

**TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 129**

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO SISTEMA  
AGROALIMENTAR DO MERCOSUL:  
DESAFIOS E OPORTUNIDADES**

**Mauro Borges Lemos  
Sueli Moro**

**Novembro de 1999**

Ficha catalográfica

338.43(1-772)	Lemos, Mauro Borges.
L557i	A inserção internacional do sistema agroalimentar
1999	do Mercosul : desafios e oportunidades / por Mauro Borges Lemos e Sueli Moro. - Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 1999.
	56p. (Texto para discussão ; 129)
	1. Economia agrícola – Países do Mercosul. 2. Países do Mercosul – Integração econômica. 3. Mercosul. I. Moro, Sueli. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. III. Título. IV. Série.

**Versão preliminar não sujeita a revisão.**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL**

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO SISTEMA AGROALIMENTAR DO MERCOSUL:  
DESAFIOS E OPORTUNIDADES<sup>(1)</sup>**

**Mauro Borges Lemos  
Sueli Moro**

Professores do Departamento de Ciências Econômicas  
e do CEDEPLAR da UFMG

**CEDEPLAR/FACE/UFMG  
BELO HORIZONTE  
1999**

---

<sup>1</sup> Nossos agradecimentos àqueles que contribuíram para a elaboração deste trabalho, com valiosos comentários, sugestões e disponibilidade de material bibliográfico: Ana Beretta, Celo Luis R. Vegro, Eloisa E. Bortoleto, Graciela E. Gutman, Guilhermo Scarlato, João Carlos Ferraz, John Wilkinson, Roberto Bocchetta e Walter Belik. Trabalho elaborado no âmbito do Projeto “Dinâmica Demográfica, Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas” – com financiamento do Programa de Apoio a Núcleos de Excelência – PRONEX-FINEP/CAPES/CNPq.



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	7
1. INSERÇÃO DO MERCOSUL NA ECONOMIA GLOBAL .....	8
Globalização, Abertura e Integração Regional .....	8
Acordos Institucionais na América Latina .....	10
Inserção Comercial do Mercosul .....	11
Inserção do Mercosul no Movimento Internacional de Capital .....	19
2. O SISTEMA AGROALIMENTAR NO MERCOSUL .....	24
Redistribuição Espacial das Atividades .....	25
Intensificação da Concorrência Intra-Regional das Exportações Extra-Bloco .....	29
Reestruturação dos Mercados Agroindustriais .....	31
O Novo Marco Regulatório da Integração Agrícola Regional .....	38
3. A NOVA DINÂMICA DAS INOVAÇÕES DO SAA INTEGRADO .....	40
O Novo Paradigma Biotecnológico .....	40
Infra-Estrutura de P&D do SAA do Mercosul .....	44
Janelas de Oportunidade para o Mercosul .....	47
Fatores que bloqueiam a Entrada .....	48
Fatores que facilitam a Entrada .....	49
CONCLUSÕES .....	52
BIBLIOGRAFIA.....	55



## INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva analisar a inserção internacional do Sistema Agroalimentar - SAA do Mercosul, o qual vai se constituir na unidade de análise deste estudo.

A hipótese central a ser desenvolvida é que a integração regional sofre de um problema estrutural em sua inserção econômica internacional, o que traz algumas fragilidades estruturais ao processo regional de unificação dos mercados nacionais da sub-região. O SAA constitui-se em uma das principais bases produtivas com vantagens comparativas do mercado comum em formação. Mesmo assim, é afetado pelas fragilidades do bloco em construir uma integração econômica fundada numa divisão regional do trabalho que propicie economias de escala e de especialização, bases para o desenvolvimento regional de vantagens comparativas dinâmicas. A exploração destas vantagens depende da construção de um sistema supra-nacional de inovações no SAA do Cone Sul.

Um primeiro nível de dificuldades refere-se a aspectos inerentes à integração regional, principalmente os de coordenação institucional em níveis macroeconômico e setorial. A falta de coordenação macroeconômica traz incertezas para o investimento inovativo, enquanto que parece distante o objetivo de construção de uma coordenação setorial através de uma política agrícola comum, como evidenciaram os problemas nas negociações da Tarifa Externa Comum entre os quatro países membros no âmbito dos grupos de trabalho da agricultura. Isto tem impedido a formulação de uma política agrícola comum voltada para a competitividade do sistema agroalimentar regional e para a exploração de vantagens sistêmicas das grandes cadeias produtivas existentes na economia do Mercosul.

Um segundo nível de dificuldades refere-se aos possíveis impactos negativos sobre a capacitação tecnológica interna do SAA regional decorrente do amplo processo de desnacionalização do seu segmento industrial, onde empresas nacionais de grande porte, principalmente argentinas e brasileiras, vem perdendo o papel de liderança que exerciam nos mercados nacionais domésticos ao bloco, através de um agressivo processo de aquisições por parte dos grandes *players* do *agribusiness* internacional. Em geral, as empresas multinacionais tendem a privilegiar alianças estratégicas em P&D com agentes inovativos já estabelecidos próximos aos seus centros de decisão em detrimento de suas divisões geográficas operacionais.

Ao mesmo tempo, este processo ocorre sob o ambiente regional de abertura unilateral e desregulamentação, concomitante à transição de paradigma tecnológico do sistema agroalimentar mundial, do modelo *produtivista* para um modelo baseado no conhecimento, tendo como vértice a biotecnologia. Ou seja, os novos requerimentos do processo inovativo coincidem com a ampla mudança na estrutura da propriedade do capital agroindustrial e do ambiente competitivo nas indústrias de alimentos e bebidas nos mercados recém-integrados. Colocam-se, portanto, grandes desafios para os agentes envolvidos na construção de um sistema regional de inovação agroalimentar.

As grandes oportunidades decorrem das vantagens comparativas estabelecidas do SAA regional no contexto internacional. Sendo a sub-região um dos pólos do *agribusiness* internacional, são grandes

as oportunidades de integração dos SAA nacionais, englobando as esferas comercial, da integração de capitais e do desenvolvimento tecnológico. O primeiro passo para isto é o esforço de coordenação das atividades de desenvolvimento tecnológico entre os agentes públicos e privados visando o atendimento de demandas tecnológicas potenciais dadas pela nova dinâmica regional dos SAA nacionais.

A seção 1 do trabalho contextualiza o Mercosul na economia global, enquanto a seção 2 põe em evidência a dinâmica do SAA no Mercosul. Finalmente, a seção 3 delineia os principais contornos e desafios para uma nova dinâmica de inovações do SAA sob a égide de um novo paradigma emergente baseado na biotecnologia, intensiva em conhecimento.

## **1. INSERÇÃO DO MERCOSUL NA ECONOMIA GLOBAL**

### **Globalização, Abertura e Integração Regional**

Os anos noventa têm reunido uma gama de transformações na economia mundial consubstanciadas no termo *globalização*. Em que pese a extensa controvérsia na literatura sobre a estatura teórica e seu significado prático para mudanças na ordem econômica na sociedade contemporânea (Krugman, 1991), é consenso que grandes transformações em curso, mesmo que em estágios diferenciados de evolução, têm contribuído para uma maior internacionalização da economia.

Do ponto de vista institucional tem-se:

- a) constituição de um novo regime internacional de regulação do comércio mundial, consubstanciado nos acordos da Rodada Uruguai do GATT e na criação da OMC, resultando na significativa abertura multilateral do comércio mundial, com redução tarifária para o teto de 35%, além de eliminação gradual de diversas barreiras não-tarifárias;
- b) crescente formação de acordos preferenciais de comércio através da aglutinação de países em blocos econômicos regionais e acordos bilaterais, objetivando a completa eliminação de tarifas e barreiras não-tarifárias, algumas vezes através de efetiva integração regional, como ilustra a última etapa da constituição da UE pela integração monetária e financeira (Zahler, 1997).

Do ponto de vista comercial, financeiro e tecnológico observa-se:

- a) surgimento de uma nova modalidade de comércio internacional, o comércio *intra-indústria*, que passa a ter crescente importância no total das trocas internacionais e explica em grande parte a retomada, nesta década, dos níveis recordes de comércio praticados no início do século (Krugman, 1993);
- b) desenvolvimento de uma nova modalidade de comércio *inter-indústria* baseado na internacionalização da produção (Ibid.) via integração vertical transnacional de cadeias produtivas,

- viabilizando a flexibilização da oferta, pela estratégia de *global sourcing*, e da localização de plantas produtivas;
- c) rápido crescimento das exportações de manufaturados originados dos países de industrialização recente – NICs, principalmente do sudeste asiático, onde o impulso inicial foram os baixos salários articulados à localização privilegiada e arranjos institucionais favoráveis ao aprendizado tecnológico;
  - d) rápida integração do mercado financeiro internacional, adquirindo o movimento de capitais mobilidade sem precedentes nos últimos quinze anos, de tal forma que o montante atual de transações de divisas e de ações supere os valores de 1 bilhão a 1,5 bilhões de dólares diários (Iglesias, 1997: 3);
  - e) aumento sem precedentes da participação das empresas multinacionais nas economias nacionais, tanto desenvolvidas quanto em desenvolvimento, constituindo-se em elemento central da internacionalização da produção. Os países em desenvolvimento, especialmente os NICs, tem tido crescente contribuição para este aumento (de 15% para 38% dos fluxos totais nos anos 90) como receptores de investimento estrangeiro direto (Cepal, 1998: 39);
  - f) drástica redução nos custos de transportes e de acesso à informação, decorrente da difusão mundial da tecnologia da informação.

Enquanto estas tendências do ambiente econômico evoluem e se consolidam, as mudanças institucionais tem envolvido complexas e longas negociações multilaterais e bilaterais, como exemplifica a Rodada Uruguai do Gatt. Em paralelo, mudanças conjunturais cíclicas da economia mundial exercem influências contraditórias. Em geral ocorrem avanços efetivos dos acordos nos anos de prosperidade e retrocessos protecionistas nos anos de crise. Exemplos eloquentes das implicações da conjuntura atual de instabilidade e recessão mundial são: atraso nas negociações multilaterais da OMC para o estabelecimento de uma agenda comum de negociações da chamada “Rodada do Milênio”; dificuldades para definir um cronograma de negociações da Alca; recorrentes negociações bilaterais, entre Brasil e Argentina, que fragilizam a consolidação da União Aduaneira do Mercosul (Gazeta Mercantil, 18/11/98: A8).

A abertura multilateral do comércio e a aceleração do movimento de capitais, por sua vez, ampliam as possibilidades das empresas internacionalizadas transferirem a localização geográfica da produção e aumentam os riscos de marginalização de países e até mesmo regiões. Isso ocorre em função das atrações oferecidas pelos países em termos de potencial de mercado, custos de produção, incentivos aos investimentos e estabilidade macroeconômica, os quais determinam riscos e custos das transações financeiras (Iglesias, 1997).

A massificação do consumo, típica do período *fordista* é estimulada pelo peso considerável e crescente das empresas multinacionais na oferta global de bens, está sendo remodelada nos anos noventa. As inovações de produto e processo associadas à microeletrônica tem flexibilizado esta

padronização dos hábitos de consumo em nível mundial e facilitado a orientação da produção pela demanda, mais personalizada e consciente com o crescimento no nível médio de educação e acesso à informação da população. Assim, novos padrões de consumo estão crescentemente universalizados mas segmentados em nichos de especialidades, sendo que à massificação contrapõem-se novos valores de consumo, como aqueles que privilegiam a preservação ambiental, a estética, a saúde e a individualidade. A revalorização dos atributos de qualidade dos alimentos, intrínsecos ou não, enquadra-se neste novo perfil do consumo.

### **Acordos Institucionais na América Latina**

Desde o final dos anos oitenta os países da América Latina têm promovido uma ampla liberalização unilateral do comércio exterior. Esse fator, isoladamente, é o mais importante para o significativo aumento do grau de abertura externa da região, expresso na razão do total do comércio sobre o PIB, que em apenas dez anos cresce de 18% em 1986 para 36% em 1996 (Iglesias, 1997: 8). Isso ocorreu graças, em primeiro lugar, ao crescimento médio anual de 14% das importações na década de noventa e, em segundo lugar, ao crescimento de 8,3% das exportações. O caráter unilateral desta abertura externa consubstanciou-se em uma redução na tarifa média das importações de 45%, no período que precedeu as reformas, para 13% em meados da década atual. Esta redução fez com que a América Latina fosse a única região em desenvolvimento a vincular 100% de suas tarifas aduaneiras aos acordos multilaterais da Rodada Uruguai concluída no final de 1994 (Ibid.: 7). Com a filiação do Panamá à OMC em 1995, todos os países da região estão sujeitos aos direitos e obrigações desta organização.

Ao longo dos últimos 30 anos as tentativas de integração regional e sub-regional na América Latina foram frustradas ou pouco efetivas (Ibid.: 78). O início dos anos 60 trouxe a Associação Latino Americana de Livre Comércio (Alalc), com o objetivo de criação de uma zona de livre comércio. Posteriormente, em 1969, surge a Associação Latino Americana de Integração (Aladi) com objetivos mais distantes e abrangentes, do mercado comum latino-americano, mas com esquemas mais imediatos e parciais de integração sub-regional, dando origem, nessa fase, ao Grupo Andino, ao Mercado Comum Centro-Americano (Mcca) e à Comunidade do Caribe (Caricom). Segundo Mello (1996: 78), o sucesso limitado destas tentativas anteriores de integração regional pode ser atribuído, em grande parte, à estratégia prevalecente de substituição de importações, ancorada em políticas protecionistas.

Sob os auspícios da abertura unilateral e das negociações multilaterais, os anos noventa inauguram nova fase para recolocar a integração econômica regional nas agendas dos países do hemisfério e, especificamente, da América Latina: foram promovidos neste período 26 acordos preferenciais regionais, sub-regionais ou bilaterais, destacando-se o acordo da Área de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) em 1993, a união aduaneira do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) iniciada em 1991 e o acordo de intenções de criação da Área de Livre comércio das Américas (Alca), com exceção de Cuba, até 2005. (Mello, 1996: 84).

Com a assinatura dos acordos de zona de livre comércio com o Chile e com a Bolívia em 1997, o Mercosul ampliado incorpora o conjunto do Cone Sul do Hemisfério Americano, representando a maior iniciativa de integração latino-americana, com um mercado intra-zona de 1,15 trilhões de dólares (Jank et al., 1998: 10)<sup>(2)</sup>. Possui ainda um amplo espaço para crescimento de seu mercado interno potencial, com uma população de 223 milhões e uma renda per capita de 6.200 dólares (preços correntes de 1998).

