

UMA ANÁLISE DE ECONOMIA POLÍTICA E DAS ATITUDES
DOS GRUPOS DE INTERESSE NO MERCOSUL¹

DIVANILDO TRICHES²

Resumo: O presente trabalho faz uma análise da economia política e das atitudes dos grupos de interesse ao longo do processo de integração econômica regional do Mercosul. Os principais conflitos, que foram surgindo com a flexibilização das restrições protecionistas, ocorreram em segmentos produtivos em que um dos países apresenta maior vantagem comparativa em relação aos demais. A interferência excessiva dos governos centrais em busca de objetivos domésticos em detrimento aos comuns implicou em retrocessos de etapas já conquistadas com a integração econômica, além de gerar ainda mais disputas entre os grupos setoriais.

Palavras-chave: economia política, grupo de interesse, Mercosul.

Classificação JEL: D7, F13, F15.

A POLITICAL ECONOMY ANALYSIS OF THE INTEREST
GROUPS ATTITUDE ACROSS MERCOSUR

Abstract: This paper analyzes the political economy and the attitude of interest groups during Mercosur's regional economic integration. The main pressures took place in productive sectors among countries that have large comparative advantages. They

¹ Recebido em 26/2/2003. Liberado para publicação em 1º/7/2003.

² Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e professor do Depto. de Ciências Econômicas da Universidade de Caxias do Sul. E-mail: dtriches@ucs.br.

were created by the flexibility of the protectionist barriers. The central government's policy decisions have played an crucial rules either to incentive the conflict among interest groups and to go back some stages have already achieved in regional integration. The main concern of the four countries has been with domestic objectives.

Key-words: political economy, interest groups, Mercosur.

JEL classification: D7, F13, F15.

1. Introdução

A economia política tem a principal preocupação de entender a natureza política das decisões que afetam as escolhas econômicas na sociedade e, portanto, os resultados econômicos. A essência dessa nova abordagem econômica está na heterogeneidade e nos conflitos de interesse entre os mais diversos grupos organizados. De forma semelhante como discorrem Drazen (2000) e Persson (2001), na análise microeconômica existem conflitos de interesse entre produtores e consumidores, no que se refere a preços e qualidade dos produtos, e entre os próprios produtores, em relação às margens desejadas de lucro. A maneira pela qual essas questões são resolvidas depende das instituições que governam o mercado.

Os preços de equilíbrio, a quantidade ofertada dos bens e serviços e o nível dos lucros são associados ao tipo de regulamentação, o qual determina as barreiras à entrada e as características da competição entre os produtores nos mercados. Há ainda a questão de como a legislação permite que os consumidores exerçam seus direitos sobre a qualidade dos produtos ou de prática de preços conluiados e abusivos por parte dos produtores.

Nesse sentido, a literatura econômica e política tem produzido, sobretudo nas duas últimas décadas do século passado, um grande número de estudos teóricos e empíricos para melhor compreender a importância dos grupos de interesse na formação de políticas

públicas.³ Dentro dessa ótica, vários modelos de competição política entre os mais variados grupos de interesse têm sido desenvolvidos, como apontam Alesina et al. (2001), Becker (1983 e 1985), Mitchell e Munger (1991), Persson (2001), Persson e Tabellini (2000), etc. Na realidade, essa disputa resulta a determinação do grau de influência política, e este, por sua vez, reflete diretamente na definição da estrutura e do processo de redistribuição ou realocação da renda gerada pelo sistema econômico.

O objetivo desse estudo é discutir e analisar a atitude e o comportamento dos grupos de interesse, sobretudo da Argentina e do Brasil, a partir da implementação do tratado do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul). Para isso, o trabalho está organizado como segue. A seção 2 descreve resumidamente os aspectos teóricos dos grupos de interesse. A seção 3 trata dos aspectos gerais e critérios estabelecidos para análise da atitude dos grupos de interesse entre os principais parceiros do bloco econômico. As três seções seguintes analisam, por ordem, o comportamento dos grupos de interesse do segmento agroindustrial, industrial e político. Por fim, a seção 7 conclui este estudo.

2. Aspectos teóricos dos grupos de interesse

Os grupos de interesse compõem uma parcela relevante do poder político. A abordagem de economia política tem assumido que as escolhas de política são determinadas pelo esforço ou pela interação dos indivíduos, ou de grupo de indivíduos, no sentido de atrair maiores benefícios possíveis para o seu próprio interesse. Em outras palavras, muitas decisões de política econômica criam benefícios concentrados para poucos grupos de interesse bem definidos.

Assim, o papel ou atitudes dos grupos de interesse também pode ser entendido como uma intermediação de interesses entre os indivíduos de um segmento particular da sociedade e o governo.

³ Uma importante resenha sobre os resultados empíricos dos modelos usados na literatura pode ser vista em Potters & Sloof (1996), Mitchell & Munger (1991) e, também, nas obras de Drazen (2000) e Persson & Tabellini (2000).

As ações dos grupos organizados tendem a provocar, conseqüentemente, impactos não desprezíveis sobre governos democráticos e sobre indicadores econômicos, como, por exemplo, ineficiência na alocação de recursos, elevação de taxas inflacionárias e desemprego, etc. Essas pressões políticas dizem respeito à redistribuição de renda causada pela imposição de tributação, tarifas ou cotas à importação, concessão de subsídios a uma indústria específica ou a exportações, legalização de atividades produtivas monopolistas, concessão de licenças, fixação de preços e outros benefícios. Tal fato, como bem discute Becker (1983, 1985), resulta em um custo social maior do que o benefício gerado, isto é, há ganhos para um grupo organizado de interesses específicos em detrimento de perda de bem-estar distribuída para toda a sociedade.⁴

As principais atividades dos grupos de interesse em influenciar a decisão na escolha de políticas são: a) influenciar e mobilizar os eleitores; b) financiar as campanhas eleitorais; c) fazer *lobbies* no congresso e no governo; d) pressionar a justiça por decisões de interesse próprio.⁵ Nesse sentido, vários modelos de grupos de interesse usados na literatura, dentre os quais o proposto por Becker (1983, 1985), tratam o governo como uma função de produção, cujos insumos são as pressões exercidas pelos grupos concorrentes e cujo produto é o nível de redistribuição de renda do governo.⁶

⁴ Para Bennett & Johnson (1979), os *lobbies* com interesses políticos têm aumentado de importância nos anos recentes devido: a) ao aumento do número de pessoas com formação superior; b) ao crescimento do ceticismo cívico; c) à forte liderança dos grupos; d) ao avanço da tecnologia da informação; e) ao aumento da prosperidade; f) ao sucesso inicial que traz mais sucesso (um grupo prova o seu poder em influenciar a legislação, então acaba atraindo mais indivíduos para esse *lobby*).

