a la vanguardia del crecimiento. El Uruguay sin duda fue uno de ellos (...)

(...) Las regulaciones, los monopolios, los oligopolios, las trabas en todas sus formas, los mercados protegidos, tanto a los sectores públicos como a los privados, dificultan y entorpecen la evolución de esta sociedad uruguaya. Este tema será inexorablemente el asunto central de los próximos años. Y este país y este Parlamento y el gobierno lo debe considerar, sin temor, en un diálogo en donde la realidad ocupe la cabecera de la mesa y presida nuestro análisis (...) (DISCURSO PRESIDENCIAL, 2000).

Luego, el Presidente mencionó el largo y conflictivo período en que la Economía Mundial y las relaciones internacionales se organizaron y estructuraron en el orden bipolar y, como consecuencia de la autodisolución de la URSS (1989-1991) es: “(...) recién en los últimos 10 años que el mundo se ha lanzado a un nuevo ciclo de apertura y globalización, proceso sostenido y alentado por los formidables cambios científicos y tecnológicos de los que hoy somos testigos (...)” (DISCURSO PRESIDENCIAL, 2000).

A continuación el Dr. Batlle, aclaró que fue el Uruguay de la post-dictadura el que optó integrarse decididamente al mundo global y dinámico; rindió tributo a los gobiernos que le precedieron, y reivindicó una cierta continuidad programática e ideológica, de su futura gestión, con aquellos que habían conducido el país desde 1985 hasta la fecha:

(...) En el Uruguay, recién a partir de 1985 y en las administraciones sucesivas del Dr. Sanguinetti, primero, del Dr. Lacalle después, del Doctor Sanguinetti finalmente, comenzamos a tomar conciencia de la necesidad de incorporarnos a esta nueva realidad.

Han sido 15 años de procesos difíciles, iniciados con la apertura cambiaria en la década del 70 y alcanzados, finalmente, en esta administración a través de la reforma de la Seguridad Social, el comienzo de la reforma del Estado y el consenso de que el país sólo crece sin inflación, sin déficit

fiscal y con estabilidad cambiaria sin duda definitivamente arraigado entre nosotros.

Hoy al admitir que un tiempo ha concluido y que son importantes los logros y cambios positivos que la sociedad uruguaya ha alcanzado, reconocemos implícitamente que otro es el período que comienza.

Por cierto que tiene importantes diferencias con aquél tanto hacia el exterior como hacia lo interno. Actualmente no contamos como entonces con un mercado europeo abierto a nuestros productos primarios, que es notorio que América los produce en igualdad calidad y mejor precio que cualquier otro productor. Pero tampoco es similar hacia adentro, puesto que es un **contraditio in se** no advertir que para integrarse a un mundo globalizado, no se puede estar, al mismo tiempo, abierto hacia afuera y cerrado hacia adentro (...) (DISCURSO PRESIDENCIAL, 2000).

Finalmente, el Presidente le anunció al Parlamento y a la ciudadanía toda, la impronta gubernamental de su administración para el período 2000-2005. En primer lugar, indicó los temas relativos a las reformas de segunda generación que implicarían tanto al sector público como al privado, en segundo lugar, hizo mención al mejoramiento de los precios y de la calidad de los servicios ofertados por el sector público, en tercer lugar, el presidente sostuvo la necesidad de profundizar la descentralización administrativa del Estado, después se refirió a la necesaria desregulación de todas aquellas actividades del sector privado en la cuales la situaciones monopólicas inhiben la competencia capitalista. Para concluir el presidente se refirió a la necesaria profundización de la reforma de la seguridad social.

La intensificación de los mecanismos de la competencia capitalista en los mercados privados y públicos, la austeridad en el uso de recursos materiales y financieros de la hacienda pública, desencadenarían un proceso de crecimiento económico y de modernización social que permitirían:

(...) el bienestar de los ciudadanos, la justicia, la solidaridad, la igualdad de oportunidades y la libertad. Estas medidas entre otras son las que nos van a permitir atender nuestras obligaciones con la salud (a la cual

el Uruguay le destina 10% del Producto) y para cuyo ordenamiento tenemos el honor de haber podido pedirle, y que él haya aceptado, al ex decano de la Facultad de Medicina, el Dr. Eduardo Touya que sea nuestro Director Nacional de Salud. Asimismo nos permitirán ocuparnos de temas fundamentales como educación, seguridad, vivienda. Estas medidas le darán a los ciudadanos del Uruguay las condiciones de vida a la que tienen derecho por el sólo hecho de ser, de existir y de vivir en este país de libertad y de justicia (...) (DISCURSO PRESIDENCIAL, 2000).

Con el aumento de las condiciones por las cuales los mecanismos del mercado afectan racionalmente los recursos y los precios, el incremento de la riqueza (el P.B.I.), permitiría una mejor distribución de la misma, destinada fundamentalmente a mejorar las paupérrimas condiciones de vida de aquellos ciudadanos sumergidos en la informalidad económica y en el desamparo social y cultural. Es por ello que:

(...) solamente las sociedades de economías abiertas y de alta incorporación tecnológica tienen tasas de desempleo aceptables. El Uruguay y puede y debe transformarse en una nación de este porte (...).

(...) Hemos venido desarrollando hasta ahora y con éxito una muy fuerte política de apoyo a la educación en los sectores más débiles de la sociedad y además entre los niños antes de enfrentar la escuela. Hemos hecho muchísimo en esa materia. Lo continuaremos haciendo. Atenderemos, con los recursos ya obtenidos, los sectores instalados en los así llamados “asentamientos precarios”, afirmamos que el Gobierno Central, ante el error de algunos municipios en el manejo territorial, está dispuesto a adquirir tierras; más que dispuesto, está decidido a adquirir tierras y a fraccionarlas en lotes con servicios, para evitar que los ciudadanos, en violación de los derechos de propiedad, muchas veces no tengan otro camino que ocupar un terreno para vivir, en un país donde sobra tierra y falta gente (...) (DISCURSO PRESIDENCIAL, 2000).

También el Presidente pensaba en el futuro y, es por eso que su administración buscaría que la sociedad uruguaya ingrese en la economía de la información y en la Sociedad de la Información:

(...) La economía hoy, es la economía del “conocimiento”, y por lo tanto en él se basa esencialmente la expectativa de crecimiento del Uruguay.

De igual modo que las grandes redes ferroviarias, las autopistas, los grandes puertos, las represas, constituyeron la piedra angular de la sociedad industrial, los sistemas de información son hoy la infraestructura básica del nuevo tiempo.

Todos nuestros jóvenes (y aún aquellos que no lo son tanto) tendrán que ser alfabetos electrónicos de la misma forma como antes aprendíamos los palotes, las primeras letras, a leer y escribir. En la actualidad, los países que están a la vanguardia en el mundo ya no son más aquellos con grandes riquezas naturales solamente. Los vientos que soplan en este momento han remplazado algunos paradigmas. Términos abstractos como “información”, “conocimiento” hoy son pilares concretos de poder y las autopistas de la información (como la Internet) han cambiado no solamente las economías de los países sino la vida de los países

Es hora que el Estado pues, asuma en este caso su papel integrador, superando antagonismos anacrónicos. En el mundo que adviene, a la Universidad, a todo el sistema educativo, público y privado, a nuestra empresa de telecomunicaciones, les corresponde jugar un papel excepcional. El Estado será junto a la sociedad civil un gran factor de unión y de reencuentro, reincorporando así, en un mundo en el que las fronteras físicas tienden a desaparecer, a multitud de uruguayos que hoy residen fuera del país, para que compartan la gran causa del despegue de esta sociedad (...) (DISCURSO PRESIDENCIAL, 2000).

Para culminar de citar las proposiciones que el nuevo gobierno tuvo en materia de política nacional, el Dr. Jorge Batlle expresó su firme voluntad de sellar la paz entre los uruguayos”: “(...) Como lo hemos hecho hasta

ahora, en los próximos cinco años, llegaremos a todos los sectores de nuestra nación para escuchar, para informar, para dialogar y sostener, con la firmeza y claridad con que lo hemos hecho siempre, nuestras ideas y puntos de vista, en procura de los entendimientos y los acuerdos que aseguren la armonía de los uruguayos y sellen, para siempre – y sellen para siempre – la paz entre los uruguayos. Esa es nuestra obligación. Si tantas cosas hemos pasado y tantas hemos sufrido y nadie de nosotros puede decir que alguien es culpable o que alguien es inocente, esto no es resultado de un mundo maniqueo, de malos contra buenos, sino que todos estamos dentro de la misma historia, es a todos nosotros que nos corresponde como responsabilidad primera sellar para siempre la paz entre los uruguayos (...) (DISCURSO PRESIDENCIAL, 2000).

El Presidente hacía referencia al hecho de que su gobierno estaba decidido a culminar el largo y penoso proceso, iniciado al restaurarse el sistema democrático republicano<sup>3</sup> de reparar a aquellos ciudadanos cuyos derechos humanos habían sido violentados como consecuencia de la “guerra interna” y de la instauración del gobierno dictatorial cívico-militar (1973-1985) encabezado por el Sr. Juan María Bordaberry.

Finalmente en materia de política internacional el gobierno en el poder desde el primero de marzo de 2000, creía profundamente en su región y su bloque – el Mercosur –, pero ambicionaba ampliarlo (con nuevos Estados miembros y/o con nuevos temas: la sociedad del conocimiento) y hacerlo compatible con la gran iniciativa que el Presidente norteamericano, en ejercicio entre 1988 y 1992, George Bush había lanzado en 1990: una gran zona de libre comercio desde Alaska a Tierra del Fuego:

---

<sup>3</sup> Durante el primer gobierno del Dr. Julio María Sanguinetti (1985-1999) se aprobaron leyes de Amnistía para forjar la “reconciliación nacional”. El 8 de marzo de 1985 entró en vigencia la Ley 15.737 por la cual se decreta la amnistía para todos los delitos políticos, comunes y militares conexos con éstos, cometidos a partir del primero de enero de 1962; se creó, también, la Comisión Nacional de Repatriación, para facilitar el regreso de nacionales exiliados. El 22 de diciembre de 1986, lo hizo la Ley 15.848, por la cual se reconoce que ha caducado el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos cometidos hasta el primero de marzo de 1985, por funcionarios militares y policiales, equiparados y asimilados por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones y ordenados por los mandos que actuaron durante el período de facto. Esta ley fue objeto de un Referéndum en 1989, por el cual, el cuerpo electoral respaldó dicha ley.

El Uruguay, país abierto y de vocación internacional, respetuoso de las leyes y de las libertades, no podía menos que integrar, desde el primer día, como su Constitución lo establece, el Tratado de Asunción. Hemos crecido en el Mercosur y no nos molestan las crisis, porque ellas sirven para corregir los errores. Hemos avanzado en pocos años más que otras naciones en muchos. Nuestro objetivo en el Mercosur, como uruguayos, es ampliarlo, es consolidarlo. Sentimos al Mercosur, integrado y abierto al mundo, ordenado en su funcionamiento por una Secretaría Técnica, confirmado en sus instituciones por soluciones arbitrales, en la búsqueda permanente de ampliar la región con la incorporación de otras naciones de América, para que en algún momento éstas, que tienen por su origen histórico una vocación de unidad heredada de nuestros grandes libertadores, conformen un mercado formidable desde Alaska hasta Ushuaia...

En la educación superior también vamos a poner énfasis. Estamos convencidos que desde la Universidad de la República, con su Rector el Ing. Guarga y con los actores de la actividad privada, vamos a poder hacer una enorme cantidad de cosas dentro y fuera del país. Y además el Mercosur no es solamente un Mercosur político – como lo es – ni tampoco solamente un Mercosur económico – como también lo es – y es importante que lo siga siendo y se perfeccione. También tiene que ser un Mercosur cultural, un Mercosur científico, un Mercosur tecnológico en donde el conocimiento de nuestra academia de gente intelectualmente superior de estas naciones se junte para poder hacer cosas en común y desarrollar una civilización no solamente como nos corresponde sino como estamos obligados a hacerla en esta América que es grande por lo que ha hecho y por lo que puede hacer entre todos juntos (...) (DISCURSO PRESIDENCIAL, 2000).

Durante todo el transcurso de esa jornada de transmisión de mando presidencial se percibió tanto en el ánimo de la ciudadanía como en el de los miembros del sistema político nacional, un cierto “espíritu” republicano; el Dr. Batlle simbolizó en una frase que su gobierno no sólo afianzaría las instituciones republicanas, sino que la austeridad guiaría el manejo de los fondos públicos (“sólo café y agua mineral en los ágapes protocolares”) y, al

final de su primer jornada como Presidente de la República, el Dr. Batlle, decidió culminarla retirándose en un taxímetro, uno de los tantos que habían sido utilizados en su campaña publicitaria electoral, en la cual como un ciudadano “de a pie”, el entonces candidato Batlle, le “cantaba la justa” a los uruguayos.

Cinco años más tarde, el Dr. Batlle cedería la banda Presidencial al Dr. Tabaré Vázquez – el líder del Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría – que había logrado 50,45% de votos en la primera vuelta de las elecciones nacionales del 31 de octubre de 2004, superando al candidato del Partido Nacional, Dr. Jorge Larrañaga, que obtuvo 34,30%, al del Partido Colorado, Esc. Guillermo Stirling, que alcanzó 10.36% y al Partido Independiente con su candidato Dr. Pablo Mieres que lograron alcanzar el número de 41.011 sufragios<sup>4</sup>.

Al finalizar su mandato, la administración conducida por el presidente Batlle, dejó no solamente un casi – electoralmente – inexistente Partido Colorado (10 diputados en 99 y 3 senadores en 31) sino también un Uruguay, social y económicamente empobrecido, como si un maremoto u otra catástrofe natural hubiera sumergido a su población en la desolación, el estupor y la impotencia.

En el lapso de los años de 2000 a 2004, la economía nacional logró aumentar su grado de apertura en las relaciones económicas internacionales, pues la parte de su comercio exterior sobre el PBI pasó del 28,8 al 44,8%, pero en cambio, el valor de su producción de bienes de uso final descendió de 20.075 millones de dólares a 13.216 (una variación de un 34% menos). El saldo de la balanza comercial fue negativo, excepto en 2003, la formación bruta de capital fijo sobre el PBI siguió siendo, como sucede desde varias décadas, extremadamente baja (alrededor de un 11%, en promedio, para el período); la inversión directa extranjera apenas alcanzó un 2% (en promedio) sobre el PBI, a pesar de una legislación muy favorable vigente desde 1974.

En el transcurso del primer semestre de 2005 se conoce públicamente: primero, el informe “*Estimaciones de pobreza por el método del Ingreso*” del Instituto Nacional de Estadísticas (INE)<sup>5</sup>, después, “*Desarrollo Humano en*

<sup>4</sup> Además de los guarismos mencionados se escrutaron: 31.031 votos en blanco (1,39%), 21.541 anulados (0,97%) y 5.492 (0,69%) en el rubro “otros” (EL OBSERVADOR 2004-2005, p. 24).

<sup>5</sup> A consultar en Amarante e Vigorito (2006).

*Uruguay 2005*”, el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El informe del INE estima la pobreza según el ingreso de los hogares con respecto a umbrales o líneas que representan:

- el costo de una canasta de alimentos considerados básicos para la correcta nutrición de una persona en un mes (línea de indigencia).
- el costo en alimentación y otros bienes y servicios no alimenticios en función de la cantidad de miembros del hogar y de la presencia, o no, de niños o adolescentes (línea de pobreza).

En los 4 años analizados, el número de indigentes urbanos y el de indigentes se duplicó (de 2 a 4% en el primer caso, y de 16 a 27% en el segundo caso).

El segundo informe, en su primera parte consagrada al tema “Desarrollo Humano y Pobreza en Uruguay” es lapidario y contundente pues demuestra claramente la evolución reciente de la pobreza en el Uruguay, sobre todo en el período analizado en este trabajo, pues: “(...) el deterioro del ingreso de los hogares provocados por la crisis económica determinó un fuerte incremento de la pobreza medida a través de ambos umbrales que afectó en el 2003 al 41 % de la población urbana (...)” (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS, 2005, p. 99).

En cuanto a la reforma del Estado, a la transformación del sector público y a la voluntad esgrimida al asumir su mandato, de “reordenar y disminuir el gasto muchas veces innecesario y redundante”, un primer balance muestra que las cuentas públicas arrojaron un saldo negativo y que la deuda pública pasó de un 40,8 % del PBI en el año 2000 a un 100,9 % en el 2004.