## **Inserção Comercial do Mercosul**

Mesmo com um significativo coeficiente de abertura, próximo a 20%, e uma tarifa externa comum média de 14%, muito abaixo do nível tarifário de 35% consolidado pelos países signatários da Organização Mundial do Comércio – OMC, a participação do Mercosul no comércio e produto mundial é pequena, em torno de 4,5%<sup>(3)</sup>. Como mostra a tabela 1, sua participação nas exportações é relativamente baixa, em torno de 1,8% das exportações mundiais.

Mais preocupante ainda é a tendência decrescente desta participação ao longo das duas últimas décadas. Já para a participação do Mercosul nas importações mundiais o comportamento é muito diferente: o crescimento negativo e significativo observado ao longo da década de 80 é fortemente revertido, apresentando um aumento médio de 0,13 pontos à partir do início dos anos 90. Quando se considera a incorporação do Chile no Mercosul o comportamento é semelhante para as exportações e importações.

---

<sup>2</sup> Pelo Tratado de Assunção, que celebrou e deu forma ao acordo dos países-membros, o Mercosul está aberto à adesão dos países da Aladi, exceto àqueles que fazem parte de outros esquemas de integração sub-regional, como o México, no Nafta, ou os países do Pacto Andino, que, no entanto, podem ser incorporados individualmente, como a Bolívia. O Chile, que se afastou do Pacto Andino em 1976, pôde livremente fazer o acordo tipo 4+1 com o Mercosul. Sua não incorporação efetiva na União Aduaneira deve-se muito mais a questões técnicas do que estratégicas. O país deseja manter sua autonomia tarifária, pois possui uma estrutura alfandegária caracterizada por uma alíquota única de 11%, inferior a um número significativo de alíquotas individuais do amplo universo tarifário da Tarifa Externa Comum – TEC. Existem também fortes interesses estratégicos cruzados que devem ser decisivos para a futura incorporação plena do Chile: do lado do Mercosul, além do fortalecimento do mercado intra-bloco, esta extensão geográfica da zona de integração significa o seu acesso ao Pacífico, onde sua presença comercial efetiva e potencial é significativa; do lado chileno, significa um estreitamento comercial com a Argentina e Brasil, que são seus terceiro e quarto parceiros comerciais e onde se concentra o maior crescimento de suas exportações, além da possibilidade de maior acesso ao mercado da União Européia, através dos maiores ganhos potenciais das negociações com a UE em bloco (Mello, 1996: 85-86).

<sup>3</sup> Com este nível médio e um máximo de 20%, salvo as lista de exceções, a TEC é o principal aval da orientação aberta do Mercosul. A lista de exceções à TEC inclui para cada Estado Membro 300 produtos (399 para o Paraguai) com tarifas entre 20 e 30%, exceto o Brasil que extraordinariamente possui tarifas de até 70%, as quais devem ter uma convergência ascendente ou descendente para TEC até o ano 2001. Adicionalmente, existem exceções para o conjunto dos bens de capital, informática e telecomunicações, devendo o primeiro conjunto convergir para 14% em 2001 (Brasil e Argentina) e os dois últimos para 16% em 2006. Em função destas tarifas externas diferenciadas foi estabelecido um Regime de Origem, de tal forma que o tratamento preferencial do livre comércio entre os países membros se estenda somente aos produtos que efetivamente se originam destes países. Bens produzidos em terceiros países devem ter pelo menos 60% de valor adicionado de processamento intra-bloco. Considerando-se todas as exceções, cerca de 85% do valor do comércio do Mercosul encontra-se sob regime de União Aduaneira. Considerando-se apenas o SAA, este valor do comércio é superior a 95% (Lemos, 1995: 2).

**TABELA 1**  
**Evolução e Crescimento Médio Anual Estimado da  
Participação do Mercosul no Comércio Mundial – 1980-1996**

Ano	Exportações	Importações	Exportações	Importações
	(incluindo o Chile)		(excluindo o Chile)	
Evolução participação	(%)	(%)	(%)	(%)
1980	1,83	2,18	1,59	1,92
1985	2,15	1,06	1,95	0,92
1992	1,68	1,37	1,40	1,10
1996	1,77	1,86	1,47	1,53
Média (%) 1980-96	1,85	1,47	1,60	1,25
Crescimento 1980-96	-0,029*	-0,08**	-0,034**	-0,08**
Crescimento 1990-96	0,016	0,21***	0,012	0,21***

Fonte: World Trade Compass (dados originais). Ver metodologia de cálculo no Box 1.

A comparação com outros blocos comerciais, na tabela 2, mostra que os maiores beneficiários da recente expansão do comércio internacional foram o Japão e os NICs asiáticos, que aumentaram substancialmente sua participação relativa nas exportações mundiais. Por outro lado, o bloco da América do Norte fica estagnado ao passo que a Europa perde, nos anos noventa, o ganho de participação dos anos oitenta. O continente africano não chegou a recuperar nos anos 90 o crescimento negativo da década de 80.

**Box:1 Metodologia de cálculo das tabelas**

O procedimento baseia-se na evolução da participação no comércio total. As regressões foram calculadas da seguinte maneira:

$$X_{ij} = \alpha_{ij} + \beta_{ij} T + \delta_{ij} T' + u$$

Onde  $x_{ij}$  é a participação do país  $j$  no total das exportações do país  $i$ ;  $T$  são os anos a partir de 1980 (1980=0) até 1996 (1996=17);  $T'$  são os anos a partir de 1990 (1990=1) a 1996 (=7);  $\alpha$ ,  $\beta$  e  $\delta$  são os parâmetros e  $u$  é o termo de erro.

O mesmo procedimento foi adotado para a participação nas importações,  $m_{ij}$

Todas as regressões foram corrigidas para auto-correlação dos erros pela metodologia de Cochrane Orcutt quando se fez necessário.

Obs: \*\*\*, \*\* e \* : valores significativos a 1, 5 e 10%, respectivamente.

**TABELA 2**  
**Evolução e Crescimento Médio Anual Estimado da  
Participação dos Demais Blocos no Comércio Mundial**

Ano	Nafta (%)	Europa (%)	Ásia (%)	África (%)
1980	15,40	43,26	25,96	6,28
1985	16,67	45,07	24,73	4,0%
1992	16,18	46,75	27,90	2,60
1996	16,23	44,54	29,94	2,08
Média (%) 1980-96	16,23	45,45	27,00	3,43
Crescimento 1980-96	-0,012	0,777***	-0,112*	-0,33***
Crescimento 1990-96	0,014	-1,38***	0,846***	0,249***

Fonte: World Trade Compass (dados originais).

O princípio do *regionalismo aberto* em que se baseou a constituição do bloco<sup>(4)</sup> foi questionado a partir de críticas iniciais de prática de *desvio de comércio* contra terceiros, principalmente por parte de representantes do governo americano (Gazeta Mercantil, 19/11/98: A3). De fato, ocorreu um espetacular crescimento de mais de quatro vezes do comércio intra-bloco desde a assinatura do primeiro tratado bilateral Brasil-Argentina em 1989. No entanto, a tabela 3 mostra que parte considerável desse crescimento foi para compensar a *desintegração* sub-regional ocorrida durante a *década perdida*, que chegou a um nível crítico em meados dos anos oitenta. Isto explica porque em 1996 o comércio intra-bloco ainda representava apenas 24% do comércio total dos países da sub-região, “substancialmente inferior ao nível encontrado no comércio intra-bloco da União Européia (63,5%) e do Nafta (46%)” (Jank, 1998: 10).

**TABELA 3**  
**Evolução e Crescimento Médio Anual Estimado da Participação do Comércio Intra-Bloco no Comércio  
Total dos Países do Mercosul**

Ano	Exportações		Importações	
	(incluindo o Chile)		(excluindo o Chile)	
	(%)	(%)	(%)	(%)
1980	14,57	10,39	11,99	9,85
1985	6,33	11,19	5,17	10,80
1992	16,20	17,85	14,24	18,01
1996	23,85	20,88	22,89	21,86
Média (%) 1980-96	12,83	13,91	11,16	13,65
Crescimento 1980-96	-0,066	0,55***	-0,074	0,57***
Crescimento 1990-96	2,182***	0,44*	2,347***	0,59*

Fonte: World Trade Compass (dados originais)

<sup>4</sup> Consubstanciados no Tratado de Assunção de 29 de março de 1991 e no Protocolo de Ouro Preto de 17 de dezembro de 1994, de criação do Mercosul e formação da união aduaneira, respectivamente.

Os dados da tabela 4, por sua vez, mostram o outro lado da moeda, ou seja, em detrimento de quem as exportações intra-bloco cresceram. Fica claro que as maiores perdas de participação relativa de comércio com o Mercosul foram da União Européia e do Nafta, enquanto a Ásia e o Oriente Médio perderam relativamente menos. Em termos de valor comercializado, entretanto, todos os blocos ganharam, mais do que dobrando as exportações dos parceiros comerciais extra-bloco para o Mercosul. A tabela 5, ilustra a evolução das importações inter-regionais do Mercosul. Observa-se também que as importações do Mercosul provenientes dos demais blocos econômicos diminuíram no período, principalmente no caso do Nafta, que apresenta um saldo decrescente de crescimento das exportações para o Mercosul. Nos casos da Europa e da União Européia, a tendência decrescente nas importações após a formação do Mercosul não chegou a anular inteiramente o crescimento da década de 80<sup>(5)</sup>.

**TABELA 4**

**Evolução e Crescimento Médio Anual Estimado da Participação das Exportações Inter-Regionais nas Exportações Totais do Mercosul (excluindo o Chile)**

Ano	Nafta	Europa	EU(12) <sup>1</sup>	Ásia <sup>2</sup>
	(%)	(%)	(%)	(%)
1980	15,94	37,46	30,49	12,59
1985	25,30	31,18	26,82	17,52
1992	18,56	31,81	29,65	18,13
1996	16,90	25,85	23,15	18,59
Crescimento 1980-96	-0,20	0,010	0,59**	0,658***
Crescimento 1990-96	-0,90	-0,99**	-1,48***	-0,819**

Fonte: World Trade Compass (dados originais)

(1) União Européia (12 membros); (2) Incluindo o Oriente Médio

**TABELA 5**

**Evolução e Crescimento Médio Anual Estimado da Participação das Importações Inter-Regionais nas Importações Totais dos Países do Mercosul (excluindo o Chile)**

Ano	Nafta	Europa	EU(12) <sup>1</sup>	Ásia <sup>2</sup>
	(%)	(%)	(%)	(%)
1980	22,58	23,42	19,71	31,96
1985	25,31	25,25	19,71	21,55
1992	27,41	26,01	22,58	18,84
1996	26,42	31,25	27,27	13,77
Crescimento 1980-96	0,74***	1,13	1,25*	-1,54***
Crescimento 1990-96	-0,769**	-0,80	-0,67	0,74

Fonte: World Trade Compass (dados originais)

(1) União Européia (12 membros); (2) Incluindo o Oriente Médio

<sup>5</sup> Cálculo dos desvios : Europa:1,13-0,80=0,33; União Européia:1,25-0,67=0,58.

A otimização do processo de integração regional deveria ocorrer quando o volume de comércio antes destinado ao resto do mundo e que passe a ser desviado para dentro do bloco fosse mínimo, ao mesmo tempo que o comércio criado dentro do bloco fosse máximo. Isto faz com que determinado país membro da integração substitua a parte ineficiente de sua produção doméstica por importações dos parceiros ou terceiros e expanda a parte eficiente de sua produção doméstica para incrementar suas exportações para os parceiros e terceiros. Teoricamente, quanto maior a capacidade de diversificação da pauta de exportações maiores serão as chances de diversificação dos países de destino e, portanto, maior tende a ser o saldo positivo entre criação e desvio de comércio.

Tomando o quadro atual da diversificação do destino das exportações do Brasil, Argentina e Uruguai em comparação aos dois outros países mais importantes da América Latina, Chile e México, fica evidente a dependência exportadora da Argentina e do Uruguai em relação aos demais parceiros e ao Brasil em particular, situação apenas menos dramática do que a do México em relação ao Nafta. O Brasil, em contraste, tem mantido distribuição bem equilibrada do destino de suas exportações para os grandes blocos do comércio mundial, destinando apenas 17% destas para os seus parceiros do MERCOSUL e se mantendo como um verdadeiro “global trader”, similar ao Chile (Tabela 6).

**TABELA 6**  
**Destino das Exportações dos Países do Mercosul , Ano de 1996**

	<u>Mercosul</u>	<u>Nafta</u>	<u>Europa</u>	<u>EU(12)<sup>1</sup></u>	<u>Asia<sup>2</sup></u>
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Brasil	17,30	21,00	29,12	25,65	19,92
Argentina	40,00	10,15	20,68	19,29	17,09
Uruguai	55,21	7,82	16,68	15,21	13,78
Chile	11,55	17,00	25,02	22,70	35,51

Fonte: World Trade Compass (dados originais)  
(1) União Européia (12 membros); (2) Incluindo o Oriente Médio

Do ponto de vista do conteúdo tecnológico das exportações, entretanto, a distribuição dos produtos manufaturados brasileiros de maior valor agregado é bem desequilibrada. Num extremo, as compras da Europa (UE e EFTA) se concentram nas *commodities* agrícolas, sendo que apenas 24% das exportações brasileiras para esta região possuem uma intensidade tecnológica média ou alta, enquanto que este percentual atinge 56% para os países do Nafta. No outro extremo, nas compras dos parceiros do Mercosul este percentual eleva-se para 72% (Lemos, 1996: 5).

As estimativas de criação e desvio de comércio do bloco são até o momento inconcludentes, principalmente em função de problemas de estimação decorrentes da pequena série histórica do fluxo de comércio pós integração. O mais provável é que os dois fenômenos tenham ocorrido simultaneamente. De um lado, a *criação* de comércio pode ter ocorrido, inicialmente, em função de um certo *represamento do efeito complementaridade do comércio inter-indústria* durante o período protecionista,

como foi o caso típico do trigo, em que a retirada de subsídios internos significou *desinternalização*, com substituição de produção interna por importações e ampliação da complementaridade intra-regional. Em um segundo momento, a continuidade da criação de comércio só pode ser sustentada com a intensificação do efeito substituição do comércio intra-indústria, que mais expressa os efeitos dinâmicos da integração, exemplificado pelas trocas intra-bloco do setor automotivo. De outro lado, pode ter havido *desvio* de comércio em função da política discriminatória de desgravação tarifária, principalmente de produtos em que a TEC ficou em patamares mais elevados, como foi o caso de alguns bens manufaturados de maior valor agregado.