⁵ Para Potters & Sloof (1996), a interação entre o legislador e o setor privado, numa democracia representativa, remete diretamente ao modelo Agente-principal. O agente é o legislador que procura se reeleger pelo principal, ou seja, o eleitor ou o grupo de interesse. Assim, quando o grupo de interesse for bem informado, por exemplo, sobre o fraco desempenho do legislador, ele poderá puni-lo pela sua não reeleição. Espera-se, portanto, que o legislador vote em favor dos anseios dos eleitores que, em última instância, são representados pelos grupos de interesse.

⁶ Outros estudos mostram que o tamanho do governo de uma nação está relacionado positivamente com o número de grupos de interesse. Ver Kristov

Na concepção de Krugman e Obstfeld (2000), toda atividade política direcionada a um grupo específico pode ser considerada um bem público, e assim disponível a todos os membros, apesar da contribuição individual na obtenção desse bem. A característica da política como bem público, portanto, significa que as políticas que impõem grandes perdas no conjunto, mas pequenas perdas para qualquer indivíduo, podem não enfrentar oposição efetiva.⁷ Essa é a essência do que a literatura passou a denominar o problema da ação coletiva, desenvolvida por Mancur Olson.

Entretanto, quando o tamanho do grupo é relativamente pequeno, o problema da ação coletiva pode ser removido. Isso ocorre porque todos os membros do grupo passam a ter uma participação mais significativa e efetiva nos benefícios das políticas favoráveis. Além disso, aqueles membros que não seguem o grupo – *free riders* – são facilmente intensificáveis e/ou excluídos. O problema da ação coletiva, portanto, pode explicar por que políticas que não só tendem a gerar mais custos que benefícios, mas também tendem a prejudicar muito mais os eleitores do que ajudá-los, assim mesmo são adotadas. As perdas impostas à economia pelos grupos de interesse – a partir de agora e de acordo com a teoria esses grupos também podem ser conhecidos por *rent seeking* – são maior do que os seus ganhos.⁸ Assim, as atividades desses grupos, embora

& Lindert (1992). Alesina et al. (2001) concluem que o tamanho de equilíbrio de uma união econômica é inversamente relacionado com o grau de heterogeneidade dos países e do conjunto de políticas comuns centralizadas pela união.

⁷ Um exemplo claro disso é a cota de importação de açúcar aplicada pelos EUA, que impõem uma despesa adicional de US\$ 25 para cada família americana por ano. Isso equivale aproximadamente a um custo global de US\$ 1,6 bilhões por ano. Portanto, do ponto de vista individual não haveria interesse em pressionar o governo para a retirada da cota por não compensar, enquanto coletivamente sim.

⁸ *Rent seeking* é usualmente definido como atividade política de um indivíduo ou grupo que adota recursos escassos para perseguir direitos de monopólio concedidos pelo governo, ou, ainda, é atividade que tenta se apropriar da riqueza existente em vez de criá-la. A preposição básica é que o: a) gasto de recursos para conseguir uma transferência de renda é, em si mesmo, um custo social; b) privilégio resultante do mercado ou a renda representa uma

individualmente racionais na perspectiva de seus participantes, podem conduzir a políticas irracionais ou ineficientes do ponto de vista coletivo.

Esse desvio sistemático pode ser observado na prática através das políticas agrícolas, como aborda Persson e Tabellini (2000, cap. 7). Todas as democracias concedem, virtualmente, suportes significativos para seus produtores rurais por meio de políticas de comércio externo como subsídios diretos e vários outros programas de apoio. As explicações para esse fato são: a) os agricultores têm interesses econômicos mais homogêneos do que outros grupos, assim têm mais facilidade em se organizar; b) os agricultores são menos viesados ideologicamente que outros grupos e, portanto, tornam-se alvo natural dos políticos para apoio eleitoral; c) os agricultores estão concentrados em distritos rurais e bem representados no congresso, além de ocupar cargos importantes no governo.

Os modelos recentes da economia política da política comercial tornaram-se uma espécie de leilão, na visão de Krugman e Obstfeld (2000). Os grupos de interesses “compram” políticas oferecendo contribuições condicionadas à política a ser seguida pelo governo. Os políticos terão como alvo o bem-estar geral, mas eles, certamente, estarão dispostos a trocar uma redução no bem-estar dos eleitores por recursos adicionais, com o propósito de financiar as suas campanhas eleitorais. Como resultado, grupos bem organizados – isto é, os que foram capazes de vencer o problema da ação coletiva – terão mais influência na política.

Nesse sentido, Drazen (2000, p. 338) mostra que a política de comércio exterior é uma das mais importantes aplicações da teoria dos grupos de interesse ou *rent seeking*. As ações protecionistas

perda de bem-estar sobre os consumidores ou contribuintes. Os instrumentos e a ação política do governo para qual a renda é criada são subornos direcionados à venda ou concessão de subsídios, impostos privilegiados, manutenção de preços de tarifas, estabelecimentos de cotas de importação, concessão de licenças, pagamentos de elevados salários ou pagamentos de adicionais (vantagens sobre salários). Maiores detalhamentos sobre esse tema podem ser vistos na resenha de Mitchell & Munger (1991).

dos países constituem-se numa importante fonte de geração de renda em favor a esses grupos. Portanto, qualquer integração econômica entre países necessitaria de uma coalizão política que prevenisse futuros conflitos. No entanto, os conflitos resultantes em relação aos objetivos estabelecidos entre nações são inerentes a qualquer união econômica regional. Isso não implica apenas em conflito entre os países, mas também entre grupos de interesse residentes nos próprios países. Para Persson e Tabellini (2000), a distribuição do conflito de interesse dentro das fronteiras é refletida pela diferença de políticas traçadas entre os países membros da integração. E isso pode ser visto como conflito sobre a natureza da transição das economias.