La austeridad en el manejo de los recursos estatales no se hizo presente en el gobierno del Dr. Batlle. Una ciudadanía atónita por el aumento del endeudamiento y de la pobreza, lee en la prensa un informe de *la Auditoría Interna de la Nación*, publicada en el Diario Oficial en el que las irregularidades, las omisiones y los abusos en y con los bienes estatales se acumulaban en un contexto socio-económico dominado por la exclusión social de vastos sectores de la población uruguaya. Recordemos sólo algunos ejemplos:



“**Evasión.** Mientras que paga publicidad para promover el pago de impuestos y combatir la evasión, la Presidencia de la República evade al Banco de Previsión Social (BPS). Por eso la AIN le recomienda abonarle al BPS los aportes por la partida de alimentación que cobran los funcionarios presupuestados y contratados, que en muchos casos supera el 20% del líquido del sueldo y constituye un ingreso regular y permanente.

**Ganadería, el Caos.** En Ganadería los auditores de la AIN se hicieron un festín con el lápiz rojo. Encontraron comprobantes pendientes de rendición por la suma de \$ 4.546.369 cuya antigüedad data de los años 1998, 1999 y 2000. También faltaba rendir gasto de \$ 78.860. Había garantías de licitaciones que en su mayoría estaban vencidas y no formaban parte del saldo de caja. “Se constató que se le abonaron a un funcionario dos viáticos un mismo día por diferentes destinos”, dijo la AIN, y añadió que el ministerio no cuenta con un inventario de bienes muebles, útiles e instalaciones. El 28 de setiembre de 2002 “se efectuó un importante remate de vehículos tendiente a reducir la flota automotriz” pero hoy hay allí más autos que en aquella fecha.

La AIN comprobó que nadie tiene un horario fijo de trabajo “Este régimen flexible es en sí mismo ilegítimo”, dice la AIN, ya que “no permite controlar las llegadas tardes de los funcionarios. Lo señalado impide efectuar los descuentos salariales correspondientes y aplicar las sanciones disciplinarias procedentes cuando las llegadas tarde son reiteradas y configuran falta administrativa”, añade. “El 28% de los funcionarios del ministerio no registra asistencia”

Estas son algunas de las presuntas irregularidades, que podrían haber caecido en los últimos diez años, y que fueron denunciadas ante la justicia por el presidente de la Empresa Pública Obras Sanitarias del Estado, el Ing. Carlos Colacce<sup>6</sup>.

En marzo de 2000, el primer gobierno del “ballotage” prometió crecimiento económico genuino y sostenido, fuerte presencia del Uruguay

---

<sup>6</sup> Idem nota 8

en las relaciones económicas internacionales, una auténtica modernización capitalista mediante – según la ortodoxia liberal/neo-liberal/monetarista – una economía abierta a la competencia – interna y externa – a la par de instrumentar modificaciones en las regulaciones estatales. En marzo de 2005, la economía está más abierta al mundo, pero el crecimiento económico y la prosperidad faltaron a la cita, así como la proclamada reforma de “segunda generación” del Estado y del servicio público.

En cambio, el endeudamiento creció: el del sector público superó el valor del P.B.I., y el del interno llegó y llega a representar un quinto del mismo P.B.I. La creciente informalidad económica y laboral, la emigración y una particular forma de administrar los recursos públicos caracterizaron a la administración gubernativa de este período.

Pero y además del descalabro económico/financiero de la administración Batlle, en la sociedad uruguaya se vienen procesando y manifestando cambios en el modo y forma de vivir, que provienen desde mucho antes del período histórico analizado en el presente trabajo. Los mismos pueden haber cobrado un nuevo impulso y desarrollo visto el contexto de crisis socioeconómico que imperó en esta administración. En el Uruguay del primer lustro del Siglo XXI, se producen dos suicidios por día<sup>7</sup>, la violencia doméstica y social<sup>8</sup> se propaga y abarca, con desigual intensidad, a todas las capas sociales del país; la familia, base de nuestra sociedad<sup>9</sup> ya se organiza (y se reproduce) de

---

<sup>7</sup> En el Uruguay, este es un tema en que las ciencias sociales en general no han, todavía, aportado explicaciones sobre las causas del fenómeno. El año record fue el 2002, cuando la tasa de suicidio alcanzó el guarismo de 17,8 por cada 100 mil habitantes. Los métodos más utilizados son las armas de fuego (44%) y el ahorcamiento (40%), según el Departamento de Medicina Legal de la UdelaR. Según el Ministerio de Salud Pública, en el año 2004, en el departamento de Florida se dio el pico máximo de suicidios (30,5%), en Montevideo un 11% y en Paysandú 10,9%. Véase el diario El País (2006b, p. 16).

<sup>8</sup> El fenómeno más visible, aunque no todos los casos sean denunciados, es el de la violencia doméstica, en promedio cada nueve días, una mujer muere por esa causa. Expresión también de un fenómeno creciente de violencia y de inseguridad: el 51% de la población uruguaya toma alguna medida para protegerse de la delincuencia. Desde las rejas hasta la posesión de armas de fuego. En Montevideo, 6 de cada 10 familias tienen algún mecanismo de protección; en el resto del país esa proporción es mucho menor. A medida que aumenta el nivel socioeconómico de una familia, también aumenta el consumo de seguridad (el 70% de esos hogares poseen mecanismos de defensa; en los deciles más pobres más de 60% viven “sin protección”). Según encuesta y análisis realizados por Equipos Moris. En el diario El País (2005b, p. 14).

<sup>9</sup> Según el artículo 40 de la Constitución de la República: “La familia es la base de nuestra sociedad. El Estado velará por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad”. El paradigma que implícitamente expresa el artículo 40 es el de la familia nuclear. El mismo se encuentra en plena mutación, aquí citamos algunos y diferentes ejemplos de ello: “La gente vive junta pero se casa menos. Desde 1985, por ejemplo, disminuyeron los matrimonios y se duplicaron los divorcios, las uniones sin papeles de por medio aumentaron un 70% y sólo un tercio

manera diferente a la que los uruguayos estábamos habituados. Los hechos y fenómenos económicos analizados para el período 2000-2004, no están ajenos a lo que el Uruguay vivió en las últimas décadas ni a las mutaciones sociales que vienen conmoviendo a la economía mundial y al sistema internacional.

Es por ello que, aunque parcialmente, el próximo capítulo comienza con una breve presentación del Uruguay en la región, y de ésta en el mundo, y termina con una descripción de la evolución de sus principales recursos socio-económicos en el período analizado en este trabajo.

## **El Uruguay y la Región: en los intersticios<sup>10</sup> de la Economía Mundial**

En el primer lustro del Siglo XXI América Latina ocupa una posición relativamente periférica/intermedia, entre las regiones líderes y dominantes (América del Norte, Unión Europea y Asia) y las dominadas/excluidas de los frutos del crecimiento económico y del desarrollo social que conoce el Sistema Internacional y la Economía Mundial<sup>11</sup>. En efecto utilizando la feliz expresión de François Perraux (1987, p. 25), el “*espacio económico del mundo*”, se encuentra tan notablemente polarizado como, peligrosamente jerarquizado y desequilibrado. Analizada por grandes regiones, la economía mundial muestra una primera dicotomía: Europa Occidental, América del

---

*de los hogares está compuesto por una pareja y sus hijos. En el 2003, el 70% de jóvenes con educación primaria y el 48% con estudios terciarios que vivían en pareja no estaban casados.* Del diario El País (2005c, p. 1-2). Por otra parte: “*La sociedad uruguaya está dividida prácticamente por la mitad en cuanto a su aprobación al matrimonio entre homosexuales. La desaprobación crece definitivamente cuando se consulta sobre la posibilidad de que parejas de personas del mismo sexo puedan adoptar hijos. En cambio, más de 8 de cada 10 uruguayos están de acuerdo con que las uniones de hechos (heterosexuales) tengan los mismos derechos que el matrimonio civil.*” Ver diario El País (2005a, p. 16). Finalmente, sobre 1.061.762 hogares, 216.486 son unipersonales. Diario El País (2006a, p. 5).

<sup>10</sup> Del Latín “*interstitium*” Según la Real Academia Española el vocablo posee tres acepciones: 1) Hendidura o espacio por lo común pequeño que media entre dos cuerpos o entre dos partes de un mismo cuerpo. 2) Espacio o distancia entre dos tiempos o dos lugares, intervalo. 3) En Derecho, espacio de tiempo que, según las leyes eclesiásticas, debe mediar entre la recepción de dos órdenes.

<sup>11</sup> Al Sistema Internacional lo definimos como aquel sistema constituido por las relaciones vinculantes inter-estatales y por aquellas que establecen y forjan las empresas multinacionales y las grandes corporaciones de la incipiente “Sociedad Civil Mundial”, así que los cuerpos organizados de la economía delictiva. Por su parte, “La Economía Mundial” la entendemos como el conjunto de relaciones económicas (productivas, comerciales, financieras, tecnológicas) materiales e inmateriales, lícitas e ilícitas, que se desarrollan a escala planetaria y que son animadas y gobernadas por la lógica de la producción capitalista (ARCE, 2007).

Norte, Asia, lideran en capacidad productiva, ostentan un poderío comercial-financiero-tecnológico y son el principal destino de los más importantes flujos de la inversión directa extranjera mundial. En el otro polo, el espacio ex Soviético, el Medio Oriente, África y América Latina luchan y compiten en los intersticios de la Economía Mundial.

En ese contexto de los 18 Estados-Nación que conforman la América Latina (PNUD, 2004), el 90% de la producción de bienes de uso final y el 85,5% de la población se concentran en Brasil, Méjico, Argentina, Colombia, Chile, Venezuela y Perú. Alrededor de los dos tercios de su comercio exterior (X + M) son realizados por las grandes economías de la región: Méjico y Brasil. En la clasificación mundial de la inversión directa extranjera, sólo Brasil figura entre los 10 Estados más importantes, sea tanto en el origen como en el destino de la I.E.D. En este universo, Uruguay representa el 0,7% del P.B.I. de la región y el 0,6% de su población.

Analizando la región desde los bloques geo-económicos, el Mercado Común del Sur es el de mayor “peso” socio-económico en América Latina: el MERCOSUR; si bien éste no representa más que el 3,7% del P.B.I. mundial, sin embargo, genera el 49,9% del P.B.I. latinoamericano; su población que es el 3,6% de la mundial, representa en cambio, el 45,1% de la población de América Latina<sup>12</sup>.

Por su parte, el MERCOSUR, en términos de inversión en Ciencia y Tecnología, tiene una pequeña diferencia a su favor, con relación a sus pares como lo son la Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Común Centro Americano y la Comunidad del Caribe.

En este universo, Uruguay participa con el 1,4% del P.B.I. “MERCOSUR”, representa el 1,5% de su población y el 1,9% de su comercio exterior respectivamente<sup>13</sup>. En otros términos, el Uruguay es miembro del primer bloque geo-económico – el MERCOSUR – de una región relativamente periférica – América Latina – en la jerarquizada estructura de la economía mundial.

---

<sup>12</sup> Estos guarismos cambian con el ingreso de Venezuela al MERCOSUR (4 de julio de 2006); el mismo pasa a representar más de la mitad del Producto y de la Población Latinoamericana.

<sup>13</sup> Para calcular la parte en el Producto y la Población se tomaron los datos del Cuadro D (en el Anexo); para el Comercio Exterior  $(X + M / 2)$ , calculado con datos de los Bancos Centrales de los 4 países citados en el Semanario “Búsqueda” del 01-09-05, p. 28.

## Algunos rasgos socio-económicos del Uruguay: la población y el producto

### a) La población

En 1950, la población uruguaya era de 2.595.510 personas, de 2.930.554 en 1985 y es de 3.305.732 en el año 2005. Lejos de la célebre ley de Malthus, la población nacional se multiplicó por 1,3 en los últimos 50 años. En términos comparativos regionales, es la más baja tasa de variación de los recursos humanos registrada en los 18 Estados latinoamericanos en ese mismo período.

Prospectivamente, también el Uruguay conocerá un déficit considerable en este recurso fundamental y constitutivo de la Nación y del Estado que es conditio sine qua non de la perdurabilidad de la sociedad uruguaya, puesto que en sus principales vecinos geográficos y de la región, las tendencias demográficas son relativamente opuestas a la uruguaya.

Algunas de las principales tendencias del comportamiento y de la estructura poblacional uruguaya podrían resumirse en: su magro crecimiento cuantitativo, la emigración, su envejecimiento y, fruto de una redistribución regresiva del ingreso nacional y funcional, el creciente peso de los pobres en la reproducción de los orientales<sup>14</sup>. En efecto, en virtud de que la sociedad uruguaya procesó precozmente una transición demográfica, la población uruguaya creció (y crece) muy lentamente. La fuerte emigración de las últimas dos décadas que expulsó de la estructura social a unos doscientos mil nacionales<sup>15</sup>, mayoritariamente comprendidos entre 25 y 49 años de edad, explican el envejecimiento de nuestra población, con consecuencias económicas, sociales y civilizacionales graves para el presente y el futuro del proceso de reproducción de la sociedad uruguaya<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Sobre el tema se puede consultar las informaciones del Instituto Nacional de Estadística (2005). Por un análisis demográfico de la situación y estructura de la población nacional, véase: Juan e Pellegrino (2004, p. 251-268). Y también, la bibliografía citada en el trabajo.

<sup>15</sup> Idem a la anterior.

<sup>16</sup> En el trabajo "Cambio en la familia, demográficos, sociológicos, culturales y económicos", la socióloga y demógrafa, Mariana Paredes, afirmó que el nivel de reemplazo poblacional es de 2.1 por mujer: "en Uruguay, estamos a punto de caer por debajo de ese dígito, y quiere decir que la población no alcanza para reemplazarse a sí misma." (...) "en 1996, esa tasa era de 2.4 por mujer, pero en los últimos cálculos realizados arrojaban un promedio de 2.05 o 2.06." Citado en el diario

A su vez, el empobrecimiento de la mayor parte de la población nacional acaecido desde el último tercio del Siglo XX, ha hecho que:

“(…) existan diversos indicios que señalan que la reproducción biológica de la población uruguaya descansa cada vez en mayor medida en los sectores más carenciados. De acuerdo con la información censal de 1996, más del 50% de los nacimientos ocurrían en madres que presentaban al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI). Las diferencias de fecundidad por cantidad de NBI son muy claras; el rango de variación va desde 2,2 hijos por mujer en el caso de las mujeres no pobres, hasta 5,7 hijos por mujer en los tramos más carenciados, tres y más NBI (…).

(…) mientras las mujeres con tres o más NBI maximizan su fecundidad a los 19 años (en un claro esquema de fecundidad precoz), la situación se transforma en una meseta extendida en edades mayores para las mujeres con una o dos NBI y llega a un máximo a los 29 años en las mujeres sin NBI (…).”

“(…) En conclusión, la fecundidad de las mujeres más pobres duplica la de las mujeres con NBS, con una brecha de diez años entre los momentos en que ambos grupos maximizan su reproducción (…)”(JUAN, PELLEGRINO, 2004, p. 255-256).

Fundamentalmente localizada en zonas urbanas, con leve supremacía del sexo femenino (51,6%)<sup>17</sup>, la población uruguaya se concentra en los departamentos de Montevideo (40,9%), Canelones (15,4%), Maldonado (4,6%), Salto (3,8%), Colonia (3,7%), San José (3,1%), Rivera (3,1%). En cuanto a la distribución del ingreso medio mensual por departamento, es más favorable a los uruguayos radicados en Montevideo, que a aquellos otros nacionales que lo están en el resto del territorio del país.

---

El País (2005d, p. 12).

<sup>17</sup> Excepto en los Departamentos de Durazno, Florida, Río Negro y Artigas. Véase Instituto Nacional de Estadísticas (2005).

## b) El Producto

Luego de la breve descripción del recurso poblacional, pasemos ahora a examinar otro indicador de la economía nacional, como lo es el P.B.I.

Como ya fue mencionado, el valor del producto interno uruguayo representa el 0,6% del latinoamericano y el 1,4% del Mercosur. La evolución del PBI en el período 1985-2003 fue de poca significación: expresado en pesos constantes de 1983 se multiplicó solamente por 1,4. Realizando un análisis desagregado de sus componentes y estructura, se verifican las siguientes características de la producción de los bienes finales uruguayos:

1st) Por sector jurídico/institucional, el PBI es fundamentalmente protagonizado por el sector privado; el sector público (gobierno central y empresas públicas) no supera – en las dos últimas décadas – el 10% del valor total del PBI.