Esta ampla abertura comercial e integração regional não significou, entretanto, uma alteração da inserção comercial da sub-região e de suas vantagens comparativas prevalecentes no período pré integração. Uma análise da estrutura de comércio exterior do Mercosul (tabela 7) reafirma a condição periférica da sub-região como fornecedora de matérias-primas e *commodities* industriais, predominantemente com base em recursos naturais. Considerando a estrutura de exportações do Mercosul ampliado, com a inclusão do Chile, observa-se que mais de 50% das exportações são de matérias-primas agrícolas e minerais e de produtos semi-processados do sistema agroalimentar, enquanto que as exportações de bens de capital representam apenas uma pequena parcela (e estagnada) nas exportações totais. Por sua vez, a evolução da pauta até o início dos anos 90 evidencia um aumento da participação relativa dos bens manufaturados mais elaborados, não baseados diretamente em recursos naturais, em detrimento dos produtos do SAA. No entanto esta tendência está sendo revertida ao longo desta década, reforçando as vantagens comparativas estáticas da sub-região mesmo neste período de deterioração dos termos de troca dos bens primários.

**TABELA 7**  
**Estrutura e Evolução das Exportações do Mercosul**

	Incluindo o Chile					Excluindo o Chile				
	SAA	RN	MAN	MAN-RN	BK	SAA	RN	MAN	MAN-RN	BK
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
1980	42,78	18,54	14,17	17,87	6,63	47,08	17,11	15,49	12,21	7,44
1985	38,17	21,00	16,74	17,90	6,16	39,55	19,78	18,11	15,76	6,79
1992	30,74	16,87	24,78	24,58	6,93	31,33	15,45	22,63	22,45	8,14
1996	33,24	17,82	20,40	21,62	6,90	34,60	16,16	22,19	19,00	8,04
Crescimento 1980-96	-1,68***	-0,31**	0,69***	1,27***	0,08	-2,01***	-0,31**	0,67***	1,46***	0,14
Crescimento 1990-96	1,83***	0,26	-0,39	-1,67***	-0,16	2,23***	0,16	-0,36	-1,9***	-0,21

Fonte: World Trade Compass (dados originais)

Legenda: SAA = Produtos do Sistema Agroalimentar, inclusive agrícolas; RN = Matérias-primas baseadas em recursos naturais não-agrícolas; MAN = Bens Manufaturados; MAN-RN = Bens Manufaturados baseados em recursos naturais (*commodities* industriais); BK = Bens de Capital.

Assim, a participação do SAA nas exportações apesar de apresentar decréscimo significativo nos anos 80, evidenciou crescimento significativo após a formação do Mercosul, consolidando, nos anos noventa, posição de liderança nas exportações regionais. No segmento de manufaturados, o domínio das *commodities* é apenas atenuado pelo peso crescente e significativo do setor de material de transportes, que já representa quase 20% do total das exportações do bloco. No entanto, esse crescimento tem se dado com base no comércio intra-regional, o que reduz efetivamente sua contribuição para a mudança na estrutura de exportações regionais com terceiros países.

A estrutura de importações, por sua vez, mostra a predominância do setor de máquinas e equipamentos, que conjugado à sua reduzida participação nas exportações, indica a manutenção de significativa dependência regional da indústria de bens de capital dos países industrializados.

A manutenção deste perfil tradicional de comércio após a abertura unilateral e integração regional reflete as dificuldades dos países membros em criar vantagens comparativas dinâmicas, possíveis a partir de uma progressão na pauta de exportações em direção a produtos tecnologicamente mais complexos e de maior elasticidade renda de demanda, à medida que avança o processo de industrialização das economias nacionais.

Segundo Ohkawa e Kohama (1989), o caso paradigmático da experiência japonesa, reproduzida com relativo sucesso na Coréia e Taiwan, ilustra bem a sucessão de etapas do programa de substituição de importações que delineiam um esforço interno gradual em capacitação e aprendizado tecnológico: etapa primário exportadora (produtos primários); etapa primária de substituição de importação (indústria leve); etapa primária de substituição de exportações (indústria leve); etapa secundária de substituição de importações (indústria pesada); etapa secundária de substituição de exportações (indústria pesada). As experiências dos programas de substituição de importações dos países latino-americanos de grande e médio porte, como Argentina, Brasil e Chile, apontam para um fôlego limitado em cumprir as etapas de *substituição de exportações*, indicando que os ganhos de aprendizado e capacitação tecnológica nas etapas de *substituição de importações* foram relativamente pequenos. Fajnzylber (1983) descreve esta experiência dos países latino-americanos de *industrializacion truncada*, que gerou graves problemas de manutenção e mesmo agravamento da iniquidade social.

Neste sentido, a inserção do Cone Sul na divisão internacional do trabalho, refletida na pauta de comércio, não sofreu grandes alterações entre o período protecionista e o pós abertura. Os dados individualizados da estrutura de comércio por países indicam, no entanto, algumas diferenças importantes. Primeiro, o Brasil claramente desponta com uma pauta mais diversificada fora dos produtos primários e, especificamente do sistema agroalimentar, mesmo que fortemente centrado em *commodities* industriais, como papel e celulose, produtos químicos e siderúrgicos. Segundo, Argentina e Chile continuam com suas vantagens comparativas centradas em produtos primários, apesar de constatada uma progressão para produtos semi-processados agroalimentares. Por fim, os países pequenos da sub-região, Uruguai, Paraguai e Bolívia, não ultrapassaram a etapa primária de substituição de importações e continuam com uma pauta de comércio essencialmente primário-exportadora.

A questão relevante que se coloca é :até que ponto a integração econômica regional está contribuindo para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas em direção a produtos de maior elasticidade renda da demanda e densidade tecnológica? Isto implicaria transformar o Mercosul em uma unidade econômica de acumulação capaz de sustentar aumentos de produtividade com base em retornos crescentes de escala interna e externa.

Neste caso, a divisão entre comércio inter-indústria e comércio intra-indústria é de grande valia para se vislumbrar vantagens dinâmicas potenciais. Em geral, o comércio inter-indústria reflete vantagens comparativas estáticas, onde os fluxos comerciais de produtos distintos são explicados pelo efeito complementaridade da lei ricardiana de menores custos relativos (Krugman, 1991). Por sua vez, o incremento do comércio intra-indústria reflete vantagens comparativas dinâmicas na troca de mercadorias similares entre países tecnologicamente semelhantes, decorrentes da exploração de economias de escala e capacidade de diferenciação de produtos. No contexto da integração regional, a predominância de produtos complementares entre países membros favorece o comércio inter-indústria dentro do bloco em detrimento de terceiros países. Estes seriam prejudicados pela eliminação intra-bloco das tarifas aduaneiras, aumentando, assim, a probabilidade de desvio de comércio e redução do bem estar dos consumidores da região. Por sua vez, a maior presença de produtos substitutos com retornos crescentes de escala e “vocação” para diferenciação reduz o risco de desvio de comércio e tende a favorecer sua criação, em função do aumento da especialização intra-regional dos países membros.

A análise da pauta de comércio dos países membros do Mercosul, indica situação de integração pouco favorável ao desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas: por um lado, a maioria dos *tradables* similares apresentam retornos limitados de escala, como soja e carnes, e são produtos homogêneos, ou seja, sem “vocação” para diferenciação e baixa densidade tecnológica; por outro lado, os *tradables* complementares tendem a favorecer o desvio de comércio ou reduzir a pressão competitiva de terceiros países em função da isenção tarifária.

No entanto, existem possibilidades para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas mesmo sob condições periféricas de integração. A possibilidade que mais vem sendo explorada é na indústria de material de transportes, que possui facilidades para o comércio intra-indústria, aliando economias de escala interna com diferenciação de produtos. Em que pese a manutenção do regime de exceção para este setor, sob a alegação argentina de vigência de subsídios do regime aduaneiro brasileiro, o comércio intra-indústria de material de transportes apresenta tendência ao crescimento e representa depois dos produtos do SAA, a maior participação no comércio intra-regional. Simultaneamente, o setor possui uma participação substancial e crescente no comércio extra-zona.

Uma segunda possibilidade, ainda inexplorada, é o conjunto de indústrias encadeadas que compõem o sistema agroalimentar, com grande peso nas economias nacionais de todos os países membros. Neste caso, o foco relevante para obtenção de vantagens dinâmicas seriam cadeias de produtos similares, que poderiam evoluir para *cadeias regionais* intra-bloco, enquanto as cadeias de produtos complementares, como café e açúcar, permaneceriam como *cadeias nacionais*. Mesmo que

cada uma das indústrias que compõem uma cadeia possuam limites relativamente estreitos para auferir ganhos de escala e pouca densidade para gerar dinamismo inovativo e diferenciação de produtos, é possível, com a regionalização da produção, auferir *ganhos sistêmicos de coordenação vertical*: redução de custos de matérias-primas através de *regional sourcing*, ganhos de escala em aprendizado e capacitação de redes de fornecedores; redução de custos de desenvolvimento de produtos na cadeia através de inovação dirigida pelas indústrias a jusante e articulada aos institutos públicos de pesquisa agropecuária; ganhos de escala na logística de armazenagem, transportes e portuária; economias de escala das firmas através de incentivos à criação de empresas binacionais e *joint ventures*, possibilitando maior capacidade econômica para atuar no grande negócio da comercialização mundial de *commodities* agrícolas. A natural organização verticalizada do SAA o torna um candidato a liderar a construção destas vantagens sistêmicas regionais, criando com isto escala econômica e financeira para a transição de uma esfera nacional de operação produtiva para uma esfera regional, ou seja, definir as estratégias empresariais tendo o Mercosul como nova unidade de decisão no processo de acumulação de capital.

### **Inserção do Mercosul no Movimento Internacional de Capital**

Sem dúvidas, as eventuais vantagens sistêmicas regionais só poderiam se consolidar com a construção de uma infra-estrutura de integração: rede energética, de comunicações e de transportes. Os fluxos de investimentos estrangeiros diretos – IED para a sub-região nesta década apontam nesta direção, conforme a Tabela 8.

**TABELA 8**  
**Entrada de Investimentos Estrangeiros Diretos nos Países da  
 Associação Latino Americana de Integração – ALADI, 1990-98**

Países	Anos (valores em US\$ milhões)									
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 <sup>a</sup>	1998 <sup>b</sup>
Argentina <sup>c</sup>	1836	2439	4012	3261	3107	4783	5090	6326	2495	5800
Bolívia	67	93	122	124	130	393	474	601	-	600
Brasil	989	1103	2061	1292	3072	4859	11200	19652	11900	24000
Chile <sup>d</sup>	661	822	935	1034	2583	2978	4724	5417	2534	4700
Paraguai	76	84	137	111	180	157	106	191	-	210
Uruguai	-	32	58	102	155	157	137	160	-	160
Mercosul*	3629	4573	7325	5924	9227	13327	21731	32347	16929	35470
Outros	3668	7268	6065	6859	17053	15208	18317	26153	12613	22580
Total	7297	11841	13390	12783	26280	28535	40048	58500	29542	58050

Fonte: CEPAL (1998; p. 43)

\* Mercosul ampliado pela Bolívia e Chile

<sup>a</sup> Primeiro semestre de 1998, sobre a base de informação oficial apresentada pelos países.

<sup>b</sup> Estimativas

<sup>c</sup> Cifras corrigidas pela fonde oficial devido a inversão na moeda

<sup>d</sup> Cifras corrigidas pela fonte oficial devido a inclusão de lucros investidos

Os anos 90 tem representado a *redescoberta* da América Latina como fronteira de expansão do capital internacional que, com exceção do México, se concentrou nos três principais países do Mercosul ampliado. Argentina, Brasil e Chile absorveram 61,1% dos fluxos totais para a região em 1997. Como mostra a tabela 8, estes fluxos saltaram de 7,3 bilhões de dólares em 1990 para 58,5 bilhões em 1997 nos países-membros da Aladi, que concentram 90% do fluxo total regional. O crescimento da participação da região para 43,9 % dos fluxos totais de IED para os países em desenvolvimento pode ser explicado tanto pela crise asiática como pelas novas oportunidades de investimentos surgidas com o processo de estabilização e de reformas das economias nacionais na região, em particular as privatizações. Observa-se na tabela 8 que a distribuição dos fluxos anuais na região por países desde o início da década tem se modificado em função do ritmo das reformas econômicas, como ilustra o salto na participação brasileira a partir de 1995, quando a implementação do Plano Real acelera o processo de desregulamentação e privatizações no país.

O esquema interpretativo proposto pela Cepal (1998) sobre as estratégias corporativas das empresas multinacionais – EMNs na região contribui para aclarar seu papel no contexto do movimento internacional de capitais dos anos 90.

**QUADRO 1**  
**Esquema interpretativo para IED na América Latina e Caribe**

Estratégia Corporativa Setor	Busca de Eficiência	Busca de Matérias-primas	Busca de acesso ao mercado (nacional ou regional)
Primário		a) Petróleo/gás: Venezuela, Colômbia e Argentina b) Minerais: Chile, Argentina e Peru	
Manufaturas	a) Automotivo: México b) Eletrônica: México e Costa do Caribe c) Confecções: México e Costa do Caribe		a) Automotivo (Mercosul) b) Química: Brasil c) Agroindústria: Argentina, Brasil e México d) Cimento: Colômbia, República Dominicana e Venezuela
	Serviços		a) Financeiros: Brasil, México, Chile, Argentina, Colômbia e Peru. b) Telecomunicações: Brasil, Argentina, Chile e Peru. c) Energia elétrica: Colômbia, Brasil, Argentina e América Central d) Distribuição de gás: Argentina, Brasil, Chile e Colômbia

Fonte: CEPAL (1998, P.37)

As estratégias corporativas das EMNs para a região estariam orientadas para:

- a) busca de eficiência nos sistemas internacionais integrados de produção de bens manufaturados, prevalecentes nas indústrias automotiva, eletrônica e de confecções no México e confecções e eletrônica no Caribe;
- b) busca de matérias-primas incluindo prospecção, exploração e processamento, como petróleo e gás natural na Argentina, Colômbia e Venezuela e minerais na Argentina, Chile e Peru;
- c) acesso a mercados nacionais de *commodities* industriais, como é o caso da indústria de cimento na Colômbia, República Dominicana e Venezuela e indústrias de produtos manufaturados diferenciados no mercado sub-regional do Mercosul, como indústria automotiva, alimentos e bebidas e especialidades químicas;
- d) acesso a mercados nacionais para serviços e infra-estrutura, como telecomunicações na Argentina, Brasil, Chile e Peru; energia elétrica na Argentina, Brasil, Colômbia e América Central; serviços financeiros na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela; e distribuição de gás na Argentina, Brasil, Chile e Colômbia.