Em última instância, uma integração econômica entre países somente pode ser concebida dentro da perspectiva política. Portanto, a natureza da transição da estrutura institucional, econômica, e das políticas deve refletir o processo pelo qual os conflitos de interesse são e serão solucionados.

3. Aspectos gerais e critérios de análise da atitude dos grupos de interesse no Mercosul

Os governos centrais dos quatro países participantes do Mercosul foram, sem dúvida, os grandes atores políticos no processo desencadeado para a integração econômica do bloco regional. Evidentemente, o papel mais importante é atribuído aos presidentes, por ordem, do Brasil e da Argentina, o que é consequência natural de suas posições política e econômica não só na sub-região, mas em toda a América Latina.

Claramente, uma breve análise dos indicadores econômicos do Mercosul mostra que a soma do Produto Interno Bruto (PIB) da Argentina e do Brasil representava mais da metade do PIB da América do Sul e de 97% do PIB do Mercosul que, em 1998, era aproximadamente US\$ 1,1 trilhão. O Brasil, por sua vez, é responsável por mais de 70% do produto gerado pelo bloco econômico, por aproximadamente 80% da população e 65% do total das exportações. Por esses motivos, o maior parceiro do Mercosul tende a ser ainda muito voltado para o amplo e crescente mercado

interno, e suas empresas crescem lateralmente tornando-se conglomerados, em vez de estimular as suas atividades essenciais por meio de exportações. Desse modo, para uma empresa argentina, o Mercosul mais do que triplica o mercado interno, enquanto para uma empresa brasileira a expansão do mercado não chega à metade.

Assim, a identificação das atitudes dos atores, que de certa forma tenderam a se destacar no processo de integração do Mercosul, baseou-se em alguns critérios arbitrários.⁹ Procurou-se, portanto, verificar o grau de conflito existente entre os grupos de interesse. Desse modo, o grau sem conflito (SC) foi estabelecido nos casos onde não se constataram divergências para firmar o entendimento. Já o grau de baixo conflito (BC) foi atribuído quando os grupos de interesses obtiveram um acordo após uma relativa negociação, em geral, com o estabelecimento de cotas voluntárias de exportação. Os acordos alcançados por meio de longas discussões e com intervenção dos governos receberam o grau de médio conflito (MC). Por último, o grau de grande conflito (GC) foi dado às situações em que os grupos de interesse pressionaram fortemente os governos dos países no sentido de procederem à abertura de processos de investigação por práticas desleais de comércio como *dumping*, triangulação de produtos, pirataria de marcas, além da manutenção dos produtos nas listas de exceção, fixação de um preço mínimo para o produto importado, etc. Por fim, os períodos em análise foram (i) = fase inicial do Tratado de Assunção, de 1991 até 1994; (ii) = fase intermediária, após a união aduaneira de 1995 a 1999; (iii) = fase recente, de 2000 a 2002.

4. Atitude dos grupos de interesse do segmento agroindustrial

Os interesses dos setores agropecuários e das agroindústrias dentro do bloco regional são claramente representados e defendidos

⁹ Uma discussão pormenorizada com relação aos critérios e às fontes das informações usadas para essa análise é encontrada em Triches (2002, cap. 1 e anexo A).

em nível político pelas Confederações Nacionais da Agricultura (CNA), e pelas Associações das Indústrias Produtoras de Alimentos brasileiras e argentinas. As reivindicações políticas das CNA, por exemplo, junto ao governo central brasileiro, sofrem fortes pressões de outras entidades sub-regionais localizadas principalmente nos estados brasileiros da Região Sul. Tal fato é justificado, uma vez que os estados meridionais do Brasil são os grandes concorrentes dos principais produtos ofertados pelos demais parceiros do Mercosul.

Os conflitos entre os grupos de interesse foram surgindo e, em alguns casos, aumentando na medida em que as tarifas aduaneiras foram gradualmente reduzidas ou em que os produtos saíam das listas de exceção e de adequação, como ilustra a tabela 1. Mas isso, em geral, tendeu a ocorrer mais fortemente em segmentos produtivos em que um dos países apresentava maior vantagem comparativa e competitiva. Desse modo, o posicionamento dos grupos de interesse do setor de alimentos com relação à fase inicial da formação do Mercosul era de preocupação principalmente pelo lado brasileiro. Com a implementação da união aduaneira no início de 1995, mesmo que parcial, acabou aumentando o grau de tensão entre os vários segmentos, sendo agravada ainda mais pela falta de coordenação macroeconômica principalmente na área cambial.

Apenas para ilustrar as disputas entre setores e poderes políticos organizados, apresentam-se alguns casos selecionados. Especificamente no setor arrozeiro, os produtores brasileiros, antes mesmo da assinatura do Tratado, mostraram-se receosos com a redução das tarifas a partir da implementação do Mercosul. Dois anos mais tarde, em 1992, foi afirmado um acordo setorial, o qual foi facilitado pelo alto grau de integração já existente no plantio e na industrialização do arroz entre Argentina, Brasil e Uruguai. Entretanto, em 2000, os produtores gaúchos reclamaram da competição do arroz vindo da Argentina. O Supremo Tribunal da Justiça brasileira cassou a liminar da juíza gaúcha que impedia a entrada de arroz argentino no Brasil. Após, a entidade que congrega os produtores, a Federação das Associações dos Arrozeiros do Rio Grande do Sul (Federarroz), entregou ao Departamento de Defesa Comercial do

governo brasileiro um pedido para instruir uma ação anti-*dumping* contra a Argentina e o Uruguai.