2nd) En función de su localización geográfica, el 85% de la producción nacional se realiza en 10 departamentos, entre los cuales se destacan, Montevideo (55,2%), Canelones (7,5%), Maldonado (4,0%), Colonia (3,9%) y Paysandú (3,0%) donde se concentran más de las tres cuartas partes del valor del PBI nacional.

3rd) Según el sector de actividad, en el producto uruguayo predomina la industria manufacturera –aunque en franco retroceso – el comercio (restaurantes y hoteles), los servicios a empresas y las actividades financieras y de seguros.

En su **oferta final**, las importaciones, representan entre un quinto y un tercio de su total; en su **demanda final**, la interna sobresale nítidamente, sobre todo en su componente destinado al consumo, especialmente el privado, mientras que la inversión fija sigue siendo extremadamente modesta. Las exportaciones que también representan entre un quinto y un tercio del producto interno, son lideradas por el rubro carne vacuna, le siguen las pieles y cueros, en tercer lugar el arroz y las lanas, aunque el ingreso de divisas por el turismo, es casi similar al del rubro carnes vacunas. Sus principales mercados por destinos geográficos son: el Mercosur, la Unión Europea, los EEUU y Asia. El bloque Mercosur es el primer socio comercial del Uruguay, aunque en el período analizado pierde casi la mitad de la participación en el destino de las exportaciones en favor de la Unión Europea y sobre todo de los

EEUU, quien casi triplica su parte en el destino de la demanda externa.

Finalmente cabe señalar que según un reciente estudio sobre las exportaciones uruguayas (LAS EXPORTACIONES URUGUAYAS, 2005), su competitividad estructural, que es aquella que se forja a través de la incorporación del conocimiento y de la innovación tecnológica en los procesos productivos (las ventajas dinámicas) (ARCE, 2001, p. 3-37) no ha cobrado significación a través de un aumento en la competitividad intercapitalista e internacional. En efecto, medida de acuerdo al índice de Adelanto Tecnológico (I.A.T.) elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD) el:

“(...) valor del IAT del Uruguay (...)” “(...) se encuentra rezagado en lo que respecta a su capacidad para exportar productos intensivos en conocimientos, patentar sus invenciones o percibir ingresos por la explotación de sus patentes. Con respecto a la exportación de productos de tecnología alta y media, 68 % de los países de la muestra (72 países) está mejor que Uruguay, lo que lo ubica en el último tramo del ranking de países. En el ingreso recibido por concepto de regalías y licencias el país se encuentra aún peor clasificado (...)” (LAS EXPORTACIONES URUGUAYAS, 2005, p. 12-13).

Antes de analizar en el próximo capítulo los hechos más significativos y las principales medidas adoptadas por el gobierno presidido por el Dr. Jorge Batlle, el lector encuentra un resumen del P.B.I. uruguayo: el total, el del sector público, por departamentos y su composición estructural.

## **Los acontecimientos más significativos y las medidas más importantes de la administración del Dr. Jorge Batlle**

### **La Comisión Para la Paz: una obligación ética del Estado y una tarea imprescindible para preservar la memoria de la Nación**

Uno de los hechos más relevantes del período histórico que nos ocupa fue la creación de la Comisión Para la Paz (en adelante la Comisión), cuyo



objetivo último y más ambicioso era el de: “(...) consolidar la pacificación nacional y sellar para siempre la paz entre los uruguayos (...)”(INFORME FINAL DE LA COMISIÓN PARA LA PAZ, 2003, p. 5).

Tal como había sido anunciado en el discurso del 1º de Marzo de 2000 en la Asamblea General, y en el proceso inaugurado por las leyes, primero de Amnistía y después la que reconoció la caducidad del ejercicio de la pretensión punitiva del Estado (ver infra 1, nota 11), el Gobierno de coalición presidido por el Dr. Jorge Batlle, creó, por Resolución de la Presidencia de la República Nº 858/2000 de 9/08 de 2000, una Comisión que debía: “(...) dar los pasos posibles para determinar la situación de los detenidos-desaparecidos durante el régimen de facto, así como de los menores desaparecidos en iguales condiciones (...)” (INFORME FINAL DE LA COMISIÓN PARA LA PAZ, 2003, p. 5).

Presidida por Monseñor Nicolás Cotugno, el Presbítero Luis Pérez Aguirre S.J. (quien habiendo fallecido fue reemplazado por el también Presbítero Jorge Osorio), el señor José D’Elía y los Dres José Claudio Williman, Gonzalo Fernández y Carlos Ramela Regules, la Comisión elevó al Presidente Batlle, el 10 de Abril de 2003, su Informe Final.

En el punto III) Conclusiones Principales en los párrafos 42, 43, 44 se lee:

“(...) 42.- Las conclusiones confirman en la enorme mayoría de los casos el contenido de las denuncias recibidas, aportando detalles y nuevos elementos que terminan por ratificar una situación trágica y dolorosa que nuestro país debe asumir con la prudencia y la grandeza propia de su historia. El aporte de la COMISIÓN se limita a verificar la verdad de los hechos que, aún cuando muchas veces fueron negados, deben ser más considerados como parte de la historia oficial. De ahora en más – considera esta COMISIÓN – es responsabilidad de todos procesar y superar, en toda su dimensión y globalidad, un período triste y oscuro de nuestra historia reciente, intentando sentar las bases de una paz final y definitiva.

43.- La COMISIÓN considera imperativo señalar, en ese sentido, que es tarea de todos ratificar la plena y total vigencia del Estado de Derecho ante toda y cualquier circunstancia que se pueda verificar o invocar. Es necesario aprender y recordar por siempre que no existe diferencia o divergencia que habilite la violencia, el secuestro y la muerte de cualquier origen o signo y que esas manifestaciones deben ser siempre y en todo caso condenadas; la generalidad de la condena, que abarca todas y cada una de las acciones de aquellos años que en nuestro país tuvieron esos objetivos, no debe ignorar que es siempre y en todo caso el Estado quien tiene la obligación suprema de defender determinados valores, afianzar ciertos principios y descartar determinados procedimientos, usando su autoridad y poder con estricto apego a la ley y a los derechos fundamentales de la persona humana.

El ESTADO que abandona esas premisas y admite o tolera la existencia de un aparato represivo que actúa sin control y por fuera de la legalidad, desvirtúa su esencia y arremete principios fundamentales que hacen a la razón de su propia existencia.

44.- La COMISIÓN no puede soslayar que, a pesar de las limitaciones que demarcan sus facultades y cometidos, ha formado convicción plena acerca de las graves violaciones a los derechos humanos perpetradas durante el régimen de facto.

Desde la tortura, la detención ilegítima en centros clandestinos, hasta llegar a los casos más graves de desaparición forzada, se constata la actuación de agentes que, en el ejercicio de su función pública, obraron al margen de la ley y empleando métodos represivos ilegales.

La COMISIÓN se permite subrayar, por último, que nadie está habilitado o autorizado, en ninguna circunstancia, a violar o desconocer los derechos humanos fundados en la propia existencia y dignidad de la persona. (...)” (INFORME FINAL DE LA COMISIÓN PARA LA PAZ, 2003).

Así, la Comisión pretendió laudarlo definitivamente, para los familiares de los detenidos desaparecidos, para las asociaciones defensoras de los DDHH, para la ciudadanía toda y para la Historia y Conciencia Social y Política de la República, la naturaleza del régimen dictatorial cívico-militar que monopolizó el poder entre el 27 de Junio de 1973 y el 1º de Marzo de 1986. Aunque la Comisión no lo califica expresamente al régimen cívico-militar, su naturaleza jurídico/política y sus métodos de gobierno fueron los de un Terrorismo de Estado.

La Comisión clasificó las denuncias de personas detenidas-desaparecidas en cuatro grupos: a) denuncias sobre personas presuntamente desaparecidas en nuestro país; b) denuncias sobre ciudadanos uruguayos presuntamente desaparecidos en Argentina en particular y en el exterior en general; c) denuncia sobre hijos de personas detenidas o presuntamente desaparecidas que habían sido secuestrados y entregados a otras personas; d) denuncias sobre cuerpos aparecidos en las costas de nuestro país.

En todos los casos examinados, pero fundamentalmente para el caso de los detenidos-desaparecidos uruguayos en el Uruguay, la Comisión confirma:

“(...) 26 denuncias –3 anteriores incluso a Junio de 1973 y 23 posteriores–, en función de que existen elementos de convicción coincidente y relevantes que permiten asumir que las personas que se individualizan en Anexo N° 3.1 fueron detenidas en procedimientos no oficiales o no reconocidos como tales, fueron sometidos a apremios físicos y torturas en centros clandestinos de detención y fallecieron, en definitiva, sea como consecuencia de los castigos recibidos –en la enorme mayoría de los casos– o como consecuencia directa de actos y acciones tendientes a provocar su muerte en algún caso excepcional (...).”

“(...) Los antecedentes de las personas fallecidas evidencian que la enorme mayoría de ellas no participaba en forma directa en actos de violencia ni integraban organizaciones subversivas. La fecha de sus muertes pone de manifiesto, por su parte, que la mayoría de ellas se verificaron después que la sedición había sido desarticulada y derrotada y cuando sus integrantes se hallaban detenidos en establecimientos de reclusión (...).” (INFORME FINAL DE LA COMISIÓN PARA LA PAZ, 2003, p. 17-18).

A pesar de y como lo señala expresamente el Informe Final, la Comisión trató en: “(...) definitivas no de lograr “una verdad”, o la “verdad más conveniente”, sino solamente la “verdad posible”, (...)” (INFORME FINAL DE LA COMISIÓN PARA LA PAZ, 2003, p. 15).

Esa “verdad posible” fue y es naturalmente incompleta, porque es probable que no todos los casos de personas detenidas-desaparecidas fueron denunciados, o, no todas las denuncias fueron aclaradas, y finalmente, no todas las victimas del horror y del terror del Estado pudieron ser contemplados por la Comisión. Pero en una perspectiva histórica, la labor de la Comisión para la Paz y su intento de reparar éticamente la responsabilidad del Estado de Derecho y preservar la memoria de la Nación, es un hecho político, cultural y civilizacional de una magnitud invalorable, que cobrará, posiblemente con el transcurso de los años, una significación aún trascendental en la conciencia cívica y política de los uruguayos<sup>18</sup>.

La voluntad del Presidente Batlle y de los miembros de la Comisión Para la Paz de intentar comenzar a sellar dignamente la “Paz entre los uruguayos” fue y es uno de los temas más sensibles para la ciudadanía nacional. En ese tema, la imagen y popularidad del Presidente fueron muy favorables, pero en cambio, en el plano económico y social la percepción general de la población y la evolución de los indicadores que tradicionalmente “leen” una estructura socioeconómica –nivel de actividad, inversión, empleo, distribución del ingreso, tipo de cambio, resultado fiscal, etc – era de preocupación, perplejidad y desconfianza<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> El reconocer públicamente la naturaleza terrorista del Estado uruguayo, no es un hecho sociopolítico ni menor ni banal en la historia política de la República. Piénsese por ejemplo, que en la dictadura encabezada por el Dr. Gabriel Terra (1933-1942), se persiguieron, se detuvieron y se desterraron a muchos ciudadanos considerados por este régimen como sus enemigos, pero ellos, así como el conjunto de los ciudadanos no sufrieron ni conocieron la aplicación sistemática y organizada del ejercicio monopólico de la violencia del Estado. O también, en las violentas y traumáticas décadas del militarismo (1876-1890), y cabría preguntarse, si ¿la violencia de aquellos gobiernos podría ser, o no, asimilada a la del terrorismo de Estado? Finalmente, a casi 176 años del episodio de “Salsipuedes”, los uruguayos se siguen interrogando y debatiendo acerca de si aquella masacre puede ser calificada como un genocidio perpetrado por un Estado con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial, o religioso.

Véase a título solamente ilustrativo, por ejemplo, el diario La República del 24-01-06, p. 8-9, y también el semanario Búsqueda del 05-01-06, p. 41-42.

<sup>19</sup> La empresa **Factum** elaboró un índice de imagen de la gestión del presidente Batlle. Para el año 2002, en un rango entre 0 y 100, en Enero la imagen del presidente recogió un valor de 49 puntos, pero pasó a 23 en Octubre del mismo año. Véase Anuario El Observador (2002-2003, p. 30).

## La economía política del espejismo liberal

La administración de coalición blanqui-colorada inició su gestión económica utilizando el mecanismo previsto en el artículo 168 de la Constitución, mediante el cual, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento dos proyectos de ley con carácter de Urgencia. El primero, culminó con la aprobación de la ley N° 17.243 (29.06.2000); el segundo, con la ley N° 17.292 (25.01.2001). En la primera de esas leyes, el gobierno se proponía:

\* Fomentar la inversión, el empleo y la agropecuaria (en los 2 casos reduciendo y/o exonerando los aportes patronales al BPS).

\* Regular algunos aspectos impositivos para los pequeños y medianos empresas.

\* Explicitar las normas referidos a la defensa de la competencia.

\* Crear sociedades anónimas de garantía recíproca (para facilitar al crédito).

\* Introducir la informática en la educación nacional (mediante la devolución del IVA por las compras respectivas).

\* Asociar con capitales privados, al Puerto de Montevideo, en la administración construcción, conservación y explotación de una Terminal de contenedores en dicho puerto.

\* Mejorar la Administración de los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y los Gobiernos Departamentales, autorizándolos a realizar contratos de arrendamientos con opción a compra (“leasing operativo”); racionalizar la ejecución presupuestal de las empresas públicas a través de informes semestrales.

\* Introducción del expediente electrónico para todos los trámites administrativos (Sistema Informático del Estado).

\* La descentralización de los emprendimientos productivos, mediante su localización en el interior del País, activándose la Comisión Sectorial prevista en el Artículo 230 de la Constitución de la República – literal B, inciso quinto).

\* Modificar el capital mínimo para la constitución de una Administradora de Fondos de Ahorro Provisionales.

\* Modificar algunos artículos y exigencias para las sociedades comerciales.

\* Aumentar los recursos humanos para el Ministerio del Interior destinados a la Seguridad Ciudadana (Capítulo XII).

- \* Modificar la legislación Penal (Capítulo XIII).
- \* Creó el Ministerio de Deporte y Juventud para asesorar al Poder Ejecutivo y proponer políticas nacionales en la materia.

En la segunda ley de Urgencia, el gobierno intenta nuevamente:

- \* Fomentar el empleo (fijando en 0% el aporte patronal jubilatorio al BPS, entra el 01.01.01 al 31.12.01) y de un 75 % para el sector construcción (por el mismo período),

Y además:

- \* Encarga a la Auditoría Interna de la Nación, la fiscalización de las Sociedades Comerciales asociados a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados de dominio industrial y comercial.
- \* Crea en la órbita del Tribunal de Cuentas la Escuela de Auditoría Gubernamental, el nuevo servicio debe fortalecer el proceso de captación de personal y mejorar la gestión y transparencia del Estado.
- \* Crea dos nuevos juzgados letrados de Concursos (civiles, concordatos, moratoria de sociedades anónimas, quiebras, liquidaciones judiciales en el departamento de Montevideo).
- \* Estimula y regula el régimen de adopción de menores por parte de los funcionarios públicos, quienes estando afiliados al BPS, gozarán por ese motivo de 6 semanas de licencia especial.
- \* Modifica los plazos legales para los recursos administrativos previstos en el artículo 318 de la Constitución de la República.
- \* Encarga al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente – junto al BPS – la formulación de políticas de viviendas para los jubilados y pensionistas.
- \* Estimula la fusión de los cooperativos de vivienda (ley N° 13.728).
- \* Encuadra, dentro la ley de Urgencia y de las normativas municipales, las urbanizaciones desarrolladas en zonas urbanas, suburbanas, rurales y las considera comprendidas en el régimen de la propiedad horizontal.
- \* Modifica el Registro de Aspirantes a viviendas de emergencia (RAVE).
- \* Creó el Registro Nacional de Aeronaves.
- \* Autorizó a quien compre gas natural al por mayor – y teniendo un consumo en promedio anual no inferior a 5.000 metros cúbicos – a adquirirlo sea a un proveedor nacional o extranjero.

\* Modificó el artículo 2 de la ley 15.291 relativo a la definición y competencias de las zonas francas.