Com base neste esquema interpretativo, são três as estratégias para os países do Cone Sul: (b) matérias-primas, (c) mercados de produtos e (d) serviços e infra-estrutura. A primeira estratégia (b) é a única voltada para as exportações extra regionais, que reforçaria a inserção internacional da sub-região como uma fonte mundial de matérias-primas minerais.

Após desregularizar o setor mineral e outorgar amplas garantias de livre acesso estrangeiro aos recursos naturais, o Chile liderou os investimentos nesta área até o início dos anos noventa, quando Argentina e Bolívia adotaram política similares. Sendo a principal fronteira mineral regional, nada menos do que 40% do estoque de IED acumulado no Chile no período 1990-1996 foi destinado ao setor mineral, onde multinacionais mineradoras, especialmente americanas e canadenses, desenvolveram projetos de grande envergadura voltados para as exportações. Estas empresas são responsáveis atualmente por 40% das exportações do país, sendo que a taxa média de crescimento de suas exportações tem sido em torno de 19%, superando o crescimento médio do total das exportações, de 11% (Cepal, 1998: 107-108).

A estratégia que busca acessar mercados nacionais (c), por sua vez, resulta de um reposicionamento de empresas estrangeiras estabelecidas ou de novos entrantes, frente aos novos padrões de competição decorrentes do processo de integração regional e abertura externa. Em geral, as empresas estabelecidas buscaram ampliar sua presença no *core business* dos mercados nacionais que atuavam visando competir com importações e novos entrantes, sendo, portanto, necessários investimentos em reestruturação tecnológica e gestão. No caso do setor automotivo, a nova estratégia envolveu o desenvolvimento regionalizado das linhas de produção visando ganhos de escala e maior capacidade de diferenciação de produtos, o que tem possibilitado o incremento do comércio intra-firma

dentro do bloco. A estratégia das multinacionais alimentares contrasta fortemente com a do setor automotivo, se baseando principalmente no avanço da concentração setorial através de um agressivo processo de aquisição de ativos de empresas nacionais, principalmente de médio e pequeno porte. Esta estratégia explica o peso de 40% das fusões e aquisições de empresas privadas locais no total dos IED, cabendo ao setor de alimentos, bebidas e fumo um papel de liderança, logo atrás dos serviços financeiros (tabela 9). Este processo tem representado uma ampla transferência de ativos de nacionais para estrangeiros, representando uma profunda desnacionalização das economias do Cone Sul. Sem dúvida, este processo dificulta uma eventual formulação de uma política industrial comum no Mercosul, haja vista a localização externa do núcleo de decisões estratégicas destas empresas. Observa-se ainda que nada menos do que 57% dos investimentos internacionais em 1997 destinados à compra de empresas locais concentrou-se na Argentina, Brasil e Chile.

**TABELA 9**  
**América Latina: Entrada de Capitais Destinados a Aquisição de Empresas Relativo a Investidores Estrangeiros, 1997 (em US\$ milhões)**

Sub-Região/País	Vendas <sup>a</sup> (1)	Compras <sup>b</sup> (2)	Entrada líquida via F&A	Entrada líquida IED	Entrada líquida Como % do IED
			(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=((3)/(4))*100
Argentina	6413	244	6169	6326	97.5
Bolívia	-	-	-	601	-
Brasil	5641	155	5486	19652	27.9
Chile	2449	213	2236	5417	41.3
Paraguai	4	0	4	191	2.1
Uruguai	-	-	-	160	-
<b>Mercosul<sup>c</sup></b>	<b>14507</b>	<b>612</b>	<b>13895</b>	<b>32347</b>	<b>43.0</b>
Outros da ALADI	10744	332	10412	26153	39.8
Total ALADI	25251	944	24307	58500	41.6
América Central	58	0	58	1855	3.1
<b>Total</b>	<b>25309</b>	<b>944</b>	<b>24365</b>	<b>60355</b>	<b>40.4</b>

Fonte: CEPAL (1998, p.55)

\* Ampliado pela Bolívia e Chile

<sup>a</sup> Corresponde a compra de empresas privadas locais por investidores estrangeiros, que pertenciam a investidores locais

<sup>b</sup> Corresponde a compra de empresas filiais de investidores estrangeiros, que tenha sido adquiridas por investidores locais

Por fim, a última estratégia (d) está voltada para a entrada em mercados de *non-tradables*, que durante a fase de substituição de importações estavam sob monopólio estatal, como os chamados serviços de utilidade pública na área de infra-estrutura, ou sob o controle quase exclusivo de capitais privados nacionais, como o setor de bancos. Estes foram os setores que concentraram a maior parte dos IED na sub-região durante esta década. De um lado, esta massiva entrada do capital estrangeiro em serviços pode favorecer a melhoria da infra-estrutura da sub-região, com possíveis efeitos positivos

sobre a competitividade sistêmica regional. As grandes dimensões do mercado interno regional poderiam se manter como forte atrativo para a continuidade dos fluxos de investimentos produtivos. Por outro lado, estes fluxos podem ter mais características conjunturais do que refletir uma tendência de longo prazo. Como o programa de privatizações tende a se esgotar, assiste-se portanto a um amplo processo de transferência da propriedade do capital para fora da região. Neste sentido, na medida em que estas atividades possuem natureza não-exportável, a transferência de recursos (lucros, *royalties*, etc.) poderiam constituir uma nova fonte de dificuldades de balanço de pagamentos no futuro.

O último aspecto relevante do influxo de capital estrangeiro na região refere-se à inversão intra-regional. Segundo dados recentes da Cepal<sup>6</sup> este processo é incipiente, apesar de evidências de um aumento considerável nesta década, o qual, no entanto, são precariamente quantificados devido a inexistência de registros adequados para a sua quantificação (Cepal, 1998: 137). Uma primeira aproximação com base nos dados de balanço de pagamentos sistematizados pelo FMI indicam algumas tendências, (Tabela 10).

**TABELA 10**

**América Latina e Caribe: Investimento Estrangeiro Direto Intra-Regional, por Modalidade, Segundo o País de Origem, 1997 (em US\$ milhões)**

País de Origem	IED na compra de ativos privados		IED na compra de Ativos estatais		IED total na compra	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Argentina	794	22.8	1185	24.3	1979	23.7
Bolívia	0	0	6	0.1	6	0.1
Brasil	380	11	115	2.4	495	5.8
Chile	621	17.8	2535	51.9	3156	37.7
Outros	1685	48.4	1044	21.3	2729	32.7
A . Latina e Caribe	3480	100	4885	100	8365	100

Fonte: CEPAL (1998, p.139).

Primeiro, o IED intra-regional no período 1990-1996 totalizou 12,7 bilhões de dólares, representando 8% dos fluxos de IED na região. Segundo, como mostra a tabela 10, o país mais ativo na realização destes investimentos é o Chile (38%), seguido de México (27%) e Argentina (24%), enquanto o Brasil possui uma escassa contribuição relativa (5,9%) e absoluta. Na América Latina este fenômeno tem dimensões muito menores do que as verificadas entre os países asiáticos, onde, além da ativa presença japonesa em todos países, destaca-se um intenso investimento cruzado entre os demais países, como aqueles entre Coréia, Singapura, Hong Kong, China e Malásia, e entre Indonésia, Taiwan e Filipinas (Ibid.: 138).

<sup>6</sup> IED intra-regional no período 1990-1996 totalizou 12,7 bilhões de dólares, representando 8% dos fluxos de IED na região. (Cepal, 1998, p. 138)

No Cone Sul, as firmas chilenas são especialmente ativas, refletindo crescente integração com países vizinhos, especialmente a Argentina, que concentrou 28% dos influxos de capitais provenientes do Chile, em contraste com apenas 3% para o Brasil (Ibid.: 143). O principal setor das inversões é o de eletricidade, onde as empresas chilenas, na sua grande maioria, estão associadas com empresas espanholas.

No âmbito do Mercosul, outras iniciativas partem do setor energético, em particular o petrolífero, onde as grandes empresas nacionais vêm realizando ações conjuntas de interconexão energética dos países membros (Ibid.: 143). Iniciativas importantes vêm também sendo realizadas na área de transporte e infra-estrutura, apesar do limitado nível de internacionalização das grandes empresas domésticas, especialmente das brasileiras.

No âmbito da indústria de transformação, os investimentos cruzados são limitados a poucas empresas de grande porte, algumas delas com atuação regional bem antes do processo de integração, como a *Bunge & Born*. Esta fraca presença cruzada de empresas nacionais é certamente um dos elos mais frágeis do processo de integração regional. A maior parte dos investimentos voltados para a integração de capitais no Mercosul é proveniente das empresas multinacionais há muito estabelecidas nas economias dos países membros. Como se sabe, a presença desproporcional destas empresas na integração regional de capitais pode não apenas reproduzir em escala geográfica ampliada os problemas crônicos de balanço de pagamentos dos países membros, mas também desestimular o desenvolvimento tecnológico pelas firmas locais e instituições de pesquisa, em detrimento do crescimento econômico dos produtores locais. Se estes investimentos objetivarem principalmente o acesso destas multinacionais aos mercados domésticos e não forem capazes de estabelecer fortes encadeamentos entre as economias nacionais dos países membros, corre-se o risco destes investimentos gerarem poucos *spill-overs* tecnológicos, com prejuízos para o dinamismo da integração econômica regional (South Centre, 1997: 37).

## 2. O SISTEMA AGROALIMENTAR NO MERCOSUL

O sistema agroalimentar – SAA tem desempenhado um papel estratégico na formação do Mercosul, constituindo sua principal base de exportação e fonte potencial de sustentação de vantagens comparativas dinâmicas. A participação do bloco nas exportações totais do SAA mundial era, em 1996, de aproximadamente 7%, enquanto as importações representavam 1,7% do total, gerando um saldo líquido comercial de 5,3% do comércio mundial agroalimentar, valorado em mais de 20 bilhões de dólares na geração líquida de reservas. Por sua vez, sua participação na pauta de exportações do bloco é de 44%, enquanto contribui com algo em torno de 35% do PIB regional. Neste sentido, constitui-se em uma forte base de especialização da produção do bloco e sua principal plataforma de exportação. O principal desafio do SAA é ampliar estas vantagens sob ambiente competitivo de mudança de paradigma tecnológico, quadro macroeconômico de grande instabilidade e processo crítico de consolidação da integração regional.

O papel do SAA neste novo contexto de *reintegração* regional no mercado mundial deve ser analisado sob a ótica dos efeitos das mudanças globais e da expansão do Mercosul sobre sua estrutura e desempenho. Os principais eixos de mudanças estruturais do SAA após a formação do Mercosul e abertura comercial unilateral dos países membros são:

- a) redistribuição espacial das atividades agroalimentares na região, refletida na nova pauta do comércio intra-regional e substituição de produção doméstica por importações regionais e supra-regionais. Estas mudanças implicam em significativo processo de exclusão de agricultores, que na falta de uma política de reconversão produtiva, tem significado principalmente o aumento da pobreza rural e urbana (Lemos, 1996, Wilkinson, 1996, Ipardes, 1994, Jank et al., 1998);
- b) intensificação da concorrência intra-regional das exportações para terceiros países em *commodities* do *mainstream* da dieta de proteína animal, especialmente do complexo soja (Moro e Lemos, 1998);
- c) reestruturação dos mercados agroindustriais internos com alterações na estrutura de propriedade do capital e no nível de concentração dos mercados, refletida no expressivo movimento de fusões, aquisições e alianças estratégicas entre as empresas agroalimentares, com a concomitante eliminação de produtos marginais, em geral constituídos pela pequena e média agroindústria (Belik, 1997 e Cebrap, 1998). Este processo inclui a reestruturação da coordenação das cadeias de produção, comercialização e distribuição de alimentos (Souza e Marques, 1998);
- d) novo marco regulatório do comércio regional, decorrente da construção da União Aduaneira com reflexos sobre as políticas agrícolas nacionais (Lopes, 1996). Possíveis impactos sobre o SAA integrado são esperados em função do avanço das negociações multilaterais, regionais e sub-regionais através, respectivamente, da Rodada do Milênio, da construção da Alca e da expansão geográfica do Mercosul;

### **Redistribuição Espacial das Atividades**

A principal característica da redistribuição espacial das atividades agroalimentares na região é o reforço de vantagens comparativas estáticas da Argentina e Uruguai, refletido na substituição de produção doméstica brasileira por importações regionais, notadamente cereais como o trigo, leite e derivados principalmente leite em pó (tabelas 11 e 12).

**TABELA 11**  
**Evolução da Participação do Brasil nas Exportações Argentinas de Produtos do SAA**

Ano	Leite e derivados	Cereais e preparações	Carnes e preparações	Açúcar e preparações	Vegetais, frutas e sucos
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
1980	10,04	12,96	1,27	0,02	42,36
1985	0,38	5,42	0,57	0,24	20,17
1992	10,72	33,59	2,43	5,42	21,74
1996	72,22	37,60	10,26	10,70	33,79
Crescimento 1980-96	-1,49**	2,25***	0,29	0,07	-1,49***
Crescimento 1990-96	3,15**	2,15	0,66	1,21***	3,15***

Fonte: World Trade Compass (dados originais)

Observa-se nas tabelas 11 e 12 que outros produtos agrícolas também tiveram incremento nas trocas intra-regionais, como o arroz, milho e feijão. Mas estas trocas refletem muito mais excedentes exportáveis do lado argentino e importações residuais do lado brasileiro do que um processo mais amplo de substituição, baseado em vantagens comparativas. Destacam-se ainda o grande crescimento das exportações de açúcar e derivados e de vegetais frutas e sucos da Argentina para o Brasil. No primeiro caso, isso se explica pelo aumento das importações cruzadas decorrentes de doces e balas industrializados. Já no caso das frutas e vegetais, o aumento das exportações é explicado pelo fato da Argentina, assim como o Chile e o Uruguai concentrar vantagens comparativas para essas e outras especialidades agrícolas, de maior valor agregado, como vinho e pescado, em que pese o significativo aumento de capacitação produtiva brasileira em produtos hortifrutícolas, como alho, pêssego e maçã.