Quanto ao segmento de trigo e derivados, as divergências detectadas foram estabelecidas basicamente na esfera de governos e na indústria de moagem. Inicialmente, o governo argentino insistiu que o Brasil devesse sobretaxar o trigo em 20% das importações em que o produto tenha recebido subsídios em seu respectivo país de origem (exemplo, o Canadá), além de pressionar o governo brasileiro para instaurar um processo de *dumping* com a Organização Mundial do Comércio, OMC, contra aqueles países. No final de 1999, o setor moageiro brasileiro pressionou o governo para a eliminação do imposto de 10% sobre o trigo de terceiras origens. Esse pedido foi duramente contestado pelo governo argentino, mesmo com a sua redução da produção devido à quebra de safra. O setor de trigo brasileiro reclama do governo local por ter aberto o mercado à Argentina sem negociar uma compensação.

No segmento da avicultura, ao contrário, as pressões vêm dos produtores argentinos por apresentar menor eficiência e vantagens produtivas em relação à cadeia agroindustrial brasileira, que possui níveis de conversão de ração em carne próximos aos dos Estados Unidos e da Europa. Mesmo pagando mais caro pela matéria-prima – o milho –, as granjas brasileiras conseguem produzir o frango por um terço do custo argentino. O principal problema da avicultura argentina – representa um décimo da brasileira – é que ela nunca participou do mercado exportador.

Os argentinos afirmam que o frango brasileiro está prejudicando a produção local. E formalizaram um pedido à Secretaria de Comércio da Argentina para investigar o suposto *dumping* no setor e as condições fitossanitárias do frango brasileiro. A falta de entendimento setorial, entretanto, levou o governo brasileiro a encaminhar o assunto para ser resolvido por meio de mecanismo de soluções de controvérsia do Mercosul. A disputa acirrou-se ainda mais com a imposição, por parte da Argentina, uma espécie de trava, ou seja, estabeleceu um preço mínimo à carne de frango brasileira, acima daquele praticado pelos produtores domésticos. A alegação para essa prática seria a de compensar a desvalorização

Tabela 1 – Atitude dos grupos de interesse representantes do setor agroindustrial da Argentina e do Brasil com relação à formação do Mercosul

País/ator*	Argentina					
	Copa	CNA	Governo provisório	Partidos políticos	Entidades sindicais	Governo central
Abia	Pi	Pi		Pi		Pi
	MCii	MCii	SC	BCii	SC	MCii
	GCiii	GCiii		BCiii		GCiii
CNA	Pi	BCi	SC	SC	SC	Pi
	MCii	BCii				MCii
	GCiii	GCiii				GCiii
Governos estaduais	SC	SC	BCi	SC	SC	SCi
			GCii			MCii
			MCiii			MCiii
Partidos políticos	SC	SC	SC	SCi	SC	BCi
				BCii		BCii
				BCiii		BCiii
Entidades sindicais	SC	SC	SC	SC	SC	BC
Governo central	SC	SCi	BCi		SC	BCi
		BCii	BCii	SC		MCii
		MCiii	BCiii			MCiii

Fonte: Clipping Mercosul da *Gazeta Mercantil*, período de 1990 a 2002.

Nota: Triches (2002), no anexo A - tabela A.4, traz uma lista das insituições selecionadas do Mercosul.

* P = preocupação, SC = sem conflito, BC = baixo conflito, MC = médio conflito, GC = grande conflito, i = fase inicial do Tratado de Assunção, ii = fase intermediária, após a união aduaneira, e iii = fase atual, ou seja, de 2000 a 2002.

do real, no início de 1999, e que a retirada da proteção do frango representaria o fim do setor argentino.

Outro foco de conflito, observado ao longo do processo de integração do Mercosul, está localizado no setor da bovinocultura, em particular o do leite e derivados. Os produtores brasileiros viam a proposta de integração com preocupação por causa da concorrência da Argentina e do Uruguai. No final de 1998, a Confederação Nacional da Agricultura brasileira acusou os produtores argentinos de prática desleal de comércio na exportação de leite para o Brasil. Uma parcela do leite argentino vendido para o Brasil seria, na verdade, procedente de outros países (Nova Zelândia e países europeus). E entraria no país via a chamada “Triangulação”, embora isso nunca tenha sido provado.

Na área do açúcar em particular, menos integrada, a disputa setorial vem se mantendo desde os primeiros acordos entre os dois principais parceiros do Mercosul. O argumento comumente utilizado pelo governo argentino, para manter o açúcar fora da união aduaneira e, conseqüentemente, com uma tarifa elevada sobre as importações, é que os produtores brasileiros estariam sendo beneficiados pelos subsídios concedidos ao programa do Pró-álcool.¹⁰ No entanto, tudo leva a crer que a razão real está associada às fortes pressões políticas dos produtores de açúcar das três províncias do noroeste da Argentina – Tucumán, Salta e Jujuy, as quais estão entre as mais pobres – que dependem quase que exclusivamente dessa atividade.

Em última análise, os grupos de interesse representados pelas lideranças da agropecuária e da agroindústria, em geral, sempre defenderam que a integração econômica do Mercosul é potencialmente positiva, mas com os devidos ajustes setoriais. Para eles a integração comercial tende a estimular a competitividade, aumentando assim o grau de eficiência produtiva e, portanto, o nível de produtividade.

¹⁰ A tarifa atualmente cobrada sobre a importação do açúcar brasileiro é de 43,6%.

5. Atitude dos grupos de interesse do setor industrial

O setor industrial brasileiro apresenta, na maioria dos segmentos, vantagens competitivas muito superiores às verificadas nos demais países do Mercosul. Esse setor econômico foi o que se mostrou altamente dinâmico, com aumento da concentração e especialização das atividades em setores de maior domínio, além da centralização de capitais. Caracterizou-se também por um grande número registrado de acordos como associações, aquisições, fusões, *joint ventures* e outros tipos de parcerias entre grupos intra e extrabloco.¹¹ Novas empresas foram criadas ou realocadas no sentido de aproveitar de forma mais racional as vantagens organizacionais e locacionais e de escala oferecidas pela ampliação do mercado. Tal fato, de certo modo, permitiu uma elevação do grau de oligopolização da estrutura produtiva nos setores industriais mais importantes dentro do bloco econômico.