\* Regula el fomento del deporte, definiendo qué se entiende por clubes deportivos en general, de su capital, de los accionistas y de su administración y creó un programa de Desarrollo y Protección de Talentos Deportivos.

\* Ordenó que, en la Cooperativa Nacional de Productores de Leche – CONAPROLE –, el control interno fuese ejercido por una Comisión Fiscal Honoraria e integrada por 3 miembros.

El gobierno expresaba a través de esas leyes con carácter de Urgencia, la necesidad de enfrentar rápidamente un cuadro nacional y regional desfavorable para la economía nacional signado por el encadenamiento de:

- Los efectos aleatorios (a veces positivos o negativos), de los diferentes regímenes cambiarios adaptados por los sucesivos gobiernos en el mercado monetario/financiero, cuyas reglas son definidas en el espacio financiero mundial<sup>20</sup>, al cual el sistema bancario uruguayo fue integrado en 1974, particularmente, en la última década, en la cual, el llamado “atraso cambiario”, castigó las exportaciones y favoreció las importaciones –sobre todo las de los bienes destinados al consumo final – sosteniendo un déficit crónico en la balanza comercial.

- La devaluación de la moneda brasileña acaecida en 1999, que aumentó las dificultades de comercio exterior nacional.

- La aparición de un foco de aftosa con consecuencias negativas para la producción y exportación del sector de carnes rojas (abril 2001).

- La devaluación de la moneda argentina que conllevó el fin de la convertibilidad (1 peso = 1 dólar, en diciembre 2001) y sumergió, definitivamente a la economía y sociedad uruguaya en una crisis productiva, comercial, financiera, fiscal y social, sin precedentes históricos.

## **El quiebre liberal, o, cuando el año “(...) 2002 fue el más traumático que vivió Uruguay en los últimos 100 años (...)”<sup>21</sup>**

La administración de coalición presidida por el Doctor Batlle inició su gestión con un nivel de actividad decreciente y un también crónico déficit

---

<sup>20</sup> Al respecto véase Chesnais (1997).

<sup>21</sup> Frase del Presidente Batlle en el almuerzo de ADM el 18-12-2002. Citado en Anuario El Observador (2002-2003, p. 30).

en las finanzas del gobierno; a ello se imbricó los efectos de la modificación de los regímenes cambiarios en Brasil y en Argentina, que fueron negativos, pues el gobierno no quiso modificar el valor de su tipo de cambio. La acción combinada de esos elementos desencadenó *la crisis* bancaria y financiera, la que demostró por otra parte, el denso, notable y simultáneo funcionamiento de los distintos mercados monetarios “nacionales”, en el unificado, desregulado y jerarquizado espacio financiero mundial<sup>22</sup>. En ese mercado global, tanto el valor como el volumen de las monedas líderes (dólar USA, Euro), como sus precios (tasa de interés, tasa de cambio) son prácticamente poco influenciables para las producciones y monedas sin poder de mercado, como es el caso, no sólo del Uruguay, sino de la mayor parte de las sociedades y Estados de la economía mundial.

La economía nacional, su mercado monetario y su sistema bancario, fueron incorporados al espacio financiero mundial por el gobierno dictatorial cívico-militar<sup>23</sup> en 1974; la creación de una plaza financiera exigió, y exige, un importante ingreso de capitales monetarios, remunerados por altas tasas de interés y por la seguridad del secreto bancario que ofrece el sistema uruguayo. La internacionalización y el carácter especulativo del capital dinero, ya había provocado la gigantesca y fraudulenta crisis bancaria de 1982<sup>24</sup>; en el 2002, bajo otro contexto y otras circunstancias, provocará nuevamente otra crisis, puesto que el uso de esos depósitos – como también había sido el caso 20 años antes – no fueron asociados a la producción de más y nuevos bienes económicos o mercancías, financiando la inversión productiva, en el sentido clásico del término, sino a su auto-valorización en el espacio financiero mundial. Sin el rigor de un teórico de la economía monetaria, el Presidente Batlle definió nítidamente el “talón de Aquiles” de la política económica de la cual fue, y es, un ferviente partidario. Analizando la crisis que rodeó el fraude operado en el Banco Comercial, el Presidente Batlle sostenía:

“(…) Si el gobierno dejaba caer al Banco Comercial hubiera sido una terrible tragedia para la economía. Hay patriotas uruguayos que viven en

---

<sup>22</sup> Ver recuadro 2.

<sup>23</sup> Ver recuadro 2.

<sup>24</sup> Este fenómeno fue conocido, entonces, como la operación “*compra de carteras*”. Al respecto se puede leer: Stolovich (1986).



casas ricas y se movilizan en autos 4x4 pidiendo que los que no tenemos dinero a plazo fijo, como usted y yo, les solucionemos el problema. Esas personas que durante diez años solicitaron que fueran recibidos sus ahorros para ganar intereses importantes, lo hicieron sabedores de que los colocaban fuera del Uruguay. (...) Durante diez años quedaron muy contentos y calladitos la boca fueron a cobrar los intereses. Ahora lo que están pretendiendo es acusar al BCU para ver si pueden pedirle a Uruguay que les pague los intereses (depósitos) que sacaron – en una actitud anti-patriota – del país.”<sup>25</sup>.

## **La “corrida” bancaria, el fantasma del “corralito” y el posible default (Diciembre 2001-Julio/Setiembre 2002)**

La insostenibilidad de la arquitectura económica-financiera aplicada por los auto-proclamados liberales argentinos en 1991 con el régimen de cambios fijos, comenzó a oficializarse, cuando el líder ideológico y mentor del Plan de Convertibilidad, el ministro de Economía Domingo Cavallo, decretó la imposibilidad de retirar sumas mayores de 250 dólares de los bancos argentinos (el 01.12.01)<sup>26</sup>.

En Uruguay, el retiro abrupto de los depósitos del Banco de Galicia Uruguay por un monto estimado en unos 500 millones de dólares (fines de diciembre 2001-enero 2002-) y la posterior negativa de asistencia del Banco Central del Uruguay (BCU) a esa institución, no sólo determinó que la autoridad monetaria central decidiera su intervención (13.02.02), sino que alentó que otros ahorristas comenzaran a retirar sus depósitos frente a la eventualidad que los bancos concernidos no tuvieran disponible y que el Estado uruguayo no pudiera tampoco, responder en última instancia, a los valores en juego. Así, en el primer semestre del 2002, entre 6.500 y 7.000 millones de dólares fueron retirados del sistema bancario (casi la mitad de todos los depósitos, un valor equivalente al 42 % del PBI de ese año, o, a casi tres veces el valor de las exportaciones de ese mismo año.

---

<sup>25</sup> Declaraciones efectuadas el sábado 17 de agosto de 2002, en el departamento de Río Negro, con motivo de un homenaje al Doctor Mario Carminatti. En Anuario El Observador (2002-2003, p. 30).

<sup>26</sup> La indisponibilidad de los depósitos es una confiscación temporal de los mismos; esta operación fue bautizada popularmente con la expresión de “el corralito” en la República Argentina.

El gobierno comenzó a asistir a los bancos a los efectos de paliar la “corrida” y dar muestras de la solidez de los mismos, aún y a pesar que algunos de ellos actuaron irregular y fraudulentamente (Banco Comercial, Banco Montevideo, que cerraron junto al Pan de Azúcar y al Banco de Crédito). La crisis bancaria se desató; mientras los activos de reserva del BCU descendieron de 3.500 millones de dólares en diciembre de 2001 a casi 500 en junio de 2002, la desconfianza se instaló en el mercado y, las desafortunadas declaraciones del Presidente<sup>27</sup> no hicieron más que apuntalar las incertidumbres y el temor de los ahorristas y de la ciudadanía en general.

*El 20 de junio*, el gobierno devaluó la moneda nacional, abandonó la banda de flotación y sumergió a la economía en la depresión y, la pobreza y la exclusión marcaron con su impronta el ingreso del Uruguay al siglo XXI (ver infra Capítulo 1).

*El 19 de julio*, el gobierno relevó a los directores del BCU, pues en el sistema político y en buena parte de la ciudadanía, se percibía que las autoridades bancocentralistas habían actuado con omisión en y frente a la crisis bancaria<sup>28</sup>.

*El 22 de julio*, luego de una interpelación en el Senado de la República<sup>29</sup>, renunció el ministro de Economía, Contador Alberto Bensión y lo sustituye el senador Doctor Alejandro Achugary.

*El 30 de julio*, se decretó feriado bancario que se levantó el 5 de agosto. La cesación de pagos era evidente como inminente. En el ínterin, el gobierno logró un acuerdo in extremis con el FMI, gracias al excepcional apoyo del Presidente Bush<sup>30</sup>, quien autorizó que el Tesoro americano habilitará un “crédito puente” de 1.500 millones dólares, que eran necesarios para implementar una formula que evitará el default. La misma consistió en la

---

<sup>27</sup> Ver cronología de la segunda parte.

<sup>28</sup> Luego de una “cumbre” entre los ex-presidentes Lacalle y Sanguinetti, los directores Cr Cesar Rodríguez Batlle, Dra Eva Holz (colorados) y Cra Rosario Mederos (Partido Nacional) fueron sustituidos por el Ec. Julio de Brum, Dr. Miguel Vieytes (partido colorado) y Andrés Pieroni.

<sup>29</sup> El 11 y 12 de julio, el Senador Alberto Couriel, en nombre el Encuentro Progesista - Frente Amplio interpeló el ministro Cr Alberto Bensión. Véase diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, n. 185, Tomo 412. También el capítulo V de Couriel (2004).

<sup>30</sup> Las intensas y frenéticas negociaciones acaecidas en esos días y los protagonistas involucrados en las mismas, son relatados minuciosamente en capítulo 12 de Paolillo (2004). En dicho trabajo se analiza y describe las vicisitudes del presidente Batlle, de su gobierno y del sistema político en general, frente a la crisis desatada entre diciembre 2001 y agosto 2002.

creación de un Fondo de Estabilidad del Sistema Financiero (ley 17.523), por el cual se realizó:

- a) la reprogramación a tres años de los depósitos a plazo fijo en moneda extranjera en los bancos públicos (BHU, BROU) existente al 30.07.02;
- b) la asistencia a los bancos (públicos y privados) para que cubrieran sus cuentas corrientes y las Cajas de ahorro, a la vez que cesó definitivamente la asistencia a los bancos con dificultades;
- c) la suspensión de cuatro bancos – Comercial, De Crédito, Caja Obrera y de Montevideo– y la Cooperativa CAYCU.

*El 5 de agosto*, con el levantamiento del feriado bancario se liquidaron sueldos y pasividades, se habilitaron las cuentas corrientes y las cajas de ahorro.

*El 28 de octubre*, el Partido Nacional se retira de la coalición de gobierno (ver infra Capítulo 1, nota 2, página 9), y la administración Batlle, continuará –ahora sólo con el apoyo del Partido Colorado– de gestionar y en condiciones leoninas, la crisis que según las propias palabras del Presidente fue: “(...) la más traumática de los últimos 100 años (...)”<sup>31</sup>.

En este contexto de crisis nacional y regional, cabe mencionar también como ejemplos de disposiciones relevantes en materia productiva y comercial la orientación que asumió el gobierno de Batlle tratando de enfrentar los problemas intrínsecos al MERCOSUR mediante la búsqueda de nuevos mercados, reabriéndose otra vez en la historia reciente de la política nacional, un debate acerca de la inserción internacional del Uruguay. Así la política internacional cobró otra dimensión en el período que nos ocupa en este texto, y es por ello que es necesario recordar la firma de un Tratado de Promoción y Protección de Inversiones con Finlandia (21 de marzo de 2002), el Protocolo sobre Promoción y Protección de Inversiones provenientes de Estados no parte del MERCOSUR (9 de agosto del 2002), la firma de un Tratado bilateral de Protección de Inversiones Uruguay-Estados Unidos<sup>32</sup> (2005), y el Tratado de Libre Comercio Uruguay-Méjico (15 de julio de 2004), proceso este que se analiza más profundamente en la segunda parte de este trabajo.

---

<sup>31</sup> Ver nota 9.

<sup>32</sup> Las negociaciones sobre dicho tratado culminaron casi simultáneamente a la finalización de la Administración del Gobierno de Batlle. Fue ratificado, con leves modificaciones, por la nueva Administración y el nuevo Parlamento en el gobierno a partir del 1<sup>a</sup> de marzo de 2005.

## La deuda, las reformas estructurales y otras medidas de política económica

En el transcurso del año 2002 mientras los ahorristas retiraban sus depósitos y el gobierno no sólo asistía con fondos públicos a los bancos, sino que también negociaba con el FMI, el otorgamiento de créditos para evitar la cesación de pagos, es decir, el default.

Como sucedió en la crisis de 1982, ésta vez también el Estado asumió la deuda privada: la deuda pública pasó del 40,8 % del PBI en 2002 a 100,9% en el 2004. Ello fue el resultado de la estrategia que la administración Batlle y el FMI consensuaron en las sucesivas Cartas de Intención que firmaron entre marzo de 2002 y marzo de 2005<sup>33</sup>. En y con ellas el gobierno no sólo encontró los recursos financieros para sobrellevar la crisis del 2002, sino que también allí se plasmaron las grandes orientaciones en materia de política económica, que el gobierno electo en las elecciones del 2004 y en ejercicio desde el 1º de marzo de 2005, debería tener en cuenta.

En efecto, en el transcurso del año 2003, el gobierno y el FMI convinieron en proceder en el reperfilamiento de los vencimientos que postergara las amortizaciones, esperando un mayor nivel de actividad, fruto del aumento de las exportaciones, más competitivas después de la fuerte devaluación del 2002. El mecanismo puesto en marcha consistió en una operación de Canje de los títulos de deuda, que los tenedores poseían –casi las  $\frac{3}{4}$  partes eran residentes – en moneda extranjera y emitidos a más de un año y que vencían entre 2003-2007. El monto a negociar era de 5.400 millones de dólares (casi la mitad de la deuda pública total). En mayo de ese mismo año, el 93% de los tenedores de esos títulos accedieron cambiarlos por nuevos títulos con plazos mayores de vencimiento.

Así, el gobierno logró postergar los vencimientos de la deuda pública y transfirió dicha problemática, entre otras, para el próximo gobierno.

En lo que atañe a las llamadas reformas estructurales consensuadas por el gobierno y el FMI se destacan, grosso modo:

a) la transferencia de los créditos de difícil recuperación –tanto en la banca

---

<sup>33</sup> Un primer momento fue la Carta Intención firmada en marzo del 2002, vigente por dos años y cuyo plazo se extendió a marzo de 2003 y luego a marzo de 2005. Por una lectura más detallada sobre el tema véase: Informe de Coyuntura (2002-2003; 2003-2004).

pública como la privada – a las sociedades fiduciarias creadas por la ley 17.703 del 27 de octubre de 2003 para intentar sanear, así, al sistema bancario.

b) reforma de las Cajas de Jubilaciones Militar, Policial y Bancaria.

c) reestructura de la Dirección General Impositiva, mediante la creación de la Unidad de Grandes Contribuyentes a los efectos de mejorar la recaudación fiscal, reduciendo el fraude y la evasión fiscal.

d) en setiembre de 2002, mediante la Ley de Reactivación Económica (17.555), el gobierno puso en práctica una serie de medidas a los efectos de estimular una deprimida actividad económica. Entre las disposiciones más importantes a mencionar en dicha Ley se encuentran:

\* la facultad que se le otorga al Estado, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y los Gobiernos Departamentales a recibir iniciativas relativas a actividades susceptibles de ser ejecutadas directamente por los organismos referidos o a ser concesionadas de acuerdo con las normas constitucionales y legales en vigencia, sea a impulso de parte o mediante invitación de oficio (art. 19);

\* la puesta en marcha del Convenio Contrato suscrito con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (del 5 de octubre de 2001), que implicó la autorización a la Corporación Nacional para el Desarrollo a ceder totalmente el contrato de concesión o a enajenar a empresas radicadas en el país, o a organismos internacionales de crédito de los que la República forma parte, hasta el 100% del capital accionario de la Sociedad Anónima formada por aquel para actuar como concesionario de la llamada “Megaconcesión” (art. 28);

\* la Declaración de Interés Nacional de las siguientes zonas turísticas:

a) costa sobre el Océano Atlántico, desde el balneario “Coronilla” hasta el de “Punta del Diablo” (en Rocha), incluyendo el Parque “Santa Teresa”.

b) el área aledaña a la Central hidroeléctrica Constitución – Palmar – (Soriano).

c) la zona de “Rincón del Bonete” (Tacuarembó).

d) el parque “Bartolomé Hidalgo” (Soriano).

e) el área aledaña a la Central hidroeléctrica de “Baygorria” (Departamentos de Durazno y Río Negro) art. 36.