**TABELA 12**  
**Evolução da Participação da Argentina nas Exportações Brasileiras de Produtos do SAA**

Ano	Cereais e preparações	Carnes e preparações	Açúcar e preparações	Vegetais, frutas e sucos	Café, chá, cacau e preparações
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
1980	1,72	3,64	0,06	7,95	2,04
1985	0,69	0,00	0,01	2,21	1,2
1992	27,26	6,14	1,47	3,14	4,28
1996	14,33	7,13	0,44	2,41	5,45
Crescimento 1980-96	0,12	-0,18	0,003	-0,063	-0,06
Crescimento 1990-96	3,84**	1,35***	0,42	0,399*	0,68***

Fonte: World Trade Compass (dados originais)

Cabe aqui observar que as tabelas 11 e 12 ilustram sobretudo a grande *recuperação* de comércio que ocorreu entre os países do Mercosul após a formação do bloco. Como pode ser observado, esse comércio vinha se desintegrando ao longo da década de 80. Isso é mais evidente principalmente no que diz respeito às exportações brasileiras para a Argentina que passaram de níveis de crescimento negativos ou inexpressivos para acréscimos altamente significativos após a formação do bloco.

Uma análise da balança comercial Brasil e Mercosul, mostra o peso preponderante dos manufaturados de origem não-agrícola no total das exportações brasileiras, com uma participação de apenas 12% de produtos agrícolas e agroindustriais, cuja pauta é composta de produtos primários (frangos) e semi-processados de origem tropical (café e cacau). Em contraste, 50% das importações brasileiras provenientes dos parceiros originam-se de produtos agroalimentares, reflexo das vantagens comparativas estáticas: grande predominância de matérias-primas agrícolas não processadas, especialmente trigo, cereais (arroz e milho), frutas temperadas (maçã, pêra, pêssego e uva) e produtos hortícolas (alho e cebola), carne bovina, produtos lácteos (leite em pó), peixes e crustáceos.

A balança comercial agroalimentar é, portanto, responsável pelo déficit global da balança comercial brasileira com o Mercosul. A desagregação do fluxo de comércio por país, mostra ainda que este déficit estrutural é generalizado para Argentina, Uruguai e Paraguai, embora no caso argentino as importações brasileiras de manufaturados não-agrícolas representem 60% do total, em grande parte explicado pelo comércio intra-indústria do setor automotivo.

Este quadro de relações comerciais intra-bloco deve ser analisado do ponto de vista do conceito de competitividade sistêmica, a qual não reduz as vantagens comparativas a menores custos na produção primária mas engloba aspectos da transformação industrial e custos de governança na coordenação da rede de fornecedores e distribuição.

Do ponto de vista das vantagens comparativas correntes por matéria-prima agrícola e cadeia agroindustrial, a maior parte dos estudos disponíveis são convergentes na listagem das vantagens dos produtos por país. Levando em conta o comércio intra-bloco, onde existem produtos substitutos, ocorre competição das importações com a produção doméstica. Para produtos complementares, as importações não competem com a pauta de produção doméstica.

Na pauta dos substitutos, a Argentina aparece com vantagens estáticas generalizadas. Concorrem para isto: a alta qualidade de suas terras da região úmida pampeana, reduzindo em níveis mínimos a utilização de fertilizantes e defensivos<sup>(7)</sup>, o clima ameno, com índices pluviométricos da ordem de 800mm ao ano, e a maior homogeneidade dos sistemas produtivos na agricultura, o que diminui a dispersão da produtividade física média.

---

<sup>7</sup> Os custos com insumos na Argentina representam um 1/4 do valor gasto na Região Sul do Brasil.

Em primeiro lugar as importações de trigo, que desde 1991 tem influenciado negativamente a produção brasileira, custa quase 60% acima do custo FOB do produto argentino. Ao mesmo tempo, existem poucas possibilidades dos setores privado e público no Brasil realizarem programas voltados para o desenvolvimento de novas variedades de trigo, principalmente para o aumento da produtividade e em menor medida da qualidade. As cooperativas, chaves para o sistema integrado de pesquisas, foram enfraquecidas pela eliminação do monopólio estatal de comercialização e substituição da produção de seus filiados pelo trigo importado. A verticalização doméstica da cadeia foi quebrada, fortalecendo as grandes empresas moageiras com grande experiência no comércio internacional de grãos. O milho e em menor medida outros grãos, como feijão e arroz, são culturas onde também prevalece a supremacia argentina. No entanto, a forte integração industrial do milho com a agroindústria avícola dificilmente será desintegrada pelas importações, dado as grandes sinergias produtivas e economias de transação existentes na cadeia.

A grande limitação da capacidade desestruturadora das importações dos parceiros do Mercosul no SAA brasileiro é o esgotamento da fronteira agrícola da região pampeana agrícola que, segundo especialistas, possui potencial incremental de crescimento de aproximadamente 10% (Souza e Marques, 1998: 19). Afora ganhos de produtividade, esta limitação física da fronteira agrícola torna a oferta agregada argentina relativamente inelástica. Este argumento serve também para feijão e pecuária leiteira<sup>(8)</sup>, além da presença argentina na oferta mundial de soja. O arroz, por outro lado, possui uma fronteira agrícola substancialmente maior do que os demais cereais em decorrência das possibilidades de seu cultivo competitivo em terras fora da região do pampa úmido.

No caso da importação brasileira de leite, estima-se que o excedente exportável da Argentina é de 1,5 bilhão de litros/ano, o qual representa pouco mais de 10% da produção doméstica brasileira e menos de 40% do déficit atual, parcialmente suprido pelo Uruguai. A principal vantagem comparativa da Argentina e do Uruguai reside na produção primária, devido às pastagens naturais de excelente qualidade e um rebanho leiteiro de genética apurada. Embora notória esta vantagem na produção primária que replica em derivados lácteos de menor complexidade como o leite em pó, a manteiga, em alguns tipos de queijo, há que se considerar a recente modernização da indústria de laticínios brasileira na produção de derivados que requerem mais tecnologia embutida no processo e equipamento de fabricação.

Abrem-se, portanto, amplas possibilidades para o avanço de iniciativas integradoras a nível do Mercosul pelas empresas do setor de laticínios, buscando um *mix* na fonte de oferta regional (*regional sourcing*) ao longo da cadeia para apropriar-se destas vantagens mútuas. As empresas multinacionais com plantas em vários países estão levando, neste sentido, importantes vantagens sobre os competidores domésticos. Outro elemento de destaque é a forte presença de cooperativas principalmente na Argentina,

---

<sup>8</sup> Recentemente, a expansão da pecuária bovina também tem contribuído para a escassez das áreas de cultivo agrícola.

Brasil e Uruguai, várias delas de porte significativo e que iniciam esforços voltados para oportunidades de integração regional.

Nas frutas temperadas (maçã, pêra e uva para vinicultura) e produtos hortícolas (alhos, cebolas e ervilhas), a supremacia argentina não é tão evidente como em cereais e produção primária de leite. Tomando como referência a fruta mais importante, a maçã, observa-se que a produção nacional, em particular a catarinense, têm condições competitivas de disputar em qualidade com a argentina no mercado interno e inclusive nas exportações para terceiros. A produtividade média dos pomares novos são semelhantes em ambos os países (entre 50 e 60 mil kg/ha), sendo que os custos superiores com defensivos e tratamentos fitosanitários são compensados pelo custo de internalização da maçã argentina importada. Existe ampla possibilidade de explorar vantagens comparativas da integração na área de esforço conjunto para adequação do produto às exigências de terceiros mercados e transferência tecnológica mútua. O alho, entre os hortícolas, é o produto mais importante na pauta de importações brasileira. A posição competitiva do alho nacional frente ao argentino é semelhante a da maçã, com a diferença que os custos superiores de produção do alho nacional, catarinense e gaúcho, não são compensados com os custos de internalização do produto concorrente argentino (Lemos, 1996).

Em nível dos produtos complementares, o Brasil têm vantagens consolidadas nas cadeias de produtos tropicais café, açúcar, cacau e suco concentrado. No entanto, o mercado doméstico dos parceiros do Mercosul é relativamente pequeno, cumprindo um papel de demanda residual para estas tradicionais *commodities* exportadoras brasileiras, que aproveitaram-se das "margens preferenciais" do mercado comum para se consolidarem enquanto *cadeias nacionais* dentro da base de exportação agroalimentar do bloco.

### **Intensificação da Concorrência Intra-Regional das Exportações Extra-Bloco**

Um dos impactos do processo de abertura unilateral dos países membros foi a política de consolidação de vantagens estabelecidas em mercados de terceiros países. Isto tem se manifestado na intensificação da concorrência intra-regional das exportações de *commodities* do *mainstream* da dieta de proteína animal, no mercado mundial especialmente do complexo soja (Moro e Lemos, 1998)

Sabe-se que na cadeia carnes a Argentina e Uruguai têm vantagens primárias na carne de bovinos, enquanto o Brasil, domina o mercado de aves e disputa com a Argentina vantagens na soja e derivados.

No segmento de carne bovina verifica-se que o nível tecnológico e a escala empresarial da indústria brasileira tende a atenuar as desvantagens na produção primária em relação ao produto argentino e uruguai, cuja qualidade superior deve-se à raça apurada do rebanho, manejo, idade de abate e alimentação. Em contraste com o pouco dinamismo dos frigoríficos na Argentina, a modernização

deste segmento no Brasil está associada ao *boom* do consumo de carne de frango após o Plano Real. Do mesmo modo, nos setores a montante e a jusante do processamento de alimentos surgem grandes empresas que têm explorado simultaneamente economias de escopo, via diversificação na linha de produtos, e economias de escala, via integração vertical para o mercado de matérias-primas e exportações. Esta maior capacitação empresarial tem possibilitado às empresas líderes brasileiras replicar a estratégia de *regional sourcing* das multinacionais da cadeia de lácteos, buscando incorporar os países da região em seu espaço produtivo (Lemos, 1996).

Certamente, na cadeia soja e derivados é onde ocorre a concorrência mais acirrada entre Brasil e Argentina em terceiros mercados. Evidencia-se a capacidade competitiva da cadeia brasileira devido tanto ao mercado interno de derivados de soja como à maior integração da agroindústria com os demais segmentos da cadeia. No entanto, as plantas esmagadoras argentinas, de primeiro processamento, são bem mais modernas auferindo, assim, ganhos substanciais de escala técnica. À diferença do trigo, é improvável a substituição do grão nacional pelo argentino no fornecimento para a indústria local como também a possibilidade da Argentina introduzir derivados de soja em escala considerável no mercado brasileiro. No mercado internacional, mesmo com custos superiores ao longo da cadeia (produção primária, processamento e logístico), o produto brasileiro é de qualidade superior. Estimativas econômétricas desenvolvidas por Moro e Lemos (1998), indicam que as exportações brasileiras de grão e farelo de soja foram prejudicadas pela entrada das exportações argentinas na competição internacional, mesmo que com um impacto negativo de dimensões moderadas. Uma decomposição deste impacto por regiões mostra que as áreas mais distantes da fronteira do Centro-Oeste foram as que mais sofreram, certamente em função dos elevados custos de armazenamento e de transporte para o escoamento do produto para os portos brasileiros.

Há de se verificar as estratégias das multinacionais graneleiras que possuem ou estão construindo uma base comum de operação em ambos os países para explorar o seu acesso historicamente privilegiado no mercado internacional. A possibilidade mais plausível que se tem desenhado pelo processo de fusões e aquisições em curso, como será visto na próxima seção, é da integração vir a reforçar a posição de ambos os países na competição internacional através de vantagens sistêmicas de coordenação vertical e escala, sob a liderança das multinacionais *global traders*. Estas vantagens foram incrementadas pela eliminação das tarifas aduaneiras sobre produtos agrícolas e a maior parte de derivados semi-elaborados e processados a partir de janeiro de 1995. Este novo marco regulatório colocou na ordem do dia a esperada reestruturação do sistema agroindustrial, abrindo amplas possibilidades de desenvolvimento do comércio *intra-cadeias* produtivas no âmbito do comércio comum regional.

O delineamento de uma nova divisão *intra-regional* do trabalho vai depender da capacidade das firmas líderes de promoverem transações comerciais inter-países nos diversos segmentos produtivos das

cadeias agroindustriais. Isto possibilitaria a exploração das estratégias de *regional sourcing* e de consolidação de uma logística integrada de comercialização. Este processo tem se dado de forma relativamente lenta, constrangido pelas dificuldades macroeconômicas dos planos de estabilização dos dois grandes parceiros do Mercosul, particularmente da economia brasileira.

### **Reestruturação dos Mercados Agroindustriais**

Os impactos da abertura econômica e do acordo de integração regional sobre as indústrias de alimentos, bebidas e fumo estão ainda em processo de maturação, mas o desenho do novo ambiente competitivo está bem delineado no plano da estrutura dos mercados e propriedade do capital, da capacitação tecnológica das empresas e da organização da produção:

- a) intensificação da desnacionalização dos mercados locais de alimentos processados e certos nichos de exportação, através de um processo intensivo de aquisições e alianças estratégicas, resultando em alterações significativas na estrutura patrimonial setorial e no nível de concentração dos mercados. Estão sendo eliminados produtores marginais, em geral constituídos pela pequena e média agroindústria de base local (Belik, 1997 e Cebrap, 1998);
- b) *recentragem*<sup>(9)</sup> em atividades essenciais da área de especialização tecnológica e comercial da empresa, significando a venda de negócios marginais à área de especialização e aquisições de empresas concorrentes estrategicamente inseridas no seu *core business*;
- c) reestruturação e modernização produtiva, com atualização tecnológica de plantas, construção das novas unidades de produção e busca regional ou até mundial de insumos, com aumento da produtividade e eficiência produtiva.