O capital estrangeiro, dentro dessa estratégia de verticalização das atividades produtivas, tem desempenhado um papel importante nos negócios realizados entre as empresas. Nesse caso, os grupos empresariais transnacionais caracterizaram-se como compradores líquidos. Algumas razões básicas podem justificar essa tendência, dentre as quais salientam-se: i) estratégica – as empresas estão procurando agregar um ou mais produtos, além de buscar uma maior sinergia na comercialização de seus produtos, evitando, desse modo, a competição; ii) implementação do próprio bloco econômico – a ampliação de mercado, acordos setoriais e as mudanças estruturais estimulam as empresas a buscar novas oportunidades de negócios; iii) tecnológica – algumas empresas do Mercosul procuram adquirir tecnologia por estar seriamente ameaçadas pelo aumento da competitividade internacional; iv) rearranjo mundial – desde a metade dos anos 80, os grandes conglomerados econômicos internacionais estão concentrando o foco produtivo nas atividades consideradas mais importantes.

¹¹ Para uma discussão mais detalhada sobre fusões e aquisições e outras formas de associação entre empresas com evidências empíricas internacionais e brasileiras, ver Triches (1996).

Nesse contexto, as entidades que representam os grupos de interesse desses segmentos acabaram tendo um aumento no seu poder de influência sobre as decisões políticas de quaisquer esferas de governos, e sobretudo nas medidas e acordos afirmados que viriam a afetar direta ou indiretamente a integração econômica.¹² Verifica-se pela tabela 2 que algumas entidades, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), pelo lado brasileiro, e a União Industrial Argentina (UIA), pelo argentino, têm se mostrado importantes atores e, portanto, desempenhado papel significativo em todas as decisões de política industrial tomadas nos dois países.¹³ Em ordem de relevância, a seguir, vêm, pela sua influência econômica e estratégica, os grupos de interesse do setor automotivo defendidos, no Brasil, pela Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), e, na Argentina, pela Associação das Montadoras da Argentina (Adepa).¹⁴

Em geral, os conflitos entre essas entidades praticamente não se mostraram significativos. Isso foi em razão da homogeneidade dos grupos de interesses, isto é, as duas entidades representam quase as mesmas empresas multinacionais montadoras de veículos.

¹² Como resultado de fortes pressões empresariais, o governo argentino publicou, em agosto de 1999, uma resolução que permitia a aplicação de medidas de salvaguarda para produtos de qualquer país, inclusive para os sócios do Mercosul.

¹³ A UIA chegou a pedir formalmente, em novembro de 1993, ao governo argentino o adiamento por mais dois anos da integração regional. O motivo foi a grave preocupação do setor industrial com a desigualdade verificada entre a Argentina e o Brasil.

¹⁴ As montadoras de automóveis argentinas e brasileiras estão reunidas em duas entidades com significativo poder político e econômico. Pelo lado argentino, encontra-se a Associação dos Fabricantes Automotores da Argentina (Adefa), fundada em 1961. Ela é composta por onze empresas: Chrysler, Fiat, Ford, General Motors, Iveco, Mercedes-Benz, Renault, Scania, Sevel (Peugeot), Toyota e Volkswagen. Já no Brasil esse papel é desempenhado pela Anfavea, fundada em 1956. Ela reúne 26 empresas que produzem autoveículos (automóveis, caminhões e ônibus) e máquinas agrícolas automotrizes. Salienta-se que todas as onze associadas à Adefa, com exceção da Sevel, também fazem parte da Anfavea.

As estratégias dominantes adotadas pelas montadoras de automóveis têm sido uma política de especialização no processo produtivo com uma tarefa específica para cada país do Mercosul. Esse fato tende a permitir um melhor equilíbrio entre as importações e as exportações. No Brasil, a produção de automóveis concentrou-se em modelos novos, próximos em tecnologia, qualidade e preço aos lançados nos países industrializados da Europa e da América do Norte. A produção de modelos de carros mais antigos ou pertencentes a segmentos de mercados bem específicos foi destinada à Argentina. Assim, as montadoras de automóveis mantêm a tendência de buscar mais volume de suas fábricas no Brasil e agregar mais valor nas unidades da Argentina, por conta da perda de competitividade do setor industrializado argentino no mercado brasileiro.

A disputa e a dificuldade, que ainda continuam para alcançar um regime automotivo comum como um todo (englobando a indústria de autopeças), encontram-se em nível de governos centrais de ambos os países e entre esses governos com os próprios representantes dos setores locais. Nota-se também aqui, conforme mostra a tabela 2, que os conflitos dos grupos setoriais se avolumam na medida em que avança o processo de integração, ou seja, com a queda paulatina das tarifas e com as saídas dos produtos nas listas de adequação e de exceção.

O maior foco de divergência dentro do setor de autopeças – representado pela Associação de Fabricantes de Autopeças e Componentes (Afac) e pela Associação dos Industriais Metalúrgicos da República da Argentina (Adimra) – tem sido com relação ao estabelecimento do índice de nacionalização dos automóveis produzidos dentro dos países e do bloco, bem como à fixação de uma tarifa externa comum. Nesse sentido, foram necessárias várias intervenções dos governos em que se discutiu uma série de regras rumo a um regime automotivo comum.¹⁵ A Argentina insiste na

¹⁵ Triches (2002, anexo A) lista as principais tentativas de acordo e regras estabelecidas no setor automotivo e autopeças ao longo do processo de integração econômica do Mercosul.