Como se puede apreciar, la debacle económica-financiera del año 2002,

lejos de cuestionar las orientaciones liberales que guiaron las principales decisiones de la administración Batlle, las reforzaron. Del análisis de las leyes de urgencia, de Reactivación Económica y los clásicos compromisos establecidos en las Cartas de Intención con el FMI, se desprende claramente la voluntad política de mantener las grandes orientaciones liberales, a saber: crear y estimular la competencia intercapitalista, para que, fundamentalmente el sector privado, nacional y extranjero, organice la producción la acumulación, siendo el mercado, quien decide acerca de cómo afectar los recursos de la sociedad y formar los precios. Por su parte, el Estado y el sector público, deben registrar saldos positivos en sus finanzas, contribuyendo a controlar la inflación, al mismo tiempo que, mientras se prosigue su retiro del mercado, se le reserva, fundamentalmente, para asumir las enormes – y a veces fraudulentas – deudas privadas.

## **A modo de conclusión**

El gobierno presidido por el Dr. Batlle, primero en coalición con el Partido Nacional, después sólo con el apoyo del Partido Colorado, prometió un auténtico crecimiento económico, proponía una presencia más notoria del Uruguay en las relaciones internacionales, una revolucionaria modernización capitalista del aparato productivo (público y privado), para modelar, así, la inserción del Uruguay en la nueva economía y en la sociedad del Siglo XXI: la sociedad del conocimiento.

Las particulares y determinantes condiciones del mercado y de la competencia intercapitalista – regional y mundial – y las propias a su administración, sumergieron a la sociedad uruguaya en la crisis más traumática que conoció nuestro país en los últimos cien años.

Como fue señalado (1. - página 18), la sociedad uruguaya conoce cambios que provienen desde antes del período histórico que concierne a la administración Batlle.

En los últimos cuarenta años, es, fundamentalmente, en el campo de las ideas propias a la economía política, que el liberalismo y su proyecto, caro no sólo al presidente Batlle, sino también a un importante segmento de las elites (políticas, gremiales empresariales, académicas/universitarias, de los medios de comunicación), viene transitando y ganando terreno y adeptos.

En ese sentido, la administración Batlle, debe ser analizada y evaluada como un paso más en la larga e irresistible marcha liberal, iniciada en la década de 1960-1970. Recordemos, aunque sea brevemente, algunos grandes acontecimientos que jalonaron el progresivo avance del proyecto liberal.

Con el advenimiento del primer gobierno del Partido Nacional en 1959 –poniendo así fin a casi un siglo de gobiernos del Partido Colorado –, se aplica la Ley de Reforma Monetaria y Cambiaria, por la cual se derogan los cambios múltiples<sup>34</sup>, se instauran los mecanismos del mercado en el campo monetario-financiero, se eliminan impuestos y subsidios y, se devalúa la moneda nacional (de 1 dólar = 4,11 pesos uruguayos, a 1 dólar = 11 pesos uruguayos).

Después de un poco más de una década, cuando los movimientos guerrilleros habían sido militarmente derrotados (1972), y luego de haber sometido toda oposición, la dictadura civico-militar (golpe de Estado del 27 de junio de 1973), mientras aplicaba una política de terrorismo de Estado en el campo social-político-cultural, liberalizaba las fuerzas del mercado, dando un nuevo impulso a las orientaciones enmarcadas en la Ley de Reforma Monetaria y Cambiaria, y, sobre todo, a las proposiciones liberales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo (1972-1977), lo que indicaba claramente, la derrota intelectual y política de los enfoques estructuralistas y keynesianos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, elaborado en los años 60, por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico – CIDE –.

Así, desde 1974, se decreta la liberalización del mercado de cambios y de movimiento de capitales; se procesa otra vez un descenso de los niveles arancelarios para las importaciones; en 1978, el liberalismo ingresa al sector agropecuario y al sector de la industria cárnica roja; so pretexto de combatir la inflación se aplica la famosa “tablita”, y se clausuró el estatal Frigorífico Nacional.

---

<sup>34</sup> Este mecanismo se instauró por la Ley del 29.01.1931, que otorgó, además, el monopolio de las divisas del comercio exterior al BROU. Al control de los cambios múltiples se sumaron las siguientes disposiciones: la Ley del 06.08.1931 (que aumentó los derechos de importación advalorem, de 31 a 43%); la Ley del 20.08.1931 (que prohibió la importación de bienes de lujo); y la Ley del 20.01.1932 (que suspendió el pago de las amortizaciones de la deuda externa pública). Este conjunto de disposiciones constituyeron el núcleo duro de las medidas proteccionistas, que permitirán en la década del 1940, el crecimiento económico en base a la industria substitutiva de importaciones.

Con la restauración democrática, y durante la primera presidencia del Dr. Julio María Sanguinetti (1985-1990), se intentó comenzar a resolver el tema de la violación de los derechos humanos, a renegociar la inserción internacional del país, a administrar el enorme endeudamiento generado por el fracaso de la política monetaria cambiaria (1978-1982), todo ello en un contexto de políticas económicas enmarcadas en un “progresivo” liberalismo, haciendo acento en el esfuerzo exportador (Ley de zonas francas, CND, etc.).

Con la asunción del gobierno del Partido Nacional (1990-1995), dirigido por el Dr. Luis Alberto Lacalle, las ideas liberales alcanzaron un punto culminante, tanto a nivel ideológico como en el terreno de la praxis, vista la tentativa de rediseñar el funcionamiento económico y social del Uruguay, tal cual se fue formulando desde principios del Siglo XX. En este período, grosso modo, el proyecto liberal avanzó a través de la firma del Tratado de Asunción por el cual se creó el Mercosur. Éste, en su preámbulo y en sus propósitos y principios, indica claramente que el proceso de integración que se ponía en marcha, sería una obra, principalmente, de las decisiones y riesgos que los agentes adoptarían en una competencia en la cual, reinaría la menor de las restricciones posibles. Es por ello que, también se proclama en ese texto la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común, y, la adopción de una política comercial común frente a terceros estados, así que la armonización de las legislaciones. Ello, entre otros tópicos, implica que cada Estado Miembro deba resignar soberanía arancelaria y aduanera, así que restricciones no arancelarias, en aras de construir, primero, una zona de libre comercio (1990-1995), y después el Mercado Común.

A su vez, en su artículo 1, se pregona que la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales entre los estados partes, comprende: comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transporte, comunicaciones a los efectos de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los estados partes. Coherente con estos principios liberales, el gobierno del Dr. Lacalle, cerró la Industria Lobera y Pesquera del Estado (ILPE), en 1991, y aprobó la Ley 16.211 (del 01.10.2001), de Servicios Públicos Nacionales, a los efectos de hacer jugar



plenamente los mecanismos de la competencia, eliminando los monopolios, legales y/o naturales. Por esta ley se facultaba al Poder Ejecutivo a conceder u otorgar permiso a empresas privadas para la ejecución de servicios públicos. La cesión de derechos de uso, usufructo y la constitución de derechos reales o personales sobre los bienes (muebles o inmuebles) del patrimonio estatal, implicaba dismantelar los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, arquitectura sobre la cual se edificó a lo largo del Siglo XX, el sector público y la economía pública en el Uruguay.

Sometido a consulta popular – referéndum – la Ley no pudo ser aplicada. Pero el esfuerzo liberal continuó por otras vías y por otros mecanismos: se privatizó el 51% del capital accionario de PLUNA (1994), se modificó el sistema de seguridad social (creación de las AFAPS), se desmonopolizaron los servicios del puerto, los seguros, la generación y consumo de energía eléctrica, la producción de alcoholes, y tantas otras actividades procesadas en la segunda presidencia del Dr. Sanguinetti (1995-2000), como las ya analizadas y acaecidas bajo la administración Batlle (Leyes de Urgencia y la de Reactivación Económica).

En diciembre del año 2006, y coincidiendo con la finalización del presente trabajo, se publicó un libro: “*Para entender la economía del Uruguay*” (CINVE, 2006). En el capítulo 1 (Crecimiento durante el Siglo XX – p. 27 a 60), se describe la evolución del crecimiento del PBI per cápita, entre 1900 y 2003, siglo en el cual, creció 1,4%. En los primeros cincuenta años, el PBI per cápita creció a una tasa promedio anual de 1,87%; en la segunda mitad del siglo, sólo lo hizo a una tasa promedio anual de 0,8%. Analizando más en detalle este segundo período (1955-2003), surge que entre 1955 a 1968, hubo una variación negativa del PBI per cápita (crisis de la industria sustitutiva), y, desde 1968 a 2003, se procesa un crecimiento económico. El mismo está vinculado históricamente a la puesta en marcha de las políticas económicas liberales, lo que en una primera lectura podría interpretarse como un éxito de las mismas. Sin embargo, y a justo título, el trabajo del CINVE, relativiza enormemente tal interpretación, puesto que, en este segundo período, primero la crisis de 1982 y después la del 2002 provocaron, de manera fulminante, pérdidas y costos (económicos, sociales y ambientales) de una magnitud tal que cuestionan las lentas y trabajosas ganancias derivadas de ese frágil

crecimiento económico del modelo exportador. Es quizás, por ésta y otras múltiples razones que atienden a la calidad y durabilidad del crecimiento económica, base del desarrollo social, que el “*Informe de Desarrollo Humano*” - año 2005 - del PNUD, clasificó a Uruguay en el puesto número 46, de su IDH, pero en el año 1999, el Uruguay ocupaba el 40.

## Referencias Bibliográficas

- AGLIETTA, Michel; ORLÉAN, André. *La Monnaie. Entre violence et confiance*. Francia, París: Ed. Odile Jacob, 2002.
- AMARANTE, Verónica; VIGORITO, Andrea. *Evolución de la pobreza en el Uruguay*. Uruguay: Instituto Nacional de Estadística, 2006. Disponible en: [www.ine.gub.uy//biblioteca/publicaciones.htm](http://www.ine.gub.uy//biblioteca/publicaciones.htm).
- ARCE, Gustavo. *La evolución económica uruguaya en la década del 80 y algo más*. En colaboración. Montevideo-Uruguay: FCU - Fundación de Cultura Universitaria, 1994.
- \_\_\_\_\_. *El capitalismo de la sociedad de la información. La Sociedad de la Información*. Montevideo-Uruguay: FCU - Fundación de Cultura Universitaria, p. 5-33, 2001.
- \_\_\_\_\_. *El espacio económico mundial. Una economía política de los pueblos, las naciones y los estados*. 2007. 120 p. (publicación en curso).
- \_\_\_\_\_. *El capitalismo de la sociedad de la Información*. En: *La sociedad de la información*. Montevideo-Uruguay: Editorial F.C.U., 2001.
- ASTORI, Danilo; LORENZO, Fernando; ABOAL, Diego; NOTARO, Jorge; OLESKER, Daniel; PORTO Luis; VAILLANT, Marcel; VIERA, Carlos. *Propuestas de política económica*. Montevideo-Uruguay: Ed. Banda Oriental, 2005.
- BENSIÓN, Alberto. *La crisis del 2002. Mi gestión frente al cataclismo bancario*. Montevideo-Uruguay: Ed. Fin de Siglo, 2004.
- BÉRTOLA, Luis; BITTENCOURT, Gustavo. *20 años de democracia sin desarrollo económico 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo-Uruguay: Ed. Taurus. p. 305-329, 2005.
- BERGARA, Mario. *Las reglas de juego en Uruguay*. El entorno institucional y los problemas económicos. Montevideo-Uruguay: Ed. Trilce, 2003.

- CALVO, Juan José; PELLEGRINO, Adela. 20 años no es nada. En: CAETANO, Gerardo. *20 años de democracia*. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples. Montevideo-Uruguay: Ed. Taurus, 2005, p. 251-268.
- CHESNAIS, François. La mondialisation financière: genese, coût et enjeux. Paris-France: Ed. Syros, 1997.
- CINVE. *Para entender la economía del Uruguay*. Montevideo-Uruguay: Ed. FCU, 2006.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. CEPAL. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Informe Anual. \_\_\_\_\_ . Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe. Informe Anual, ago. 2005.
- \_\_\_\_\_ . Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe. Informe Anual, junio. 2005.
- COMISIÓN EUROPEA. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica. Oficina de Publicaciones, 2005. Disponible en: <http://publications.eu.int>.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (CNUCD). Informe sobre las inversiones en el mundo. Informes Anuales. \_\_\_\_\_ . Informe sobre el comercio y el desarrollo. Panorama General. \_\_\_\_\_ . Informe sobre la economía de la información, 2005.
- COURIEL, Alberto. *La izquierda y el Uruguay del Futuro*. 2. ed. Montevideo-Uruguay: Ed. Banda Oriental, 2004.
- DE ARMAS, Gustavo. De La Sociedad Hiperintegrada al País Fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido, página 269 a 303, en 20 AÑOS DE DEMOCRACIA. Uruguay 1985-2005. Miradas Múltiples. Bajo la Dirección de Gerardo Caetano. Montevideo-Uruguay: Ed. Taurus, 2005.

DÍAZ, Ramón. Historia económica del Uruguay. Montevideo-Uruguay: Ed. Taurus. Fundación Bank Boston, 2003.

DISCURSO PRESIDENCIAL del 1º de marzo de 2000. Disponible en: [http://prensa\\_web@presidencia.gub.uy](http://prensa_web@presidencia.gub.uy).

EL OBSERVADOR. Anuario 2002/2003 - 2005/2006. Montevideo-Uruguay. \_\_\_\_\_ . Anuario 2004/2005. Montevideo-Uruguay.

\_\_\_\_\_ . Cambio y crecimiento. *Revista Especial*, Uruguay, feb. 2005.

EL PAÍS. Montevideo-Uruguay: p. 16, 28 ago. 2005a. 1ra sección.

\_\_\_\_\_ . Montevideo-Uruguay: p. 14, 18 sept. 2005b.

\_\_\_\_\_ . Montevideo-Uruguay: p. 1-2, 13 nov. 2005c. 2da sección.

\_\_\_\_\_ . Montevideo-Uruguay: p 12, 4 dic. 2005d. Primera sección.

\_\_\_\_\_ . Montevideo-Uruguay: p. 5, 18 jun. 2006a. 2da sección.

\_\_\_\_\_ . Montevideo-Uruguay: p. 16, 16 ago. 2006b.

FAROPPA, Luis. Perspectivas para un país en crisis. Montevideo-Uruguay: Ed. Nuestra Tierra, 1970.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Perspectivas de la economía mundial. El desarrollo de las instituciones. Sept. 2005. Disponible en: <http://www.imfo.org>.

GRAU, Carlos; LAGOMARSINO, Gabriel. Estructura tributaria. Su Impacto en la distribución del ingreso de los hogares uruguayos. Montevideo-Uruguay: Ed. F.C.U., 2002.

INFORME DE COYUNTURA. 2002-2003; 2003-2004. Montevideo-Uruguay: Ed. F.C.E. y A.

INFORME FINAL DE LA COMISIÓN PARA LA PAZ. Servicio Paz y Justicia Uruguay, 10 abr. 2003. Disponible en: [http://www.serpaj.org.uy/serpajph/documentos/d\\_copazfinal.pdf](http://www.serpaj.org.uy/serpajph/documentos/d_copazfinal.pdf).

INSTITUTO DE ECONOMÍA. Informe de coyuntura (Anuales). Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República. Disponible en: <http://www.iecon.ccee.edu.uy>.

\_\_\_\_\_. *El Uruguay del siglo XXI*. Montevideo-Uruguay: Tomo 1: La Economía, Ed. Banda Oriental, 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. INE. Estimaciones de pobreza por el método del ingreso 2004. El Uruguay en cifras 2005. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy>.

\_\_\_\_\_. *El Uruguay en cifras*. Montevideo-Uruguay: Ed. INE, 2005. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy>.

JUAN, José Calvo; PELLEGRINO, Adela. Veinte años no es nada. En: CAETANO, Gerardo (Dir.). *20 años de democracia*. Montevideo-Uruguay: Ed. Taurus. 2004. (páginas 251 a 268).

LAS EXPORTACIONES URUGUAYAS: evolución y fuentes de competitividad. Montevideo-Uruguay: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelaR, Banco de la República Oriental del Uruguay, Banco del año 2005, nov. 2005.