Uma das manifestações mais importantes desse processo são os fluxos de investimentos estrangeiros diretos – IED, que constitui instrumento de financiamento importante da reestruturação da produção, expansão das EMNs agroalimentares estabelecidas e investimento inicial de inserção de novos entrantes, em geral via aquisições. As três maiores aquisições recentemente ocorridas na indústria de alimentos na sub-região do Mercosul ilustram bem as transformações em curso: a compra do maior grupo alimentício brasileiro, a *Ceval-Alimentos* por seu maior rival no mercado doméstico e de exportações, a multinacional argentina *Bunge&Born*; a compra da *Kibon* e da *Monthelado*, respectivamente subsidiárias brasileira e argentina na área alimentícia da multinacional *Phillip Morris*,

---

<sup>9</sup> Este termo baseia-se em Green (1993), significando uma revisão das estratégias de crescimento adotadas por empresas agroalimentares mundiais nos anos 80, baseadas então em amplo processo de aquisições e fusões visando a diversificação para novos mercados, além de sua área de especialização tecnológica e comercial, ou seja, de seu *core competence*. A nova estratégia dos anos 90 mantém a idéia de crescimento baseado em aquisições e fusões, mas contrasta com a anterior no sentido de que as aquisições tornam-se instrumentos de reforço do seu *core business* circunscrito ao seu *core competence*.

pela anglo-holandesa *Unilever*; e a venda do milionário setor de alimentos da *Bung* na Argentina, a *Molinos Río de la Plata*, pelo *Pérez Companc*, maior grupo do setor petrolífero argentino (Gazeta Mercantil Latino-Americana, 09/01/1999).

Com a venda do seu setor de alimentos, o grupo *Ceval-Hering* refocaliza seu *core business* original no setor de têxteis e confecções. Assim, a empresa abandona a estratégia agressiva de inserção do setor agroalimentar nos anos oitenta, baseada em ampla diversificação da linha de produtos - soja, carnes e produtos industrializados – através de várias aquisições de empresas setoriais líderes (Lemos, 1992).

Aparentemente, esta grande aquisição recolocaria a *Bunge* na condição de liderança inconteste no segmento de esmagamento e comercialização de grãos no Cone Sul, superando novamente na região sua maior rival internacional, a americana *Cargill*. Além disto, fortaleceria sua inserção nos nichos de mercados de industrializados, com sua entrada em carnes<sup>(10)</sup> e consolidação naqueles de óleos, margarinas, maionese, farinhas e massas. No entanto, a decisão no início de 1998 de se desfazer das divisões de alimentos na Argentina e Brasil, com faturamento anual de suas subsidiárias *Molinos* e da *Santista* de 2,7 bilhões de dólares, surpreendeu os operadores do mercado. A estratégia do grupo é de abandonar a produção de bens finais ao consumidor e recentrar em seu negócio original de *commodities* agrícolas, processamento primário e comércio internacional. O primeiro passo foi a venda da *Molinos* e posteriormente a *Santista*, devendo possivelmente abrir espaço para a entrada da multinacional americana *ConAgra*<sup>(11)</sup>, no novo mercado integrado de alimentos processados do cone sul (Gazeta Mercantil Latino- Americana, 09/11/1998).

Já a aquisição da *Kibon* e da *Monthelado* pela *Unilever*, revela um dos aspectos centrais de empresas multinacionais agroalimentares com inserção tradicional na América Latina. De um lado, a *Unilever* reforça sua estratégia oligopolística de diversificação horizontal de sua linha de produtos *premium* em nichos da indústria de alimentos industrializados na região. Anteriormente já tinha adquirido da *British American Tobacco - BAT* a empresa *Consorcio Agrícola de Malloa*, empresa líder em vários segmentos de alimentos do Chile. Isto permite que as duas líderes mundiais fumageiras, *Phillip Morris* e *BAT*, recentrem em sua atividade principal, reforçando caixa com as vendas de segmentos de alimentos para aumentar suas presenças nos mercados latinos de cigarros (Cepal, 1998: 58).

---

<sup>10</sup> Em função do controle do segmento de carnes da *Ceval*, a empresa *Seara*, terceira no market share deste mercado no Brasil.

<sup>11</sup> Segundo a Gazeta Mercantil, esta empresa, que inicialmente desistiu do negócio, pode voltar à cena. Isto porque esta aquisição pelo grupo *Pérez Companc* é divergente de sua estratégia de recentragem no setor de petróleo e energia, só fazendo sentido como oportunidade de negócio e a posterior transferência da *Molinos* para a *ConAgra*, que já “mantém uma subsidiária em conjunto com a *Pérez Companc*, a *Pecom Agra*, processadora argentina de sementes de soja” (Gazeta Mercantil Latino-Americana, 11/01/1999).

A tabela 13 ordena por volume de vendas as empresas agroalimentares entre as 100 maiores EMNs com atuação na América Latina. Evidencia a hipótese apresentada por Lemos (1992) de que a presença das EMNs nos maiores países da região está basicamente segmentada em dois tipos de mercado alimentar. O primeiro é o de especialidades de alimentos industrializados e preparados, organizado como indústrias oligopolísticas mundiais, onde é possível praticar uma política de *mark up* mediante a diversificação horizontal da linha de produtos e o esforço de vendas, com alguma diferenciação de produtos. Nesta categoria de mercado estão atuando na região as multinacionais líderes mundiais, *Nestlé*, *Unilever*, *Nabisco* e *BSN-Danone* e *Parmalat*, sendo esta última uma *new comer*.

O segundo tipo de mercado é o de *commodities* agrícolas, centrado em produtos *in natura* e primeiro processamento do *mainstream* da dieta padrão mundial, baseada nas cadeias produtivas que compõem os complexos de proteína animal e cereais. Estão aí as três multinacionais que controlam o comércio regional de grãos concentrados nos países do cone sul, *Bunge&Born*, *Cargill Inc.* e *Dreyfus Co.*, que juntamente com os grupos americano *Continental Grain* e o suíço *Andrès*, compõem as chamadas “cinco irmãs” do comércio mundial de grãos, tendo se constituído como *global traders* de *commodities* agrícolas desde o final do século passado (Morgan, 1979)<sup>(12)</sup>. Neste caso, a estrutura de mercado define-se como um oligopólio competitivo, onde o nível de concentração das atividades de processamento primário na esfera dos mercados domésticos é relativamente baixo, mas com uma clara liderança dos *big players* no controle cartelizado do comércio internacional do agronegócio<sup>(13)</sup>.

Por fim, a posição das cooperativas de produtores rurais é pouco clara nos mercados agroindustriais nacionais que atuam, especialmente nas cadeias de laticínio e grãos. Na Argentina e Uruguai parecem manter a liderança que já possuíam ou que dividiam com grandes empresas nacionais ou estrangeiras. No Brasil, ao contrário, os anos 90 têm significado uma perda de posição relativa e mesmo absoluta, neste último caso vítimas de aquisições. A indústria de laticínios ilustra este movimento contraditório: por um lado, Argentina e Uruguai seguem a tendência da maioria dos países centrais (como EUA, Holanda, Dinamarca e Reino Unido) de consolidação das cooperativas na liderança ou co-liderança dos mercados nacionais ao lado de multinacionais e grandes empresas nacionais<sup>(14)</sup>; por outro, o Brasil possui um movimento inverso de perda do poder de mercado das grandes Centrais de Cooperativas, estabelecidas em torno de mercados regionais e que vêm sendo

<sup>12</sup> Ao longo da segunda metade desta década, a *Archer Daniels Midland (ADM)*, de Decatur-EUA, conquista também uma posição de *big player* no comércio mundial de grãos, possuindo atualmente um *market share* de 24% no esmagamento mundial de soja e 14% nas exportações de farelo (Gazeta Mercantil, 11/11/1998).

<sup>13</sup> O mais recente lance na luta competitiva pelo controle do comércio mundial de grãos foi a recente compra pela *Cargill* das operações comerciais da *Continental Grain*, até então primeira e segunda maiores *tradings* de *commodities* agrícolas mundiais, respectivamente (Gazeta Mercantil, 11/11/1998).

<sup>14</sup> No Uruguai a central cooperativa Conaprole processa 80% do leite produzido e participa com 85% das exportações de derivados. Na Argentina, a SanCor divide a liderança do mercado nacional de laticínios com a Mallestone e Nestlé, além da existência cooperativas regionais de grande porte, como Milkault, Manfrey e Cotar.

compradas por multinacionais<sup>(15)</sup> ou enfraquecidas em seus domínios<sup>(16)</sup>. Na segmento de grãos, as cooperativas brasileiras têm sido mais atuantes mas vêm perdendo posição relativa para as grandes empresas multinacionais graneleiras, especialmente na cadeia soja, que estão consolidando sua liderança no controle do primeiro processamento e nas exportações. Na cadeia trigo, a atuação das cooperativas nos países da sub-região tem se limitado tradicionalmente à primeira fase de comercialização entre os produtores e os moinhos, participando no total comercializado com, respectivamente, 100%, 30% e 25% no Brasil, Argentina e Uruguai.

Um outro dado que chama a atenção na tabela 13 é a presença do grande capital varejista internacional nos países do cone sul, *Carrefour*, *Wal Mart*, *Royal Ahold*, e *SHV Makro*, indicando seu processo de penetração nos sistemas locais da grande distribuição.

A tabela 14 chama atenção para um aspecto decisivo no processo de integração regional, qual seja, tem havido uma defasagem entre a evolução da integração comercial e a integração de capitais, sendo pouco intensa a constituição de multinacionais latino-americanas. Observa-se que além do já multinacional grupo *Bunge*, apenas três empresas locais estão internacionalizando suas operações produtivas: dois grupos brasileiros nos segmentos de carnes e bebidas, *Sadia* e *Brahma*, e um grupo argentino *Arcor*, no setor de alimentos industrializados. As tabelas 15, 16 e 17 que apresentam as principais empresas com participação estrangeira nos mercados agroalimentares da Argentina, Brasil e Chile, confirmam esta ausência dos capitais nacionais da região na liderança cruzada dos respectivos SAA domésticos, se considerarmos a *Bunge* uma empresa binacional.

---

<sup>15</sup> Como a Batavo no Paraná, CCGL no Rio Grande do Sul e Alimba na Bahia.

<sup>16</sup> Como a CCPRJ no Rio de Janeiro e a Paulista em São Paulo.

**TABELA 13**  
**Ranking por Vendas das Empresas Agroalimentares entre as 100 Maiores EMNs na América Latina**

UNCTAD <sup>a</sup>	CEPAL	País de origem	Empresa	Setor	Brasil	México	Argentina	Chile	Colombia	Venezuela	Total <sup>b</sup>
82	6	Estados Unidos	Coca Cola Corp. <sup>c</sup>	Bebidas	1495	4191	1989	936	-	-	8659
-	8	França	Carrefour Supermercado	Comércio	5098	-	1737	-	-	-	6835
88	9	Estados Unidos	PepsiCo	Bebidas	2601	3106	1059	-	-	-	6766
11	12	Suiça	Nestlé AG.	Alimentos	3080	1448	453	807	307	97	6452
18	14	Reino Unido/Países Baixos	Unilever	Alimentos	3621	650	884	220	194	-	5569
28	15	Estados Unidos	Philip Morris Company	Tabaco	1478	-	3446	-	-	-	4924
-	17	Estados Unidos	Wal Mart Stores Inc.	Comércio	-	4081	400	-	-	-	4481
-	18	Argentina	Bunge & Born	Alimentos	3878	-	-	-	-	-	4311
31	19	Reino Unido	British American Tabaco	Tabaco	1693	917	879	180	-	497	4166
-	20	Estados Unidos	Cargill Incorporated	Alimentos	1791	-	1687	64	241	-	3947
-	25	N. Zelândia	Carter Holt Harvey	Florestal	-	-	-	3048	-	-	3048
-	35	Países Baixos	Royal Ahold	Comércio	-	-	1147	755	-	-	1922
-	43	Estados Unidos	Anheuser-Busch	Bebidas	-	1492	-	-	-	-	1492
-	60	França	Dreyfus & Co.	Alimentos	739	-	472	-	-	-	1211
-	61	Países Baixos	SHV Makro NV	Comércio	1182	-	-	-	-	-	1182
-	65	Itália	Parmalat S. A.	Alimentos	867	-	-	-	-	190	1057
-	67	Estados Unidos	Nabisco	Alimentos	654	-	308	-	-	-	1003
89	81	França	Danone	Alimentos	334	115	319	-	-	-	768
68	84	Estados Unidos	McDonalds	Comércio	719	-	-	-	-	-	719
-	93	Países Baixos	Heineken N.V.	Bebidas	-	-	608	-	-	-	608
-	99	Alemanha	Paulaner	Alimentos	-	-	-	588	-	-	588

Total das vendas consolidadas

Total das vendas consolidadas

Fonte: CEPAL (1998, p. 66-67).

<sup>a</sup> Ordenadas segundo o valor de seus ativos externos de 1996 (UNCTAD, 1998a, pp.36 a 38).

**TABELA 14**  
**As Primeiras Empresas Multinacionais Latino Americanas no Setor Agroalimentar, 1997**  
(em US\$ milhões)

Empresa	País	Setor	Vendas <sup>a</sup>	% vendida no exterior
Bunge & Born	Argentina	Alimentos	8000	85
Sadia	Brasil	Alimentos	2568	8.1
Brahma	Brasil	Bebidas	2490	-
Coca-Cola FEMSA	México	Bebidas	1152	34.3
Arcor S. A.	Argentina	Alimentos	1046	-

Fonte: CEPAL (1998, p.145-146)

<sup>a</sup> As vendas correspondem às publicadas nos países de origem.

Um outro lado deste mesmo fenômeno é o agressivo processo de aquisições de empresas nacionais líderes de mercados agroalimentares destes países por parte de EMNs, após o processo de abertura e os planos de estabilização macroeconômica. O caso brasileiro ilustra bem este processo. Observa-se na tabela 18 que no período 1994-1998 várias empresas líderes em seus mercados foram adquiridas, como empresas de alimentos industrializados, de chocolates e massas, produtoras de máquinas agrícolas e produtoras de sementes híbridas.

Em síntese, o processo de desnacionalização da liderança do agribusiness das economias constituintes do Mercosul, cujo ápice foi o desmantelamento da *Ceval Alimentos* e a decomposição em partes da *Bunge&Born*, apontam para dificuldades significativas para a *internalização* dentro da sub-região de vantagens sistêmicas e dinâmicas potenciais, propiciadas pela possibilidade de constituição de uma SAA integrado regionalmente. A tendência à transferência para fora da região do centro de decisões de empresas estratégicas do sistema agroalimentar regional torna mais complexa a formulação e coordenação de uma dinâmica de inovação regionalmente integrada.