Tabela 2 – Atitude dos grupos de interesse representantes do segmento industrial da Argentina e do Brasil com relação à formação do Mercosul

País/ator*	Argentina						
	Adefa	Admira	UIA	Governo provisório	Partidos políticos	Entidades sindicais	Governo central
Anfavea	SCi	SCi	SCi				SCi
	BCii	BCii	BCii		SC	SC	BCii
	BCiii	MCiii	MCiii				MCiii
Afac	SCi	SCi	SCi				SCi
	BCii	BCii	BCii	SC	SC	SC	BCii
	BCiii	MCiii	MCiii				MCiii
CNI/Fiesp	SCi	SCi	SCi				SCi
	BCii	BCii	BCii	SC	SC	SC	BCii
	BCiii	MCiii	MCiii				MCiii
Brasil Governos estaduais	SC	SC	SCi	BCi			SCi
			BCii	GCii	SC	SC	MCii
			GCiii	MCiii			MCiii
Partidos políticos	SC	SC	SC	SC	SCi		BCi
					BCii	SC	BCii
					BCiii		BCiii
Entidades sindicais	SC	SC	SC	SC	SC	SC	BC
Governo central	SC	SC	BCi	BCi			BCi
			BCii	BCii	SC	SC	MCii
			BCiii	BCiii			MCiii

Fonte: Clipping Mercosul da *Gazeta Mercantil*, período de 1990 a 2000.

Nota: Triches (2002), no anexo A, tabela A.4, traz uma lista das instituições selecionadas do Mercosul.

* P = preocupação, SC = sem conflito, BC = baixo conflito, MC = médio conflito, GC = grande conflito, i = fase inicial do Tratado de Assunção, ii = fase intermediária, após a união aduaneira, e iii = fase atual, ou seja, de 2000 a 2002.

sua proteção por conta dos benefícios federais e estaduais na realização de novos investimentos concedido pelo Brasil. Entretanto, a razão principal parece ser a perda da competitividade do setor diante da rigidez introduzida pelo sistema cambial argentino.

O regime atual estabelece que o intercâmbio comercial entre Brasil e Argentina está condicionado a um limite de 15% para importação e exportação. Ou seja, para cada dólar exportado pela indústria brasileira, pode importar o equivalente a US\$ 1,15.¹⁶ Há uma forte pressão por parte da Argentina para que essa regra de reciprocidade seja flexibilizada na ordem de um dólar importado para três exportados. Já o lado brasileiro defende o livre comércio no setor.

Nessa mesma linha, as questões mais litigiosas se localizaram nas indústrias mais competitivas dentro do bloco regional, ou ainda nos segmentos em que os grupos de interesse foram contrários à redução das barreiras tarifárias. Na fase inicial da constituição da união aduaneira, por exemplo, os empresários argentinos de vários setores industriais pressionaram o governo local para que os conservassem dentro das listas de proteção comercial do Mercosul. Mais tarde, as entidades representativas desses setores passaram a exigir do governo medidas de investigação contra os concorrentes brasileiros de práticas desleais de comércio, além de pedir a fixação de preços mínimos, às vezes acima do nível internacional. Alguns produtos manufaturados brasileiros que estão nessa situação:

- a) **Aço e laminado** – em 1998, o governo argentino abriu um processo anti-*dumping* contra as exportações brasileiras. Dois anos após, um acordo entre os dois principais parceiros do Mercosul estabeleceu uma cota ao produto brasileiro.
- b) **Calçado** – o governo argentino, pressionado pelos produtores de calçados locais, exigiu um limite para as exportações brasileiras após a alíquota chegar a zero. Na realidade, o calçado brasileiro estava incluído no regime de adequação, portanto, taxado em 28% até 1995, caindo para livre

¹⁶ Essa relação era de um dólar para US\$ 1,10 até dezembro de 2001. Quem ultrapassar o limite deve pagar uma multa equivalente a 70% da Taxa Externa Comum (TEC), que é de 35% para veículos.

comércio em 1999. Apesar disso, a Argentina ainda dificulta a importação ao impor certificado de qualidade para os produtos brasileiros antes de autorizar a sua entrada.

- c) **Produtos têxteis** – o governo argentino resolveu adotar, por pressão dos produtores locais, medidas de salvaguardas aos produtos têxteis brasileiros, além de acusar os produtores nacionais de prática de *dumping*. Esse conflito entre os dois países foi originado a partir da desvalorização do real no início de 1999, que acabou indo para a OMC. Entretanto, como as investigações dos técnicos argentinos concluíram a inexistência de *dumping*, o governo daquele país decidiu pelo encerramento do processo.

Observou-se, por outro lado, que a sistemática de acordos setoriais introduzida no âmbito do Mercosul não produziu resultados satisfatórios em vários segmentos industriais. Esse foi o caso das indústrias de eletroeletrônica, de eletrodomésticos, química, petroquímica, etc. Elas tiveram, em geral, uma disputa razoável no que diz respeito ao acordo sobre as restrições voluntárias de exportações. Já vários segmentos industriais de grande importância para a economia do Mercosul mantiveram um posicionamento bastante pacífico, ou pelo menos não se registraram disputas setoriais significativas no decorrer do processo de integração. Dentre eles, citam-se alguns exemplos, como o de papel e celulose, o de produtos farmacêuticos, o de informática, o de construção, etc. Conseqüentemente, para esses grupos de interesse, o Mercosul viria a aumentar a composição de sua carteira de oportunidades de negócios.

6. Atitude dos grupos de interesse do segmento político

O governo brasileiro pela sua liderança econômica – participação entre três quartos a quatro quintos da maioria dos segmentos produtivos dentro da região – tem ditado as “regras do jogo”. Muito embora alguns setores da economia brasileira tenham fortemente reclamado que em muitos casos o país fez muitas concessões aos parceiros ou não conduziu adequadamente as negociações.

Ainda sob a ótica política, o estabelecimento de prioridades individuais domésticas acima dos interesses comuns foi outro aspecto crucial que inibiu o avanço mais acelerado da integração econômica entre os quatro países. Naturalmente, as principais economias vinham passando por um longo processo inflacionário, cujo objetivo central passou a ser a estabilidade dos preços com a incessante busca do equilíbrio macroeconômico interno e externo. As medidas adotadas em nível nacional, em função das peculiaridades das economias, tenderam a conflitar com aquelas que visavam a formação do bloco econômico.