MACADAR, Luis. Restauración democrática y política económica: Uruguay. 1985-1989. Montevideo-Uruguay: Ed. Banda Oriental, 1992.

NOTARO, Jorge. El problema del empleo en el Uruguay. Diagnóstico y propuestas. Montevideo-Uruguay: Ed. Banda Oriental, 2005.

NACIONES UNIDAS. Informe sobre el desarrollo humano. Anuales, PNUD. Disponible en: <http://www.pnud.org>.

\_\_\_\_\_. Desarrollo humano en Uruguay. 2005. Disponible en: <http://www.presidencia.gub.uy>.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Uruguay: empleo y protección social. De la crisis al crecimiento. Santiago de Chile: OIT, 2005.

\_\_\_\_\_. Panorama laboral. Lima-Perú: 2004. Disponible en: <http://www.oit.org.pe>.

- OLESKER, Daniel. Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000). Montevideo-Uruguay: Ed. Trilce, 2001.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL (ONU DI). International Year Book of Industrial Statistic. Viena: 2005.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC). Estadísticas del comercio mundial. Informes Anuales. Disponible en: <http://www.omc.org>.
- PAOLILLO, Claudio. Con los días contados. Montevideo-Uruguay: Ed. Fin de Siglo, Colección Búsqueda. 2004.
- PERRAUX, François. L'Europe Sans Rivage. In: BEAUD, Michel. *Le système national mundial hierarchise*. Paris-Francia: Editorial La Découverte, 1987.
- PORTO, Luis. Para entender la crisis bancaria. Montevideo-Uruguay: Ed. Banda Oriental, 2002.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. El gasto público en Uruguay. Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), oct. 2004.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. PNUD. *Desarrollo humano del Uruguay*. Uruguay: 2005. Disponible en: <http://www.undp.org.uy>.
- \_\_\_\_\_. *La democracia en América Latina*. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Buenos Aires- Argentina: Editorial Alfaguara, abr. 2004.
- ROCCA, José. Crisis viejas de un nuevo milenio. Una mirada a la economía uruguaya. Montevideo-Uruguay: Ed. Nordam-Comunidad, 2002.
- STOLOVICH, Luis. et al. *Compra de carteras*. Montevideo-Uruguay: Ed. Banda Orienta, 1986.

# Segregación Sectorial por Género: Una Comparación Brasil-México\*

Carlos Salas y Marcia Leite\*\*

**Resumen:** El texto examina los cambios en la segregación sectorial por sexo en Brasil y México, entre los años 1995 y 2004. Al tratarse de dos países con un nivel de desarrollo económico semejante, es posible identificar procesos comunes, así como diferencias, lo que nos ayuda a precisar el peso de otros elementos en el nivel de segregación. Para este fin se utiliza un índice, llamado de Karmel-MacLachlan, que permite estudiar la manera en que evoluciona la segregación laboral, a lo largo de un cierto período, por medio de una descomposición de las diferencias entre los valores del índice en dos momentos del tiempo. El índice usa cifras de la estructura de puestos de trabajo según sexo, mismas que provienen de la Pesquisa Nacional Por Amostra Domiciliar (PNAD) de Brasil, y la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) de México. Ambas fuentes son encuestas a domicilio con un esquema de muestreo que garantiza su representatividad a escala nacional, y cuyos cuestionarios captan todo tipo de trabajos, así sean marginales.

**Palabras-clave:** Segregación Laboral, Mercado de Trabajo Mexico, Mercado de Trabajo Brasil.

**Abstract:** This text analyzes changes in gender segregation by economic sector in Brazil and Mexico, between 1995 and 2004. Since both countries have a similar development level, it is possible to identify common processes, as well as differences, which help to pinpoint the weight other elements have on the level of segregation. To achieve this goal, the paper uses the Karmel-MacLachlan index, which allows for a decomposition of the changes in segregation index levels in two points of time. We use survey data from Brazil's Pesquisa Nacional Por Amostra Domiciliar (PNAD) de Brazil, and Mexico's Encuesta Nacional de Empleo (ENE). Both are representative at national level and have information on all kind of jobs, including marginal.

**Keywords:** Segregation Labor, Labor Market Mexico, Labor Market Brazil.

---

\* Una versión más breve será publicada en el libro *Marché du travail et genre. Comparaisons internationales France-Brésil*, Editions La Decouverte

\*\* Carlos Salas, Colegio de Tlaxcala, México. *E-mail:* csalasp51@gmail.com. Márcia Leite, UNICAMP, Brasil. *E-mail:* mlpeite@uol.com.br *E-mail:* Recebido em 26/04/07 e aceito em 10/12/07.



## Introducción

A pesar de una mayor participación en el trabajo extradoméstico remunerado, las condiciones y niveles de pago promedio de las mujeres exhiben una persistente diferencia respecto a las de los hombres. Y, aunque la brecha, ha venido disminuyendo en los últimos años, esta persiste. Tal fenómeno no es exclusivo de un país en particular, aunque la magnitud de la brecha varía mucho entre países. En la teoría social se ha propuesto la idea de que la diferencia de ingresos es el resultado de la acción de, al menos dos factores: la discriminación abierta, y la forma en que hombres y mujeres se distribuyen entre las diversas ocupaciones o sectores económicos de actividad. Es un hecho fácilmente verificable que existen actividades donde se concentran, de manera preferente, los trabajadores de uno y otro sexo. A este fenómeno se le conoce con el nombre de segregación ocupacional, o segregación sectorial, por sexo, según se trate de la manera en que hombres y mujeres se distribuyen entre diversas ocupaciones específicas o entre diversos sectores de actividad.

En este texto vamos a concentrarnos en examinar los cambios en la segregación sectorial por sexo en Brasil y México, entre los años 1995 y 2004. Al tratarse de dos países con un nivel de desarrollo económico semejante, es posible identificar procesos comunes, así como diferencias, lo que nos ayuda a precisar el peso de otros elementos en el nivel de segregación.

Para este fin se utiliza un índice, llamado de Karmel-MacLachlan, que permite estudiar la manera en que evoluciona la segregación laboral, a lo largo de un cierto período, por medio de una descomposición de las diferencias entre los valores del índice en dos momentos del tiempo. El índice usa cifras de la estructura de puestos de trabajo según sexo, mismas que provienen de la Pesquisa Nacional Por Amostra Domiciliar (PNAD) de Brasil, y la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) de México. Ambas fuentes son encuestas a domicilio con un esquema de muestreo que garantiza su representatividad a escala nacional, y cuyos cuestionarios captan todo tipo de trabajos, así sean marginales.

El texto está dividido en tres apartados. En el primero se define el concepto de segregación ocupacional y se hace una breve discusión sobre las causas y consecuencias de la misma, así como sobre su medición.

El segundo inicia con una rápida descripción de la división del trabajo

por sexo para Brasil y México. Posteriormente se presentan y discuten los resultados de aplicar la técnica referida a la distribución de los trabajadores – hombres y mujeres- entre sectores de la actividad económica, para cada país, en el período 1995-2004.

El tercer apartado se dedica a llevar a cabo algunas comparaciones entre los dos países.

## **Segregación ocupacional por sexo: orígenes y consecuencias**

Después de un proceso sostenido de aumento en la tasa de actividad de las mujeres entre 1970 y 1990, a escala mundial, esta tasa ha tendido a incrementarse solo de manera marginal entre 1996 y 2006. Pero en América Latina y el Caribe, el incremento sigue siendo importante, aún entre 1996 y 2006 (OIT, 2007), aunque esta mayor participación laboral no se ha traducido en una mejoría sustantiva de las condiciones laborales de la mujer. El informe de la OIT referido señala que la segregación laboral por sexo ha disminuido muy poco durante el período de análisis.

Estos hechos conducen a una serie de cuestiones, las cuales se pueden englobar en tres grandes grupos:

1. Causas de la segregación y las diferencias salariales
2. Explicaciones relativas a la persistencia de ambos fenómenos
3. Efectos posibles de la interacción entre ellos.

En la literatura de ciencias sociales hay diversas interpretaciones tanto del origen de la segregación como de las diferencias salariales entre hombres y mujeres. Las discrepancias surgen por la existencia de dos perspectivas analíticas opuestas. Una de ellas, el llamado individualismo metodológico, concibe a todos los procesos sociales como explicables sólo a partir de decisiones individuales, mientras que la otra, llamada genéricamente holismo metodológico, explica esos mismos procesos sociales en términos de estructuras sociales, de instituciones sociales o de la cultura. Para la primera, los precios son el principal mecanismo de interacción social de los individuos, mientras que la segunda privilegia el contexto social donde estas interacciones económicas tienen lugar.

Como es bien sabido, la vertiente neoclásica en la economía (y su

contraparte en la sociología, la escuela de la elección racional) tiene su fundamento en el individualismo metodológico, mientras que las vertientes heterodoxas parten de considerar la importancia del contexto social como el telón de fondo. Las posturas teóricas basadas en el individualismo metodológico, sostienen que las diferencias de ingreso y la segregación son el resultado de decisiones de los individuos, que se expresan en la forma de diferentes “niveles de inversión en capital humano”, según se trate de hombres o mujeres, o en diversas formas de discriminación de los empleadores<sup>1</sup>.

La teoría social apoyada en el individualismo metodológico carece del concepto de género, puesto que éste último está basado en la idea de que los roles masculinos o femeninos son características sociales. Tal ausencia tiene consecuencias inesperadas. Así, al estudiar los ingresos de las mujeres, algunos resultados empíricos obtenidos por autores de inspiración neoclásica, plantean verdaderas paradojas, que serían perfectamente explicables a partir de un análisis de género. El hecho de que la teoría social apoyada en el individualismo metodológico carezca del concepto de género, puesto que éste último está basado en la idea de que los roles masculinos o femeninos son características sociales, tiene consecuencias inesperadas. Así, al estudiar los ingresos de las mujeres, algunos resultados obtenidos por autores de inspiración neoclásica, plantean verdaderas paradojas para esa visión teórica. Por ejemplo, Fogel (2006) encuentra que, en el caso de Brasil, una mayor feminización de las empresas, está asociada a menores niveles de ingreso, tanto de hombres como mujeres<sup>2</sup>. Este resultado es fácilmente explicable usando la noción de ocupaciones tipificadas por sexo, y sin embargo, en las conclusiones del artículo referido, el autor afirma que entre las razones detrás del hecho estudiado se encuentran ¡“características no medidas de las mujeres” (OLIVEIRA, 2001, p. 62), debido a que no existen elementos dentro de su visión teórica que le permitan explicar el que algunas personas elijan ocupaciones tipificadas por sexo. Otro caso aparece en Vella (1993), quien usando una encuesta australiana que capta información sobre historia laboral y actitudes respecto de los roles tradicionales de las mujeres, termina por encontrar la obviedad de que una actitud menos “tradicional” de las

---

<sup>1</sup> Una presentación reciente de este tipo de argumentos se puede encontrar en (FOGEL, 2006)

<sup>2</sup> Este resultado ya había sido señalado, entre otros, por Oliveira (2001).

mujeres respecto de su papel social, está acompañada de un mayor ingreso laboral.

Por otro lado, las explicaciones de corte holístico, en especial las originadas en el feminismo, plantean que la segregación está sustentada en la construcción social denominada género, que hace que ciertas actividades sean consideradas como tipificadas por sexo (ENGLAND, 1992; JACOBS, 2001). Al ser considerada una ocupación como “femenina” o “masculina”, se obtiene un menor o mayor ingreso por ese tipo de trabajo.

Es posible que en un mismo lugar de trabajo se pague menos a las mujeres que a los hombres cuando desempeñan las mismas tareas, sin embargo, tal práctica es cada vez menos común debido a que la disposición legal que establece el “pago igual a trabajo igual” tiende a generalizarse en el mundo. Esta disposición se encuentra en la Convención Número 100 de la Oficina Internacional del Trabajo, adoptada en 1953, a la que se adhieren los estados miembros de la OIT. En consecuencia, la explicación de la desigualdad salarial entre los sexos debe buscarse en otra parte, a saber en la **segregación ocupacional (sectorial) por sexo**, misma que definimos en seguida.

Si hombres y mujeres se distribuyeran al azar entre sectores y ocupaciones, entonces la proporción de hombres (mujeres) en cada ocupación (o sector) debería ser igual a la proporción que los hombres (mujeres) representan del personal ocupado total. **Cuando esta proporción es distinta, se dice que hay segregación ocupacional (o sectorial) por sexo**, Anker (1998) y Watts (1998).

A lo largo del tiempo, el nivel de segregación tiende a reducirse. El cambio suele ser lento, pero en ocasiones, los niveles de segregación pueden alterarse en forma notable. Esto lo muestran algunos estudios referidos principalmente a países industrializados (HAKIM, 1994). Aunque es de observarse que no existen investigaciones semejantes para América Latina, vale destacar algunos trabajos importantes a nivel nacional, como el de Bruschini y Lombardi, (2003) para el caso de Brasil y el Maldonado y Rendón (2005) para el caso de México.

La segregación laboral por sexo, entre ocupaciones específicas o sectores de actividad económica, es un fenómeno que no basta ser estudiado examinando, caso por caso, la manera en que los sexos se distribuyen entre

cada ocupación o sector de actividad. Para dar cuenta del fenómeno en su totalidad, existe un variado conjunto de índices que representan una medida sumaria de la manera en que hombres y mujeres se distribuyen entre diversas ocupaciones específicas o entre los distintos sectores de actividad<sup>3</sup>. En la literatura especializada puede encontrarse una fuerte discusión sobre las propiedades, utilidad y validez de muchos de ellos, entre estos el índice de disimilitud de Duncan<sup>4</sup>, mismo que ha sido empleado en el Brasil para medir la segregación de ocupaciones por sexo<sup>5</sup>. El índice puede interpretarse como el porcentaje de mujeres (y hombres) que debe cambiar de ocupación para que la distribución de empleo de los dos grupos sea igual.

Sin embargo, debido a las dificultades que surgen para explicar la evolución del índice de disimilitud a lo largo del tiempo se han propuesto otros índices, que buscan resolver algunos de estos problemas (BLACKBURN et al. 1995; CARLSON, 1992; KARMEL y MACLACHLAN, 1988; WATTS 1992 y 1998). Pero como se muestra en Salas (2004), salvo el índice que se propone en el artículo de Karmel y Maclachlan, los demás están llenos de problemas de interpretación y no captan correctamente la distribución desigual de hombres y mujeres entre ocupaciones (o sectores de actividad).

Debido a sus propiedades, en particular, por la posibilidad de descomponer el índice entre dos puntos en el tiempo, aquí vamos a utilizar el índice desarrollado por Karmel y Maclachlan<sup>6</sup>, y que denotaremos por KM.

La interpretación de KM es directa, se trata del nivel total del empleo que debe reasignarse (con reemplazo) para conseguir una segregación por sexo igual a cero, pero manteniendo la estructura sectorial y la proporción de mujeres en el empleo total. Obsérvese el contraste de esta interpretación con la correspondiente al índice de Duncan.

En general, el valor de un índice de segregación puede variar a consecuencia

---

<sup>3</sup> Ver en particular Anker (1998) y Salas (2004).

<sup>4</sup> El índice se calcula de la manera siguiente: suponiendo que existen  $n$  ocupaciones distintas, sea  $h_i = H_i/H$  la proporción de hombres que tienen la ocupación  $i$ , y de manera análoga,  $m_i = M_i/M$  la proporción de mujeres en la ocupación  $i$ .

$$D = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |h_i - m_i| * 100$$
Entonces . Cuando  $ID = 0$  no hay segregación, y si  $ID = 100$  entonces hay una separación absoluta entre las ocupaciones que realizan los hombres y las mujeres (Duncan y Duncan, 1955).

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo, Oliveira (2001).