Tabela 15

## Argentina: principais empresas agroalimentares com participação estrangeira, 1997

Empresa	Setor	Vendas	Investidor estrangeiro	Capital estrangeiro	País de Origem	Exportações
Carrefour Argentina	Comércio	1737	Carrefour Supermarché S. A .	100	França	-
Grupo Fiat	Comércio	1733	Fiat SpA	100	Itália	-
Grupo Philip Morris	Tabaco	1723	Phillip Morris Companies Inc.	100	Estados Unidos	-
Cargill S.A .	Agroindústria	1687	Cargill Inc.	100	Estados Unidos	1242
Sistema Coca Cola	Bebidas	1589	Coca Cola	-	Estados Unidos	-
Massalin Particulares S.A .	Tabaco	1496	Phillip Morris Companies Inc.	100	Estados Unidos	-
Supermercados Disco S. A .	Comércio	1147	Royal Ahold	25	Países Baixos	-
Supermercados Norte	Comércio	1028	The Exxel Group <sup>b</sup>	100	Estados Unidos	-
Unilever de Argentina S. A .	Alimentos	884	Unilever	100	Reino Unido/ Países Baixos	-
Nobleza-Piccardo S. A .	Tabaco	879	British America Tabaco (BAT)	100	Reino Unido	-
Hipermercados Jumbo (Cencosu	Comércio	815	Grupo Paulmann	100	Chile	-
Sistema Pepsi Cola	Bebidas	720	PepsiCo.	100	Estados Unidos	-
Cervecerías y Malterías Quilme	Bebidas	608	Heineken NV	15	Países Baixos	-
La Plata Cereal	Alimentos	601	André & Cie.	93	Suiça	-
Louis Dreyfus	Alimentos	472	Louis Dreyfus & Cia. S. A .	100	França	274
Nestlé Argentina S.A .	Alimentos	453	Nestlé AG	100	Suiça	51
Compañía Continental	Alimentos	405	Continental Grains Co.	100	Estados Unidos	221
Femsa	Bebidas	400	Femsa-Coca Cola/ The Coca Cola Compan	100	México/Estados Unidos	-
Oleaginosa Oeste	Alimentos	389	Glencore Holding	100	Suiça	-
Hipermercados Libertad	Comércio	376	Casino	75	França	-

Fonte: CEPAL (1998, p.88-89)

<sup>b</sup> O Grupo Exxel não é realmente uma "empresa estrangeira" em termos convencionais,

se trata de um fundo de investimento com recursos fundamentalmente americanos.

Seu capital é em grande parte estrangeiro, mas não tem uma matriz fixa em um determinado país.

Em 1992, o Grupo Exxel iniciou suas atividades administrando cinco fundos independentes reunidos no Banco

Oppenheimer

**TABELA 16**  
**Chile: Empresas Agro-Alimentares Líderes com Participação Estrangeira, 1997**

Empresa	Setor	Vendas	Investidor Estrangeiro	Capital Estr. %	País de Origem
Embotelladora Andina	Alimentos	890	Coca Cola Co.	11	Estados Unidos
Supermercados Sta. Isabel	Comércio	755	Velox (21%)/ Royal Ahold (16%)	37	Uruguai/Países Baixos
Nestlé Chile S. A.	Alimentos	644	Nestlé AG	100	Suiça
Cía. Cervecerías Unidas (CCU)	Bebidas	588	Paulaner	32	Alemanha
Soprole	Alimentos	295	Dairy Board	51	N. Zelândia
Malloa Alimentos <sup>a</sup>	Alimentos	220	Unilever	100	Reino Unido/Países Baixos
Chile Tabacos	Tabacos	180	British American Tabaco	70	Reino Unido

Fonte: CEPAL (1998,p.113)

<sup>a</sup> A partir de 1997, a Unilever fez a fusão de todas as suas companhias em Malloa Alimentos SA, com exceção dos molhados, fundiu todas.

**TABELA 17**  
**Brasil: Principais Empresas Agroalimentares com Participação Estrangeira, 1997**

Empresa	Setor	Vendas	Investidor estrangeiro	Capital estrangeiro %	País de Origem
Carrefour Com. E Industrial S. A	Comércio	5098	Carrefour Supermarché S. A.	100	França
Nestlé Industrial e Comercial Ltda.	Alimentos	3080	Nestlé AG	100	Suiça
Indústria Gessey Lever Ltda.	Limpeza	2429	Unilever	100	Reino Unido/ Países Baixos
Ceval Centro-Oeste	Alimentos	2344	Bunge & Born	100	Argentina
Cargill Agrícola S. A	Alimentos	1791	Cargill Incorporated	100	Estados Unidos
Companhia de Cigarros Souza Cruz	Tabaco	1693	British America Tabaco (BAT)	75	Reino Unido
Santista Alimentos	Alimentos	1534	Bunge & Born	100	Argentina
Kibon S. A. Industrias Alimenticias	Alimentos	1192	Unilever	100	Reino Unido/ Países Baixos
Dixer Distrib. Bebidas S. A.	Bebidas	930	Panamerican Beverage	-	México/Panamá
Parmalat Brasil	Alimentos	867	Parmalat S. A.	100	Itália
Coinbra S. A.	Alimentos	739	Dreyfus & C.	48	França
McDonalds	Comércio	719	McDonalds	100	Estados Unidos
Fleischman Royal Prods. Ltda.	Alimentos	654	Nabisco Inc.	100	Estados Unidos
Spal Ind. Brasileira de Bebidas S.A	Bebidas	565	Panamerican Beverage	-	México/Panamá
Philip Morris Marketing S. A.	Tabaco	499	Philip Morris Companies Inc.	100	Estados Unidos

Fonte: CEPAL (1998; 164-165)

**TABELA 18**  
**Empresas Brasileiras Agroalimentares Líderes Adquiridas por EMs 1994-1998**

Empresa/Setor	Comprador	País	Valor	Ano
Adria Prod. Alimentícios	Quaker Oats	Estados Unidos	-	1994
Laticínios Avaré	Nabisco	Estados Unidos	-	1995
Lacta	Philip Morris	Estados Unidos	170	1996
CEVAL -Alimentos (100%)	Bunge & Born	Argentina	1200	1997
Kibon S. A .	Unilever	Países Baixos	930	1997
Molinos de Soya - Sadia	Archer-Daniels-Mid.	Estados Unidos	165	1997
Agroceres	Mosanto do Brasil	Estados Unidos	-	1997
Ind. Alim. Carlos de Brito	Bombril-Cirio	Itália/Luxemburgo	-	1998
Maquinaria				
Iochpe Maxion	AGCO Corp	Estados Unidos	260	1996

Fonte: CEPAL (1998, p.173)

### **O Novo Marco Regulatório da Integração Agrícola Regional**

A atual política de desregulamentação agrícola no Mercosul ainda está voltada principalmente para os objetivos de estabilização dos preços internos, particularmente no Brasil. Sua conversão uma política agrícola comum deveria levar em conta: o estímulo à competitividade sob as novas regras do ORC e do acordo regional; as políticas de reconversão produtiva de *produtores marginais* fragilizados e excluídos do processo de integração.

Com afirma Lopes (1996: 204), “o processo de integração econômica requer, no caso de conformação de um bloco aberto, como o Mercosul, uma desregulamentação dos mercados agrícolas”. Isto é particularmente mais intenso em países como o Brasil, que possuía uma política agrícola fortemente intervencionista, com preços mínimos acima das paridades de preços internacionais, política de abastecimento com estoques públicos, política de crédito subsidiado e de controle de preços em várias cadeias produtivas. As reformas na política agrícola brasileira iniciaram como resposta à abertura unilateral em 1989, tendo se aprofundado com o avanço do processo de integração. Estas reformas abrangeram: a extinção de institutos de comercialização como o IBC (café) e IAA (álcool); a desregulamentação dos mercados domésticos com redução da interferência do governo nos mercados de comercialização, incluindo drástica redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias; e uma “revolução silenciosa nos gastos públicos na agricultura” (Ibid.: 207). Os resultados foram a desativação da política de preços mínimos e a substancial redução dos subsídios à agricultura.

A Argentina iniciou reformas na política agrícola também de forma unilateral mas com maior intensidade do que o Brasil (Ibid.: 218). A desregulamentação argentina compreendeu a extinção de

institutos de comercialização - Junta de Carnes e Junta de Grãos - e a radical eliminação do viés anti-exportação e anti-comércio, resultando na redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias às importações e impostos às exportações. As tarifas foram reduzidas de 38% em 1988 para 10% em 1992, enquanto os impostos de exportação foram reduzidos de 2,12% do PIB em 1985 para 0,10% em 1992. Instituiu-se, em contraste, uma política de promoção de exportações através do mecanismo do *reintegro*, pelo qual os impostos indiretos incidentes na matéria-prima nas exportações são resarcidos ao exportador (Souza e Marques, 1998:21). O Uruguai, por sua vez, empreendeu duas reformas do seu sistema de tarifas, resultando no estabelecimento de três níveis tarifários, seguidos por ajustes tarifários similares aqueles promovidos pelo Brasil e Paraguai. Assim, em todos os países membros ocorreu uma ampla eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias.

Com a instituição da tarifa externa comum – TEC em 1995, os países do Mercosul transitaram de um regime de proteção até os anos oitenta, para uma abertura comercial unilateral significativa no início dos anos noventa e, finalmente, para uma abertura sob um regime tarifário comum. Foram definidos níveis tarifários comuns entre 0 e 20%, sendo permitidas alíquotas diferenciadas até um máximo de 35%, limite acordado na OMC, para uma lista reduzida de produtos. Estas alíquotas, no entanto, devem convergir para o universo tarifário da TEC até 2001. Adicionalmente, acordou-se inicialmente que seria aplicado um regime tarifário especial aplicável às importações para o bloco de produtos subsidiados na origem. Mesmo assim, este processo de desregulamentação do setor agrícola não foi homogêneo. Mesmo reduzidas em sua dimensão e alcance, permaneceram no Brasil uma significativa gama de políticas de apoio interno à agricultura.

A fixação da TEC não resultou, como esperado, na solução dos conflitos entre países membros (Lopes, 1996). O mandato conferido pelo Comunicado dos Presidentes do Mercosul foi descumprido no processo negociador no que se refere à homogeneização de uma política de *defesa comercial* contra subsídios de produtos importados de terceiros países. São casos típicos o trigo e algodão cujas *tarifas nominais* zeradas resultaram em *tarifas efetivas* negativas. Além disto, os demais países não concordaram com a proposta brasileira de lhe garantir a faculdade de aplicar uma cláusula *mínimus* para as políticas agrícolas de suporte interno. Ou seja, a posição brasileira era de ser facultado ao país a possibilidade de aplicar políticas de apoio interno dentro do limite de 10% do valor da produção agrícola, tendo em vista as peculiaridades de produção e abastecimento do país, dado a heterogeneidade de sua agricultura e os riscos de desabastecimento<sup>(17)</sup>.

Estas inconsistências e desacordos resultaram no fracasso das negociações para adoção de uma política agrícola comum. Como afirma Lopes (1996), na prática a TEC contém uma política de discriminação adicional à agricultura, por adotar o critério de escalada tarifária de acordo com o valor adicionado. Isto é, prevalece a política de tarifas menores na importação de produtos agrícolas vis à vis as tarifas mais elevadas na importação de insumos para a agricultura. Numa ótica sistêmica das cadeias

<sup>17</sup> Segundo Lopes (1996: 219), a posição negociadora brasileira partiu de uma lista de compromissos nas áreas de apoio interno “absolutamente coerente com o que havia sido negociado no Gatt”. O autor também argumenta que as políticas destinadas a corrigir as disparidades regionais e reduzir a pobreza no campo “podiam ser enquadradas no conjunto de políticas permitidas (Caixa Verde)” do acordo da Rodada Uruguai (Ibid.: 219-220).

produtivas, não se pode discriminar o setor de produção *in natura* e proteger as indústrias a jusante (Ibid.: 224), com possíveis impactos negativos de custos no conjunto da cadeia. No caso da dinâmica das cadeias em uma economia aberta, a tarifa deveria ser neutra em relação à proteção efetiva intersetorial (Ibid.).

À luz do exposto acima, pode-se concluir que os impasses entre os países membros criam dificuldades para iniciativas que facilitem a transição de políticas agrícolas nacionais clássicas - baseadas em crédito subsidiado, preços mínimos, intervenção pública nos mercados e controle de estoques - para políticas regionais orientadas para o aumento da competitividade sistêmica das cadeias agroalimentares, baseadas na capacitação tecnológica, na construção de uma infra-estrutura integrada, harmonização tributária e defesa da concorrência contra práticas comerciais predatórias. Tais políticas enfeixariam um novo regime institucional de regulação do sistema agroalimentar sob uma nova base regional, no qual “os fluxos de mercadorias seriam menos importantes que a localização da agroindústria nos países-membros” (Ibid.: 226).

### **3. A NOVA DINÂMICA DAS INOVAÇÕES DO SAA INTEGRADO**

Sem dúvida, um novo regime institucional de regulação do sistema agroalimentar sob a égide da união aduaneira consolidada estabeleceria parâmetros fundamentais para a construção de um sistema regional integrado de inovação no SAA. No entanto, o novo arranjo institucional deste sistema integrado de inovação depende do fechamento do hiato de transição da fase de políticas nacionais para a fase de uma política agroalimentar comum, que passa pela solução das controvérsias da TEC e fim dos regimes tarifários especiais. Pelo cenário recessivo e instável da conjuntura internacional, é possível que esta transição ocorra em um ambiente sob forte pressão competitiva nos mercados internacionais de *commodities* agrícolas. A ampla liberalização e desregulamentação destes mercados, sob os auspícios dos acordos de redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias da Rodada Uruguai e dos avanços da integração regional, em si já representaram maior competição com importações agrícolas. Estas, em geral, foram beneficiadas por uma política de escalada tarifária progressiva segundo o valor agregado, que distorceu os preços relativos das cadeias domésticas e prejudicou sua competitividade.

A estas incertezas neste período de transição institucional do marco regulatório soma-se a transição tecnológica da base técnica da agricultura. As profundas transformações em curso, já estão inclusive afetando os arranjos institucionais tradicionais da pesquisa agropecuária. Assim, para se entender a nova dinâmica de inovação do SAA no Mercosul é importante contextualizar as principais características do paradigma tecnológico emergente.

#### **O Novo Paradigma Biotecnológico**

É consenso na literatura que o *paradigma produtivista* na agricultura que se difundiu no pós-guerra encontra-se em esgotamento (Goodman, et al., 1987; Kloppenburg Jr., 1990; Possas et al., 1996).