Além disso, a forte crise política e econômica, que vem assolando a Argentina e o próprio Brasil, impôs um novo retrocesso à implementação definitiva de uma união aduaneira no Mercosul.¹⁷ As atividades industriais argentinas estão registrando quedas sucessivas em razão do grande número de falências de firmas ou de fechamento de plantas industriais. A taxa de desemprego vem numa trajetória ascendente desde 1999, além de registrar elevados desequilíbrios interno e externo.¹⁸

Diante desse contexto de turbulência econômica, o principal parceiro do Mercosul apoiou a medida unilateral, novamente tomada pela Argentina, em rebaixar a tarifa externa comum, principalmente para bens de capital, e de elevar as tarifas de importação, para bens de consumo. Paraguai e Uruguai seguiram o mesmo caminho com a formalização de pedidos *waiver* para rebaixar a TEC dos

¹⁷ Em apenas um ano e meio de governo, o presidente Fernando de La Rúa perdeu 22 ministros e um vice-presidente. Só em três semanas, o ministro da economia foi trocado três vezes.

¹⁸ Os níveis de risco dos papéis da dívida soberana da Argentina, medidos pelo EMBI+ JP Morgam, bateram recordes de até 3 mil pontos básicos ou 30 pontos percentuais acima da taxa de juros dos títulos do tesouro norte-americano. O novo teto deveu-se à desconfiança, tanto no mercado argentino como no norte-americano, de que o país não teria como evitar o *default* (suspensão do pagamento dos compromissos), dada a falta de financiamento para cobrir as necessidades da dívida externa. Isso significa, em outras palavras, que a dívida Argentina denominada em dólares está atualmente pagando um prêmio de risco superior ao de qualquer outro país no índice de bônus dos mercados emergentes do JP Morgam.

bens de seu interesse. A principal alegação é que as suas respectivas economias estão sendo prejudicadas diante da mudança e da flexibilização do regime cambial argentino e das constantes desvalorizações da moeda brasileira.

Na realidade, um dos principais focos de tensão entre os governos dos dois principais parceiros do Mercosul reside na área de intercâmbio comercial. Primeiro, é importante observar por meio da figura 1 a evolução do comércio entre o Brasil e a Argentina no período de 1981 a 2001. Nota-se que o volume comercializado cresceu enormemente após assinatura do acordo do Mercosul. A conta corrente de comércio foi multiplicada por cinco vezes em sete anos, ou seja, passou de aproximadamente US\$ 3 bilhões, em 1991, para cerca de US\$ 15 bilhões, em 1997, recuando nos anos seguintes em detrimento do efeito traspordamento da crise dos países

Figura 1 – Evolução do intercâmbio comercial entre Brasil e Argentina no período de 1981 a 2001

Tabela 1 – Atitude dos grupos de interesse representantes do setor agroindustrial da Argentina e do Brasil com relação à formação do Mercosul

País/ator*	Argentina					
	Copa	CNA	Governo provisório	Partidos políticos	Entidades sindicais	Governo central
Brasil	Abia	Pi	Pi	SC	Pi	Pi
		MCii	MCii		BCii	MCii
		GCiii	GCiii		BCiii	GCiii
	CNA	Pi	BCi	SC	SC	SC
		MCii	BCii		SC	MCii
GCiii		GCiii	SC		GCiii	
Governos estaduais	SC	SC	BCi GCii MCiii	SC	SC	SCi MCii MCiii
Partidos políticos	SC	SC	SC	SCi BCii BCiii	SC	BCi BCii BCiii
Entidades sindicais	SC	SC	SC	SC	SC	BC
Governo central	SC	SCi BCii MCiii	BCi BCii BCiii	SC	SC	BCi MCii MCiii

Fonte: Clipping Mercosul da *Gazeta Mercantil*, período de 1990 a 2002.

Nota: Triches (2002), no anexo A - tabela A.4, traz uma lista das instituições selecionadas do Mercosul.

* P = preocupação, SC = sem conflito, BC = baixo conflito, MC = médio conflito, GC = grande conflito, i = fase inicial do Tratado de Assunção, ii = fase intermediária, após a união aduaneira, e iii = fase atual, ou seja, de 2000 a 2002.

Fonte: MDICEX/SECEX.

asiáticos.¹⁹ Segundo, o saldo de comércio oscilou inicialmente favorável ao Brasil e após 1994 prevaleceu de forma significativa em favor da economia argentina.

Em síntese, as principais divergências ocorridas, em nível de governos centrais dos principais países sócios do Mercosul, têm sido quanto: i) à escala tarifária comum que passaria a reger o comércio externo do Mercosul – o Brasil defendia uma alíquota máxima de 35% com uma escala de sete níveis, a Argentina, uma escala de seis níveis com tarifa no máximo de 20; ii) à área cambial – a Argentina defendia a adoção de uma cláusula que obrigasse qualquer parceiro do Mercosul a aplicar medidas de compensação comercial a seus sócios toda vez que desvalorizasse a sua moeda; o Brasil repudiou essa tese sob a alegação de que historicamente a desvalorização cambial não implicou aumento de embarques; iii) à indústria automotiva – a Argentina e o Brasil ainda não chegaram a um acordo definitivo sobre um regime automotivo comum; iv) à indústria açucareira – a Argentina insiste em proteger os produtores locais da concorrência brasileira, e, portanto, nunca permitiu que o açúcar fizesse parte de qualquer acordo do Mercosul; v) a compras governamentais – a Argentina quer aprovar um acordo que impeça a discriminação das empresas dos três parceiros que queiram disputar licitações públicas no Brasil, mas esse tema continua sem um consenso dentro do bloco; vi) a zonas francas – ainda não existe um entendimento entre os países de como os produtos provenientes dessas áreas deveriam ser tratados.