<sup>6</sup> El índice KM es  $2a(1-a)^*ID$ , donde  $ID$  es el índice de disimilitud de Duncan y  $a$  es la proporción de hombres en el total de la fuerza de trabajo.

de diversos factores. En Karmel y MacLachlan (1988), se demuestra cómo los cambios en el índice KM a través del tiempo, se pueden separar en un efecto composición y en un efecto mixto. El efecto composición mide el cambio en la proporción de sexos en cada sector de actividad, manteniendo el empleo total y los niveles de empleo femenino y masculino constantes. Mientras que el efecto mixto es una medida del cambio en el índice que se puede atribuir al cambio en las proporciones de sexos y proporciones de cada sector en el empleo total, manteniendo constante la composición de sexos de cada sector. A su vez el efecto mixto se puede descomponer en efectos de sector, sexo y de interacción. En este caso, se tiene en primer lugar, el cambio originado en modificaciones en la estructura sectorial, manteniendo constante la composición por sexo de la fuerza de trabajo total (efecto sector); en segundo lugar, el cambio debido a modificaciones en la proporción de hombres y mujeres en la fuerza de trabajo total, manteniendo constante la estructura sectorial (efecto sexo); y en tercer lugar, un residuo que se atribuye a la combinación de los dos anteriores (efecto sector-sexo). Si bien, en este texto, examinamos la segregación laboral por sector, es perfectamente posible hacer el mismo análisis por ocupaciones específicas.

## **Segregación laboral por sectores en Brasil y México, 1995-2004**

### **El Caso de Brasil**

Los estudios sobre las relaciones de género en el mercado de trabajo brasileño evidencian una serie de tendencias las cuales, si bien apuntan a mejorías significativas de las condiciones de trabajo, también señalan el mantenimiento de formas de desigualdad que parecen resurgir una y otra vez. Esas tendencias que ya parecían claras en la década de los 90 (BRUSCHINI, LOMBARDI, 2003) se mantienen en los años 2000.

La Tabla 1 exhibe la composición por sexo de los sectores de actividad entre 1995 y 2004 y sirve de base para calcular el índice de segregación. Además de mostrar que hay un aumento en la proporción de mujeres en el total de puestos de trabajo, nos permite explicar, tal como se verá más adelante, los cambios observados en el índice de segregación.

**Tabla 1 - Población ocupada de 10 y más años y proporción de mujeres dentro del empleo total, por sector de actividad y sexo. Brasil: 1995-2004**

	1995			2004		
	Hombres	Mujeres	Proporción mujeres en el empleo total	Hombres	Mujeres	Proporción mujeres en el empleo total
<b>Agrícola</b>	11907665	6246577	0.344	12 062 961	5670874	0.320
<b>Industria de la transformación</b>	6212882	2335518	0.273	7 370 015	4353625	0.371
<b>Otras actividades industriales</b>	717607	145192	0.168	602 684	76368	0.112
<b>Construcción</b>	4125314	103891	0.025	5 220 131	134244	0.025
<b>Comercio y reparación</b>	7477139	3644429	0.328	9 043 910	5609318	0.383
<b>Alojamiento y alimentación</b>	1359904	1108042	0.449	1 518 415	1504644	0.498
<b>Transporte, almacenaje y comunicación</b>	2411886	245888	0.093	3 428 309	465940	0.120
<b>Actividades financieras e inmobiliarias</b>	1469283	971838	0.398	1 162 676	704306	0.377
<b>Educación, salud y servicios sociales</b>	1516906	4527094	0.749	1 724 483	5783541	0.770
<b>Otros servicios</b>	1552162	2041533	0.568	3 829 651	3422371	0.472
<b>Servicios domésticos</b>	760080	5277895	0.874	432 417	6040067	0.933
<b>Administración pública y organismos internacionales</b>	2144273	1072110	0.333	2 638 892	1569026	0.373
<b>Otras actividades, mal definidas o no declaradas</b>	208208	45292	0.179	207 431	19995	0.088
<b>Total</b>	41863309	27765299	0.399	49 241 975	35354319	0.418

FUENTE: Cálculos propios a partir de los datos individuales de la PNAD

Al analizar los datos relativos a la participación de las mujeres en la PEA y sus ingresos laborales en el período entre 1995 y 2004, la PNAD indica claramente que la participación de la mujer sigue aumentando, al pasar de una tasa del 48.1 al 52.9 %, y que la desigualdad de los ingresos continúa cayendo, ya que la proporción de los ingresos de las mujeres, respecto de los hombres, pasa del 76 al 82%.

El aumento de la participación femenina ocurre solamente para los grupos de edad entre los veinte y los 59 años<sup>7</sup>. Lo anterior indica un cambio significativo en la conducta de las mujeres, quienes cada vez menos consideran incompatibles sus actividades domésticas con el trabajo profesional. Este fenómeno se puede explicar, parcialmente, como una respuesta de las mujeres a la pérdida de empleo que los hombres sufren en el período considerado, el cual se expresa en menores tasas de actividad para ellos, ya que entre 1995 y 2004, dichas tasas caen del 75,3 al 73,6%. Pero, es indudable que otra parte de la explicación reside en un cambio en la conducta de las mujeres encaminada ahora hacia la independencia y autonomía que se expresa en otros datos, como son su mayor nivel de escolaridad cuando comparado al de los hombres, así como el crecimiento de las familias monoparentales que tienen las mujeres como jefas.

Respecto de la remuneración al trabajo femenino, hay que señalar que, al tomar el período 1995-2004 en su conjunto, se pierde un proceso importante, el cual hemos analizado en otro artículo (POCHMAN, SALAS, LEITE, 2007), que se refiere al reciente quiebre de la tendencia hacia la baja en los niveles de ingreso, tanto de hombres como de mujeres a partir de 1999.

Varios estudios ya han señalado que el mayor ingreso laboral de los hombres, respecto de las mujeres, contrasta con los mayores niveles de escolaridad relativa de las mujeres (entre otros ver Cacciamali e Hirata, 2005). Este hecho remite a la discusión relativa a la segregación de las mujeres en actividades donde el trabajo es menos valorizado (como es el caso de las actividades del sector terciario), en cuanto los hombres representan la mayoría de los trabajadores del sector secundario. Asimismo, las mujeres se concentran en actividades que remiten al imaginario social de que el trabajo de cuidar constituye una actividad eminentemente femenina (profesoras, enfermeras)<sup>8</sup>.

La segregación ocupacional remite no sólo a políticas empresariales de contratación, sino también a la búsqueda que las mujeres realizan preferiblemente en actividades y a carreras identificadas con tal imaginario, lo

<sup>7</sup> Según apunta el estudio de Bruschini y Lombardi (2003) también es significativa para las mujeres con hijos, inclusive para aquellas que tienen hijos de menos de dos años.

<sup>8</sup> Para una visión de cómo un mismo estereotipo de género aparece en diversos países, ver Adler (1993). El texto incluye capítulos sobre Brasil y México.



cual promovería la tipificación por sexo de las ocupaciones, y la consecuente formación de guetos profesionales masculinos y femeninos (BRUSCHINI, LOMBARDI, 2003). Dicha tipificación recorre, de punta a punta, el mercado de trabajo. Envuelve todo tipo de actividades, desde las más simples, que demandan menor grado de calificación y formación, hasta las relacionadas con la enseñanza universitaria, donde encontramos una mayor concentración de hombres en las áreas de la ingeniería y la tecnología, mientras que las mujeres están concentradas en las ciencias humanas, biológicas y de la salud (BRUSCHINI, LOMBARDI, 2003).

En (POCHMAN, SALAS, LEITE, 2007) ya habíamos encontrado que entre 2001 y 2004, la segregación por sectores según sexo –medida con el índice de Karmel-Maclachlan- había disminuido. Ahora examinamos con más detalle la segregación laboral por sectores, entre 1995 y 2004. Para este fin calculamos el índice KM para medir la segregación laboral por sectores de actividad. Después, usando la técnica comentada anteriormente, se desagrega el cambio total del índice en varias componentes. En primer lugar, un efecto composición y en segundo un efecto mixto. A su vez, el efecto mixto se desagrega en un efecto sector, un efecto sexo y un efecto combinado sector-sexo. Los resultados del ejercicio aparecen en la Tabla 2.

Tabla 2 - Índice de Karmel y MacLachlan (KM) de segregación de sexos por sectores de actividad, 1995 y 2004 y descomposición del cambio en el índice Brasil

A) KM 1995	16.430
B) KM 2004	15.640
C) Cambio total del índice (A-B)	-0.793
Descomposición del cambio: C=D+E	
D) Efecto composición	8.851
E) Efecto mixto	-9.644
Sector	0.377
Sexo	-9.490
Sector-Sexo	-0.531

FUENTE: Cálculos propios a partir de los resultados de la PNAD de 1995 y 2004.

Como muestra la Tabla 2, la segregación disminuye en 0.793. La caída en la segregación se debe, sobre todo al efecto mixto, esto es, a las modificaciones de la estructura sectorial que fueron acompañadas de una mayor participación de las mujeres en las actividades económicas.

A partir de las cifras que aparecen en la Tabla 1, se comprueba que los sectores que más contribuyeron (positiva o negativamente) al cambio en el total de mujeres, fueron el Agrícola, donde se observó una baja en la participación de las mujeres; la Manufactura, sector en el cual la participación femenina se incrementó, y el sector Comercio y Reparación, donde la proporción de fuerza de trabajo femenina tuvo también un aumento significativo.

## **El caso de México**

Pasamos ahora a examinar el caso de México. Hay una vasta literatura que muestra una creciente absorción de fuerza de trabajo femenina,. Sin embargo, ésta es todavía muy reducida: Más del 60% de las mujeres no realizan actividades económicas fuera de su hogar, además de que las mujeres trabajan, en promedio, menos horas que los hombres (MALDONADO, RENDÓN, 2005). Como veremos enseguida, persiste la segregación laboral por sexo, si bien ésta tiende a decrecer de manera lenta.

La Tabla 3 nos muestra la estructura por sexos del empleo por sector de actividad económica y la proporción de mujeres en cada sector. Los resultados indican un lento, pero constante, aumento de la participación femenina en el empleo, que se concentra en las actividades de comercio y servicios. Sin embargo destaca el hecho de que la participación de las mujeres en las actividades de manufactura tiene un importante aumento, ya que su número casi se duplica en diez años. En contraste, el sector de actividades financieras, sector ya masculinizado, tiene un crecimiento significativo de la participación masculina en este período.

**Tabla 3 Población ocupada de 12 y más años y proporción de mujeres dentro del empleo total, por sector de actividad y sexo. México: 1995-2004**

	1995			2004		
	Hombres	Mujeres	Proporción mujeres en el empleo total	Hombres	Mujeres	Proporción mujeres en el empleo total
<b>Agropecuarias</b>	6,770,994	1,102,763	0.140	5,862,642	858,031	0.128
<b>Minas y canteras</b>	101,105	17,850	0.150	92,069	2,462	0.026
<b>Extracción y Refinación de Petróleo</b>	103,945	18,355	0.150	118,960	32,166	0.213
<b>Industria de Transformación</b>	3,466,202	1,504,109	0.303	4,478,176	2,698,857	0.376
<b>Electricidad</b>	67,411	12,061	0.152	199,315	40,046	0.167
<b>Construcción</b>	1,722,927	49,686	0.028	2,618,089	86,493	0.032
<b>Comercio</b>	3,115,535	2,989,400	0.490	4,059,062	3,938,510	0.492
<b>Hoteles, Restaurantes y Similares</b>	709,181	790,460	0.527	1,005,564	1,308,628	0.565
<b>Transportes y Servicios Conexos</b>	1,237,516	84,732	0.064	1,594,893	99,449	0.059
<b>Comunicaciones</b>	84,598	39,318	0.317	117,976	66,721	0.361
<b>Alquiler de Inmuebles y Servicios Financieros y Profesionales</b>	692,751	405,604	0.369	1,172,646	630,557	0.350
<b>Otros Servicios</b>	3,217,230	3,138,826	0.494	4,251,455	4,335,004	0.505
<b>Administración Pública y Defensa</b>	895,461	377,196	0.296	1,207,784	601,631	0.333
<b>No especificado</b>	131,472	19,477	0.129	127,652	33,883	0.210
<b>TOTAL</b>	22,316,328	10,549,837	0.321	26,906,283	14,732,438	0.354

**FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo y cálculos propios**

Las tasas de actividad entre 1995 y 2004, para las mujeres fueron de 34,5 y 35,2%, respectivamente, mientras que en el caso de los hombres, las cifras correspondientes fueron de 78,2 y 74,6%. Un análisis más detallado muestra, en primer lugar, que la caída en la participación de los hombres, en especial entre los menores de 40 años, fue acentuada por las bajas en el nivel

de actividad entre los 12 y los 24 años. Este fenómeno es la combinación de mayores niveles de participación escolar y una salida de la fuerza de trabajo debido a las mayores dificultades para encontrar empleo. En contraste, las tasas de actividad de las mujeres se vieron incrementadas, sobre todo en los grupos de edad entre los 25 y 60 años. El grupo de edad entre los 12 y los 24 redujo su nivel de participación laboral, en parte por un involucramiento mayor con las actividades escolares

Ahora examinamos como evolucionó el pago al trabajo en el período 1995-2004. Hay que recordar que la crisis de 1995, representó una fuerte pérdida del poder adquisitivo de los ingresos por trabajo, de manera que la comparación parte de niveles de ingreso real muy reducidos. La proporción de ingresos por hora de las mujeres respecto de los hombres y mujeres pasó de .99 a 1, entre los años 1995 y 2004.

Sin embargo, el ingreso promedio mensual de hombres y mujeres sigue siendo muy desigual, debido a que las mujeres trabajan menos horas que los hombres: Así, en 2004, el ingreso promedio mensual de las mujeres representaba apenas el 83% del ingreso de los hombres. Además, en aquellas actividades típicamente masculinas, como es el caso de la industria extractiva, las mujeres tienden a ocupar puestos administrativos, lo que incrementa su nivel de ingreso, en comparación con los hombres, quienes se ubican en todo tipo de ocupaciones. De manera que estos resultados deben ser relativizados.

Pasamos a presentar los resultados de la estimación del grado de segregación sectorial por sexo, para 1995 y 2004, así como de la descomposición de los cambios ocurridos, mediante las técnicas usadas en el caso de Brasil.

**Tabla 4 - Índice de Karmel y MacLachlan (KM) de segregación de sexos por sectores de actividad, 1995 y 2004 y descomposición del cambio en el índice. México**

A) KM 1995	15.155
B) KM 2004	14.681
C) Cambio total del índice (A-B)	-0.474
Descomposición del cambio: C=D+E	
D) Efecto composición	-0.491
E) Efecto mixto	0.017
Sector	-0.421
Sexo	-5.198
Sector-Sexo	5.636

FUENTE: Cálculos propios a partir de los resultados de la ENE del segundo trimestre de 1995 y 2004.

La caída en el nivel de segregación por sector, fue muy reducida, debido al efecto combinado de dos procesos. En primer lugar, la participación de la mujer en las actividades económicas aumentó sobre todo en las actividades de servicios, donde la presencia femenina ya era importante. Por tanto, este factor contribuyó a dejar la segregación casi constante. Pero el aumento considerable de la participación femenina en las actividades de la manufactura, incidió en la baja en el nivel de segregación.

## Brasil y México en comparación

Brasil es el mayor país de América Latina. Las cifras que siguen, referidas a 2004 muestran algunos rasgos significativos. La población estimada era de 183.9 millones de personas. Mientras que el PIB fue de 6637.6 millones de dólares, y el ingreso per cápita fue de 3320 dólares.

Entre 1990 y 2005, el ingreso per cápita creció a una tasa media anual de 1,2%. La distribución del ingreso es muy desigual y la población debajo de la línea de pobreza era del 22% en 2000 y la tasa de alfabetización fue de 89% en 2004.

Para 2004, según cifras derivadas de la PNAD, el índice de Gini de los ingresos monetarios era de 0.559. Tanto la desigualdad como la pobreza han tenido una lenta, pero continua disminución sobre todo a partir del 2000.

La evolución de las condiciones de empleo en Brasil estuvo caracterizada

por un aumento notable del desempleo abierto a partir de la década del 90, aunque en los últimos años tendió a disminuir. Tiene una estructura industrial muy desarrollada y el PIB industrial representó el 30% del PIB total en 2004. El ingreso laboral ha crecido lentamente, pero con una tendencia sostenida a partir de ese año.

En 2004, la población de México era de 102 millones de personas, en tanto el PIB fue de 6,834.9 millones de dólares. El ingreso per cápita fue de 6930 dólares. Al igual que el Brasil, entre 1990 y 2005, el PIB per cápita creció a una tasa media anual de 1,2%. Para 2004, la población debajo de la línea de pobreza, representaba el 18% del total de habitantes del país, mientras que la tasa de alfabetización fue de 91% en ese mismo año.

Según cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en 2004 el coeficiente de Gini para los ingresos monetarios era de 0,541. La desigualdad y la pobreza tendieron a decrecer después del 2000, pero a partir de 2005 este proceso se estancó.