Por último, a posição adotada pelos representantes dos estados brasileiros e das províncias argentinas no que tange a integração econômica do Mercosul tem sido relativamente conflitante. A principal queixa dos argentinos está relacionada à ausência de normas adequadas e comuns dentro do bloco que tratam dos incentivos concedidos aos novos investimentos. Acusam ainda os estados brasileiros de promoverem a prática da chamada “guerra fiscal” entre os próprios estados e entre os sócios do Mercosul. Há

¹⁹ Triches (1999) analisa a crise dos países asiáticos, no contexto da globalização econômica e financeira mundial.

ainda pressões por parte do nordeste brasileiro em obter um regime especial de concessões de incentivos para atrair investimentos sobretudo do setor automotivo. Finalmente, observou-se que os partidos políticos e as entidades sindicais não desempenharam um papel decisivo e direto na escolha de políticas específicas em relação ao Mercosul.

7. Conclusões e considerações finais

A análise da atitude dos grupos de interesse ao longo do processo de integração econômica do Mercosul mostra que os principais conflitos foram surgindo e, em alguns casos, aumentando, na medida em que as tarifas aduaneiras caíram gradualmente ou em que os produtos saíram das listas de exceção e de adequação. Esse fato está mais vinculado aos segmentos produtivos em que um dos países apresenta maior vantagem comparativa ou competitiva em relação aos demais.

Os resultados apontaram que as questões mais polêmicas concentraram-se na definição da escala tarifária comum, que passaria a reger o comércio externo do Mercosul, na área cambial, no segmento da cadeia da indústria automotiva, na indústria açucareira, na área das compras governamentais e no tratamento a ser dado às zonas francas. Outras disputas aconteceram em setores mais competitivos dentro do bloco regional, como os de calçados, aço, têxteis, etc.

Em última instância, verificou-se a existência de uma interferência excessiva da esfera política no ajustamento dos setores econômicos. Esse fato ofuscou, de certa forma, a busca de soluções inter e intra-setorial, além de permitir maior grau de pressão política dos grupos de interesses específicos sobre os governos. Por outro lado, as prioridades das políticas dos países estavam fortemente comprometidas com objetivos domésticos, ou seja, com a estabilização macroeconômica e com a criação de mecanismo de proteção a crises externas. Isso pode justificar certos retrocessos na integração econômica, na liberalização definitiva das barreiras protecionistas e no estabelecimento da tarifa externa comum.

A forte crise política e econômica que vem assolando atualmente a economia argentina está impondo novos obstáculos ao avanço da integração regional. Os países acordaram em rever todo o processo tarifário. Para o Brasil, no entanto, o fortalecimento do Mercosul é uma estratégia crucial para as negociações de propostas de abertura do comércio, visando a formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

Por fim, destaca-se que a estratégia dominante adotada pelos setores industriais foi a concentração e especialização das atividades em setores de maior domínio. O Brasil tem sido priorizado em razão de suas vantagens comparativas e competitivas em relação aos demais parceiros do Mercosul. As políticas traçadas pelas montadoras diferem um pouco da tendência de globalização econômica ou da não auto-suficiência regional. A Argentina e o Brasil são talvez os únicos países do mundo que detêm o processo produtivo completo. Tal fato é certamente atribuído ao elevado nível de proteção estabelecido pelo índice de nacionalização, tarifas alfandegárias, etc.

Referências bibliográficas

- ALESINA, Alberto; ANGELONI, Ignazio; ETRO, Federico. **The political economy of international unions**. Cambridge: Massachusetts, National Bureau of Economic Research, Dec. 2001. 51 p. (NBER Working Paper n. 8645). Disponível em: <http://www.nber.org.com>.
- BECKER, Gary S. A theory of competition among pressure groups for political influence. **Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, Harvard University Press, v. 93, n. 3, p. 371- 400, Aug. 1983.
- BECKER, Gary S. Public policies, pressure groups, and dead weight costs. **Journal of Public Economics**, North-Holland, Elsevier Science Publishers B. V., v. 28, p. 329-347, 1985.
- DRAZEN, Allan. **Political Economics in Macroeconomics**. Princenton:: Princenton University Press, 2000. 775 p.
- FELDSTEIN, Martin. The political economy of the European Economic and Monetary Union: political sources of an economic liability. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, American Economic Association, v. 11, n. 4, p. 23-42, Fall 1997.

Divanildo Triches

- GAZETA MERCANTIL. **Clipping Mercosul**, São Paulo, 1990-2000. Diversos números e cadernos em edições especiais.
- KRUGMAN Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia internacional: teoria e política**. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 2000. 797 p.
- MITCHELL, William C.; MUNGER, Michael C. Economic models of interest groups: an introductory survey. **American Journal of Political Science**, Austin, University of Texas Press, v. 35, n. 2, p. 512-546, May 1991.
- MUNDELL, Robert A. A theory of optimum currency area. **American Economic Review**, Nashville, American Economic Association, v. 51, n. 4, p. 657-665, Sept. 1961.
- PAULA, José A. de. Dados básicos comparados nas relações de trabalho do Mercosul. **Boletim de Integração Latino-Americana**, n. 6, p. 151-159, jan.-abr. 1995, Brasília, MRE/SGIET.
- PERSSON, Torsten. **Do political institutions shape economic policy?** Cambridge: Massachusetts, National Bureau of Economic Research, Apr. 2001. 33 p. (NBER Working Paper n. 8214). Disponível em: <http://www.nber.org.com>.
- PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. **Political Economics: explaining economic policy**. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press, 2000. 533 p.
- POTTERS, Jan; SLOOF, Randolph. Interest groups: a survey of empirical models that try to assess their influence. **European Journal of Political Economy**, North-Holland, Elsevier Science Publishers B. V., v. 12, p. 403-442, 1996.
- TRICHES, Divanildo. Fusões, aquisições e outras formas de associação entre empresas no Brasil. **Revista de Administração - RAUSP**, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 14-31, jan.-mar. 1996.
- _____. A nova ordem internacional e a crise asiática. **Políticas Externas**, São Paulo, USP/Paz e Terra, v. 7, n. 4, p. 3-18, mar.-maio 1999.
- _____. **Aspectos monetários, cambiais e de economia política do Mercosul**. 2002. 294 f. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.