Las condiciones de empleo en México están caracterizadas por un bajo nivel de desempleo abierto, explicado por la presencia de un numeroso grupo de trabajadores por cuenta propia y una significativa migración internacional. Adicionalmente, las relaciones salariales estuvieron, en México, a niveles inferiores a las de Brasil antes de la década de los noventa, lo cual se traduce en que la insuficiencia de oportunidades ocupacionales se exprese más claramente en la forma de actividades de pequeña escala, y no en la de desempleo abierto como en el caso brasileño.

Su estructura industrial está muy desarticulada y el PIB sectorial es del 26% del total. El ingreso laboral creció entre 1990 y 1994 para caer en 1995 y recuperarse lentamente, de manera que apenas en 2005 se alcanzaron los niveles medios observados en 1994, antes de la crisis.

Los resultados obtenidos en el apartado anterior señalan una tendencia común a Brasil y a México de crecimiento en la tasa de actividad de las mujeres, de un abatimiento de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres y de una mayor participación de las mujeres en actividades tipificadas como masculinas (como es el caso de la industria manufacturera). Estos resultados son, en cierto modo, esperables ya que los países examinados tienen rasgos estructurales en común. El que ambas naciones tengan un importante

mercado externo (para 2004, el porcentaje de las exportaciones en el PIB era de 16% en Brasil y 30% en México), que su nivel de PIB sea semejante (el PIB de México fue solo 2.9% mayor que el PIB de Brasil en 2004), que su estructura productiva sea de las más diversificadas de América Latina, y que una parte significativa de su producción esté volcada al mercado interno, son elementos que muestran la similitud a la que hacemos referencia. En estas condiciones de desarrollo capitalista también era de esperarse un proceso de búsqueda de independencia y empoderamiento por parte de las mujeres, sobre todo las jóvenes. Hay que señalar, sin embargo, que el aumento de la tasa de participación femenina en Brasil fue mucho más significativo en Brasil que en México.

Al mismo tiempo, el análisis de la estructura por sexos de la actividad económica, y de los cambios en la segregación por sectores apuntan a importantes diferencias, que son explicadas por la historia distinta de cada país, en términos de las especificidades de su desarrollo capitalista.

El más importante hallazgo de este estudio consiste en que la baja en la segregación de sexo por sectores de actividad fue más significativa en Brasil que en México (-0.793 contra -0.474). Esto se debe, especialmente al hecho de que en éste último país, la entrada de las mujeres a la actividad económica, ocurrió al mismo tiempo en las manufacturas y en actividades del sector comercio y servicios. El primero de estos sectores es más segregado que el sector de servicios, de modo que la baja total en la segregación fue reducida, ya que el número de mujeres que entraron en la manufactura fue casi la mitad del observado en los servicios y el comercio. En el caso del Brasil, si bien ocurrió un fenómeno semejante, el monto de mujeres que ingresó en las manufacturas fue tan significativo que cambió la estructura por sexo de esa actividad, mientras que este proceso no ocurrió en las actividades terciarias, donde la presencia de mujeres ya era significativa.

Por otro lado, la mayor participación de las mujeres en las actividades económicas en el Brasil, en comparación con México (52,9 y 35,2%, respectivamente), puede ser una consecuencia de que las relaciones de asalariamiento en el Brasil, a pesar de que hoy en día estén en niveles totales comparables, estuvieron, históricamente, más expandidas en el caso de las mujeres de lo que ocurrió en México (KILM, 2007).

Habría finalmente que destacar que las brechas entre el salario femenino y masculino en Brasil siguen más altas que las de México.

## Conclusiones

La segregación sectorial e ocupacional por género consiste en un fenómeno que se encuentra en el corazón de las desigualdades de género en el mercado de trabajo. Frente a la creciente inserción de las mujeres en las actividades extradomésticas y de su mayor nivel de escolarización en relación a los hombres (una característica de prácticamente todas las sociedades industrializadas del occidente) las diferencias relacionadas a las condiciones de trabajo e a los salarios pasan a concentrarse cada vez más en la segregación sectorial y ocupacional.

Buscamos en este texto comparar las desigualdades de género en el mercado de trabajo brasileño y mexicano, teniendo como elemento central a la medición de la segregación sectorial por género. Para esto utilizamos el índice KM que nos reveló claramente las diferencias entre la segregación por género en los dos países. Además, la descomposición del índice entre dos momentos, permitió encontrar las causas subyacentes a los cambios en la segregación, las cuales son diferentes en cada país.

El análisis reveló que la inserción de las mujeres en la fuerza de trabajo en México es no solamente menos profunda como más segregada en actividades menos valorizadas, como las del sector terciario, cuando se compara con la inserción femenina en el caso brasileño.

Tales hallazgos nos plantean, sin embargo, una cuestión no trivial, para la cual el estudio aquí desarrollado no tiene respuestas: Si la segregación sectorial por género es más profunda en México que en Brasil, ¿cómo se explican las mayores brechas salariales entre hombres y mujeres en este último país?

A pesar de tratarse de un primer acercamiento al estudio comparativo de la segregación en ambos países, los resultados obtenidos son, en sí mismos, importantes. Pero a la vez apuntan a la necesidad de llevar a cabo un estudio más exhaustivo de las características del empleo femenino en cada país, a fin de identificar con más precisión aquello que nos es común y aquello que nos separa.



## Referencias Bibliográficas

- ADLER, Leoneore (Ed.). *International handbook on gender roles*. Westport: Greenwood Press, 1993.
- ANKER, Richard. *Gender and jobs: sex segregation of occupations in the world*. Ginebra: OIT, 1998.
- BLACKBURN, Robert M.; SILTANEN, Janet; JARMAN, Jennifer. The measurement of occupational gender segregation: current problems and a new approach. *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*, v. 158, n. p. 319-331, 1995.
- BRUSCHINI, Cristina; LOMBARDI, Maria Rosa. Mulheres e homens no mercado de trabalho brasileiro: um retrato dos anos 1990. In: MARUANI, Margaret; HIRATA, Helena. *As novas fronteiras da desigualdade*. Homens e mulheres no mercado de trabalho. São Paulo: Editora Senac, 2003. p. 323-361.
- CACCIAMALI, Maria Cristina; HIRATA, Guilherme. Discriminação ou grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho. Uma análise do mercado de trabalho brasileiro acerca da raça e gênero. *Revista de Economia Mundial*, n. 12, p. 53-86, 2005.
- CARLSON, Susan. Trends in race/sex occupational inequality: conceptual and measurement issues. *Social Problems*, v. 39, n. 3, p. 268-290, Ago. 1992.
- DUNCAN, Otis; DUNCAN, Beverly. Analysis of segregation indexes. *American Sociological Review*, v. 20, n. 2, p. 210-217, 1955.
- ENGLAND, Paula. *Comparable worth*. Theories and evidence. Nueva York: Aldine de Gruyter, 1992.
- FOGEL, Miguel Nathan. *The effects of gender segregation at the establishment level on wages: an empirical analysis using a panel of matched employer-employee data*. Seminario en la EPGE, Fundação Getúlio Vargas, Oct. 2006
- HAKIM, Catherine. A century of change in occupational segregation. 1891-1991. *Journal of Historical Sociology*, v. 7, n. 4, p. 435-454, Dec. 1994.

- JACOBS, Jerry. Evolving patterns of sex segregation. In: BERG, Ivar; KALLEBERG, Arne (Eds.). *Sourcebook of labor markets: evolving structures and processes*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2001.
- KARMEL, Tom; MACLACHLAN, Maureen. Occupational sex segregation – increasing or decreasing? *The Economic Record*, p. 187-195, Sept. 1988.
- MALDONADO, Victor; RENDÓN, Teresa. Evolución reciente del trabajo de hombres y mujeres en México. *Comercio Exterior*, v. 55, n. 1, p. 44-57, enero. 2005.
- OIT. *Global employment trends for women brief*. Ginebra: International Labour Office, marzo. 2007.
- OLIVEIRA, Ana María. H. *Occupational Gender Segregation and Effects on Wages in Brazil*. Proceedings of XXIV General Population Conference. International Union for the Scientific Study of Population, 2001.
- POCHMANN, Marcio; SALAS, Carlos; LEITE, Marcia. Mercado de trabajo: ¿Qué hay de nuevo en Brasil? *Revista Trabajo*, México, UAM/Iztapalapa/OIT, n. 4, enero/julio. 2007.
- SALAS, Carlos. *Segregación y discriminación laboral por sexo*. México: Documento de Trabajo, Departamento de Sociología, UAM Iztapalapa, 2004.
- VELLA, Francis. Gender roles, occupational choice and gender wage differential. *Economic Record*, v. 69, n. 207, p. 382-392, Dec. 1993.
- WATTS, Martin. How should occupational sex segregation be measured? *Work, Employment and Society*, v. 6, n. 3, p. 475-487, 1992.
- WATTS, Martin. Occupational gender segregation: index measurement and econometric modeling. *Demography*, v. 35, n. 4, p. 489-496, 1998.

## Crítica de Filme: Segunda-Feira ao Sol (Los Lunes al Sol)\*

Ignez Gurgel\*\*

### Ficha Técnica

Direção: Fernando León de Aranoa

Ano: 2002

País: Espanha

Duração: 113 min.

Elenco: Javier Bardem (Santa), Luis Tosar (José), José Ángel Egido (Lino), Nieve de Medina (Ana), Enrique Villén (Reina), Celso Bugallo (Amador), Joaquín Climent (Rico), Aida Folch (Nata), Serge Riaboukine (Serguei), Laura Domínguez (Ángela), Pepo Oliva (Samuel), Fernando Tejero (Lázaro)

Roteiro: Fernando León de Aranoa e Ignacio del Moral

Música: Lucio Godoy

Produção: Elías Querejeta

Fotografia: Alfredo Fernández Méndez

Montagem: Nacho Ruiz Capillas

Direção Artística : Julio Esteban

Vestuário: Maiki Marín

---

\* Filme do Diretor Espanhol Fernando León de Aranoa - Nasceu na cidade de Madrid, Espanha, em 1968. Iniciou sua carreira como desenhista e ilustrador, porém só ficou conhecido pelos seus roteiros para televisão e depois para o cinema, isto lhe deu respaldo para filmar seus próprios filmes. "Los Lunes al Sol", foi filmado em 2002; ganhou cinco prêmios no Goya, em diversas categorias, ganhou três kikitos de ouro, no Festival de Gramado - melhor diretor, melhor filme e melhor ator - Javier Bardem, no Festival de San Sebastian, ganhou o prêmio de melhor diretor.

\*\* Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina - PROLAM/USP. Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP.

*“Todas mis películas son una huida de la realidad. Los personajes sienten la necesidad de inventarse otra vida a su medida y vivirla en su imaginación”*<sup>1</sup>

O diretor Fernando León Aranoa trabalha com algumas imagens documentais, mesmo sendo um filme ficcional. Imagens estas que nos remetem às manifestações entre trabalhadores versus polícia, quando fecharam os estaleiros navais.

O filme é ambientado em uma cidade portuária ao norte da Espanha, o porto fica na região da Galícia. O estaleiro naval em que trabalhavam foi comprado por investidores coreanos, que construiriam no local um hotel turístico de alto luxo. O diretor segue algumas linhas do neo-realismo italiano, a temática social, humanista, a ruína física e psicológica das personagens, e também dos locais, as tomadas externas. Utiliza o plano geral em muitas cenas, close (proximidade do objeto ou rosto ator), o campo (tudo o que está presente na imagem) e o contra-campo (uma tomada feita com a câmera orientada em direção oposta à posição da tomada anterior), além de compor muitas cenas com luz e sombra excessivas.

Sua câmera segue com precisão um caminho circular, do vazio, dos conflitos, das errâncias, num tempo em as personagens flutuam sem perspectiva, no qual silêncios e ações, palavras e imagens dialogam. Ex-operários e amigos se reúnem diariamente no bar Naval, que pertence a um deles, Rico (ex-operário), lá bebem e narram seus dramas pessoais. Desempregados há bastante tempo, buscam um lugar ao sol. É um filme que trata da situação social do desemprego, da transformação de trabalhadores em pessoas sem identidade social, pois suas habilidades como trabalhadores de nada serve depois que o estaleiro foi extinto. São forçados pelas circunstâncias a procurar trabalho na informalidade, com mais de quarenta anos, nenhum deles consegue emprego no mercado formal de trabalho. São filhos de mais de uma década de estagnação.

As personagens principais do filme são nove: *Santa* (interpretado por Javier Bardem, que compõe esta personagem com maestria), homem solitário, sonhador, sociável, transgressor, ex-líder sindical, ele conduz o filme. *Lino* tem uma família estruturada. Sua mulher não trabalha, faz serviços domésticos,

<sup>1</sup> Frase do diretor Fernando León de Aranoa sobre seus filmes.

e a sua maior preocupação é a falta de emprego. Tem um filho adolescente, também desempregado, vive de pequenos serviços ocasionais, pai e filho se encontram numa situação similar: a do desemprego. Lino sustenta a família com o dinheiro do seguro-desemprego. Ainda vai a entrevistas de trabalho, acreditando ser inserido novamente no trabalho formal.

Em Cacciamali (2002):

O ambiente econômico contemporâneo, por outro lado, configura um tipo de mercado de trabalho no qual um dos traços marcantes é o aumento da insegurança laboral, subjetiva e objetiva. Essa insegurança deriva tanto do menor ritmo de crescimento econômico e conseqüente menor criação de oportunidades de emprego, como das mudanças institucionais implementadas para atender às necessidades da flexibilidade laboral, e aquelas originárias das mudanças tecnológicas e da reestruturação produtiva, como, por exemplo, aumento do desemprego, mudança no conteúdo das ocupações e maior necessidade de manter a empregabilidade, entre outras.

*José* é outro ex-metalúrgico naval. É casado com Ana, operária, assalariada da indústria de conservas de atum, ela trabalha à noite em condições sub-humanas. Ana sofre com dores nas pernas, pois é obrigada a ficar quase oito horas em pé na linha de produção. Ana é que sustenta José e este sente-se excluído – do mercado de trabalho e do amor da mulher. José é um personagem inerte, apenas divaga, ao lado de Santa e dos companheiros de bar. Em Pochmann (1999, p. 20):

Embora os excluídos sejam parte integrante da sociedade em cada país (estado de privação), estes tendem a se encontrar desprovidos das condições materiais que os possibilitem usufruir de benefícios sócio-econômicos (emprego, rendimento) ou de condições institucionais (direitos e deveres) possíveis nos marcos do desenvolvimento capitalista.

*Amador* é um personagem interessante. É a própria expressão da crise proletária. Ele expõe a situação-limite dos parceiros desempregados do Bar Naval. Amador é o vazio, o nada, representa a perda de sentido da realidade.

Em seus raros diálogos, divaga através de parábolas, sobre a essência do mundo burguês. Esconde dos companheiros que sua mulher o abandonou. O suicídio de Amador, traduz o ponto final de uma vida sem sentido. *Serguei* é um imigrante russo, também desempregado, não consegue se relacionar bem com os companheiros, não conhece bem o país em que mora e nem mostra nenhum interesse em voltar para sua terra natal. *Rico* é do dono do bar onde todos se encontram, deixou o trabalho no estaleiro para ser negociante, passa pelo processo de readaptação à nova realidade do trabalho. *Reina* é vigilante noturno de um edifício em construção, o qual fica perto do estádio de futebol local, trabalha num sub-emprego, é explorado, porém não vê perspectivas de mudança, o fato de trabalhar o distancia dos companheiros desempregados. *Ana* é lutadora, assimila as mudanças mais facilmente e tenta ajudar o marido. É a força de trabalho feminina utilizada como mão de obra barata. *Nata* observa todos e representa uma nova geração que não é marcada pelo paradigma do trabalho de fábrica ou industrial.

Os desempregados perdem a noção de temporalidade, são pouco pragmáticos e efetivos; por isso homens e mulheres desempregados são indivíduos repletos de negação. A personagem Santa sempre interroga/pergunta: “que dia é hoje?” E a resposta é sempre a mesma, todo dia é segunda-feira ao sol.

## **Referências Bibliográficas**

CACCIAMALI, Maria Cristina. Princípios e direitos fundamentais no trabalho e na América Latina. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 2, 2002.

POCHMANN, Márcio. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Editora Contexto, 1999.

## **Filmografia**

*Segunda-Feira ao Sol* (Los Lunes al Sol). Direção: Fernando León de Aranoa, 2002.