Pelo lado da oferta contribuem os desequilíbrios entre excedentes crônicos dos países desenvolvidos e escassez e fome nas franjas periféricas do terceiro mundo. Pelo lado da demanda contribuem os novos padrões de consumo baseados na revalorização do alimento e na institucionalização da defesa ambiental. Questionam-se, assim, as bases do modelo produtivista: “além de produzir em grandes quantidades para assegurar oferta, exige-se hoje que isto seja feito com cuidados conservacionistas e que produtos da agricultura tenham atributos qualitativos para os quais o padrão produtivista dava pouca atenção. Quebra-se, assim mais um elo nas condições de sua reprodução” (Salles Filho, 1998: 10).

A base científica dessas transformações encontra-se no desenvolvimento da biologia molecular, que ao lado da microeletrônica vem permitindo uma revolução nos métodos de formular e solucionar as chamadas áreas-problemas ligadas ao melhoramento de plantas e animais, tais como a nutrição de plantas e animais, o controle das condições edafoclimáticas, o controle de pragas e doenças, a sistematização dos solos, a reprodução de plantas e animais e a conservação dos produtos (Ibid.:11). A introdução de inovações organizacionais na gestão agrícola e agronômica e o crescente acesso à informação na comercialização vêm também ocorrendo em função da associação da informática com as telecomunicações no meio rural. Nos dizeres de Salles Filho (Ibid.: 10), “rompe-se a inércia tecnológica que se implantou com o padrão produtivista”.

Existe consenso na literatura de que a biotecnologia será o fator-chave das novas tecnologias para a agricultura, da mesma forma que a química orgânica e inorgânica, foi o fator-chave do paradigma produtivista. De acordo com Freeman (1989), para que um novo paradigma ou sistema tecnológico tenha um grande impacto sobre a economia ele teria que fornecer: 1) um novo espectro de produtos conjuntamente com o melhoramento das características técnicas de produtos e processos existentes; 2) uma redução significativa dos custos de muitos produtos e serviços; 3) uma aceitação social, política e ambiental; 4) e, finalmente, um significativo efeito de espalhamento pela economia.

A literatura reconhece que a primeira condição já está assegurada, ao mesmo tempo em que o rápido avanço do conhecimento em técnicas de engenharia genética nos anos 90 tem ampliado sua competitividade com as tecnologias estabelecidas, aumentando sua viabilidade econômica, relaxando crescentemente a segunda condição. Segundo Salles Filho (1998: 17), “a persistência do crescimento dos investimentos, apesar de muitos resultados negativos, e a sobrevivência da maioria das novas empresas de biotecnologia (cerca de 60% das NEBs<sup>18</sup> que existem hoje nos EUA foram criadas entre 1980 e 1984), são indicadores eloquentes dessa expectativa”. Mesmo com uma expansão ainda lenta dos produtos biotecnológicos no mercado, espera-se em um futuro próximo “o início de uma aceleração exponencial dos investimentos e retornos” (Ibid.).

A terceira condição representa o maior gargalo a ser superado, principalmente pela sua grande resistência social e ambiental, dado que a engenharia genética é uma técnica utilizada para superar a *evolução natural* (Kloppenburg Jr., 1990). Sem dúvida a quarta condição, seu processo de difusão, depende da segunda e terceira condições. Enquanto a maior competitividade econômica favorece sua

---

<sup>18</sup> Novas Empresas de Biotecnologia.

difusão, as incertezas sobre suas consequências futuras para o planeta tende a restringir esta tecnologia para usos menos incertos, como medicamentos e kits de diagnósticos. No entanto, as biotecnologias estão definindo novos padrões para um conjunto de atividades, estando em andamento “uma profunda transformação nos alicerces de boa parte das indústrias baseadas na ciência” (Ibid.).

Uma vez que a manipulação de organismos vivos é o foco do programa de pesquisa da biotecnologia, o sistema agroalimentar tende a estar no coração deste paradigma emergente (Lemos, 1992: 357). O desenvolvimento da biotecnologia na agricultura, embora mais lento do que no setor de saúde humana, tem sido aplicado para todas as formulações relativas à manipulação de microorganismos, plantas e animais. O enfoque molecular altera radicalmente as técnicas de melhoramento. Enquanto no cruzamento de plantas a recombinação de genes é atingida através do acasalamento de toda a planta, em engenharia genética isto pode ser atingido através da fusão de protoplasma ou a transferência de DNA recombinante, o qual permite um acesso direto a uma parte do genoma da planta em nível celular e mesmo molecular (Kloppenburg Jr., 1990: 192). Como a engenharia genética não altera os parâmetros do melhoramento de plantas e animais, dado pelo código genético, esta nova tecnologia adquire uma característica evolucionária mesmo com mudanças radicais na forma de manipulação. Ou seja, as novas técnicas celulares e moleculares complementam ao invés de superarem as técnicas convencionais de melhoramento, já que estas não são operativas sem uma manipulação de toda a planta (Ibid.: 359). Assim, o novo padrão de P&D em melhoramento genético está baseado no estabelecimento de equipes de pesquisa interdisciplinares, capazes de integrar engenharia genética, técnicas *in vitro*, cruzamento de plantas inteiras e bioinformática. Esta natureza interdisciplinar amplia imensamente o escopo para uma base integrada de P&D para os setores industriais a montante da agricultura, especialmente os produtores de sementes, fertilizantes, defensivos, instrumentos de precisão e informática.

O quadro 2 apresentado por Salles Filho (1998), originado de Bonny (1995), sintetiza as características gerais e técnicas do padrão tecnológico em transição, que apontam para a intensificação do conhecimento como “insumo” básico de produção do sistema agroalimentar.

**QUADRO 2**  
**Características Gerais e Técnicas do Padrão Tecnológico em Transição**

<b>Características Gerais</b>	
Bases científicas	Uso de processos de base biológica e de informação
Bases tecnológicas	Novas tecnologias de informação e biotecnologias aplicadas à maior parte das áreas (seleção, reprodução, nutrição, prevenção, gestão, mecanização)
Objetivos da produção	Qualidade e quantidade, com produção mais diversificada. Regulação da oferta, respeito crescente ao ambiente
Substituição do trabalho por capital	Máquina substitui em parte o homem no tratamento da informação
Modo de utilização dos Insumos	Possibilidade de ações mais específicas, menos aleatórias e de adaptação mais fina e referida às necessidades
<b>Técnicas</b>	
Dominante	Biologia molecular e informacional
Fertilização	Ainda os químicos, mas: - adaptação fina às necessidades de cada parcela - técnicas biológicas (uso de bactérias e fungos) - busca de plantas fixadoras de N <sub>2</sub> por transferência de genes
Controle de pragas e Doenças	Controle biológico e integrado; Criação de variedades resistentes; Novos métodos de diagnóstico.
Controle de geadas	Biológica (bactérias anti-cristais de gelo)
Nutrição animal (complementação)	Ajuste fino dos aportes às necessidades; Uso de probióticos; Criação de vegetais com menor carência de amino-ácidos; Adjuvantes de crescimento (somatotropina e beta-agonistas).
Reprodução animal	Controle do período fértil e ovulação; Transferência e sexagem de embriões Clonagem.
Profilaxia e diagnósticos	Vacinas sintéticas e recombinantes; Animais resistentes a doenças; Kits de diagnósticos na propriedade.
Consumo de energia	Estabilizado graças a: mecanismos de regulação; uso crescente de mecanismos biológicos ao invés de químicos.

Fonte: Bonny & Daucé (1989) e Bonny (1995), modificado por simplificação e por alteração dos conceitos de classificação das inovações.

A questão da eficiência econômica incorpora não apenas o parâmetro de custos mas também aspectos de qualidade de processos e produtos. Os sistemas produtivos tendem à maior flexibilidade em oposição ao pacote tecnológico da *revolução verde*. É maior a diversificação da linha de produtos e a *banalização* das fontes de matérias-primas agrícolas. Espera-se também pronunciada melhoria da qualidade fitosanitária dos alimentos, com o controle biológico de pragas e doenças. É possível reduzir o uso da fertilização química e ampliar as possibilidades de aprimoramento genético de plantas e animais. Abrem-se perspectivas de maior sustentabilidade ambiental da produção, com controle ambiental das condições de produção e métodos de redução da degradação ambiental.

Deve-se ressaltar, entretanto, que estes benefícios potenciais das biotecnologias podem ser comprometidos pelos riscos latentes de sua introdução e difusão sem controle dos seus impactos negativos potenciais sobre o ecossistema e a saúde humana. A base científica disponível é ainda frágil para uma avaliação técnica dos riscos de longo prazo do uso de produtos resultantes da manipulação de organismos vivos. Diferentemente de outros paradigmas tecnológicos já introduzidos no sistema produtivo, a engenharia genética pode interferir no próprio equilíbrio do ecossistema que sustenta a evolução natural das espécies.

Sob a ótica dos países parece ser evidente que a capacitação tecnológica neste paradigma emergente é condição fundamental não apenas para a competitividade de seu aparato produtivo mas também para influenciar na regulamentação e controle do uso de seus produtos nos foros internacionais.

### **Infra-Estrutura de P&D do SAA do Mercosul**

Os gastos de P&D dos sistemas de pesquisa agropecuária dos países do Mercosul fornecem subsídios para uma avaliação preliminar das condições de capacitação biotecnológica do SAA regional.

Observa-se na tabela 19, que a EMBRAPA possui uma participação dos gastos de P&D de mais de 50% do total de gastos dos institutos nacionais de pesquisa agropecuária na América Latina. O gasto por cientista é, em média, três vezes maior do que os demais institutos. Entretanto, estes gastos em relação aos países desenvolvidos são ainda relativamente pequenos, considerando que os gastos totais em pesquisa agropecuária destes países representam entre 2% a 4% do seus PIB agrícolas enquanto que no Brasil estão pouco acima de 0,5% (Fuglie et.al., 1998: 4).

Em relação à distribuição dos gastos entre institutos nacionais, universidades e setor privado, observa-se na tabela 20 que na Argentina ocorre grande concentração dos gastos nos institutos públicos e uma pequena participação das universidades. Um fator também preocupante é a diminuta participação do setor privado em P&D tanto na Argentina como no Brasil, indicando que este setor é o elo mais débil do tripé de instituições geradoras de inovações. Esta debilidade é reforçada pelas evidências apresentadas na tabela 21 sobre os gastos de P&D agropecuário das empresas multinacionais nos países em desenvolvimento. Não apenas o valor absoluto dos gastos é muito pequeno, próximo ao orçamento de instituições estaduais de pesquisa de médio porte no Brasil, mas também é baixo seu valor relativo quando comparado aos gastos dos institutos nacionais de pesquisa pública agropecuária. Na América Latina estes gastos representam apenas 2,1% dos gastos públicos, indicando a grande concentração de pesquisas agropecuárias das multinacionais nos seus países de origem e, eventualmente, em outros países desenvolvidos.

**TABELA 19****Investimento nacional das instituições em pesquisa na agricultura na América Latina, 1981-1992**

País	Gastos totais (US\$ milhões de 1985)				Gastos por cientista (US\$ mil de 1985)			
	1981	1986	1991	1992	1981	1986	1991	1992
Brasil	333	304	437	464	211	177	208	221
México	265	156	118	98	154	72	69	65
Outros	267	269	256	270	96	89	87	89
Total	865	729	811	832	Média	142	105	120

Gastos são convertidos para U.S. dólares usando o câmbio de compra.

Fonte: Echeverria (1998)

Por outro lado, as informações sobre distribuição dos experimentos de campo e comercialização de plantas transgênicas por região no mundo indicam que a participação da América Latina é significativa, sendo um importante indicador da inserção da região na pesquisa biotecnológica.

**TABELA 20****Performance dos Gastos com Pesquisa em Agricultura em 1995 (%)**

País	Instituições federais de pesquisa	Universidades	Setor privado
Estados Unidos	15	31	54
Reino Unido	37	5	57
Brasil	63	29	6
México	50	17	33
Argentina	89	5	6
Chile	75	20	5
Colômbia	61	2	37
Equador	52	5	33
Índia	43	33	24
Philipinas	46	18	36

Fonte: Pray and Umali-Deininger (1998)

**TABELA 21**  
**Pesquisa em Agricultura feitas por Multinacionais em Países em Desenvolvimento**

	África	Asia e Pacífico	América Latina e Caribe	Total
Desenvolvimento de plantas				
Número de programas	5	14	36	55
Gastos	1030	2884	7416	11330
Desenvolvimento de aves				
Número de programas	0	2	0	2
Gastos	0	940	0	940
Produtos veterinários				
Número de programas	0	1	0	1
Gastos	0	140	0	140
Químicos para agricultura				
Número de programas	4	10	12	26
Gastos	960	2400	2880	6240
Máquinas agrícolas				
Número de programas	0	0	2	2
Gastos	0	0	4000	4000
Alimento para animais				
Número de programas	0	2	1	3
Gastos	0	76	38	114
Processamento de alimentos				
Número de programas	2	9	6	17
Gastos	292	1314	876	2482
Plantações				
Número de programas	5	10	4	19
Gastos	3335	6670	668	12673
<b>Total</b>	<b>5617</b>	<b>14424</b>	<b>17878</b>	<b>37919</b>

Gastos estão em US\$ mil de 1985/ano, média 1985-1990.

Fonte: Pray and Fuglie (1997)

Um indicador negativo de dificuldades de inserção da região no novo paradigma é o uso das novas técnicas de manipulação genética pelos pesquisadores. Segundo a revista GEN de Setembro de 1995, estima-se que dos 60.000 cientistas seniors nos EUA que trabalham com ciências da vida, 70% usam em suas pesquisas, por exemplo, a técnica de enzimas de restrição, enquanto especialistas estimam que seu uso entre os cientistas brasileiros não ultrapassa 5%. Sabe-se também que a bioinformática é relativamente pouco difundida entre pesquisadores brasileiros, instrumento considerado imprescindível frente a quantidade cada vez maior de informações genéticas, sendo que no melhoramento genético, “softwares especializados fazem parte da rotina de um laboratório, seja em plantas, seja em animais (Salles Filho, 1998: 19). Como este autor também afirma, “o melhorista tradicional, por mais capacitado que seja em sua área, está fadado a perder lugar no cenário científico caso não se municie de técnicas de apoio oriundas da biologia molecular e da bioinformática”. O uso de marcadores celulares tem se

tornado um instrumento imprescindível no melhoramento genético: “ao invés de se trabalhar com 300 progênies oriundas de 10 diferentes fontes, nas quais o melhorista aplicaria apenas sua capacidade de seleção fenotípica, pode-se trabalhar com 30 progênies oriundas de 100 diferentes fontes já submetida à análise genômica”. Assim, o método de marcadores celulares “pode ser até oito vezes mais eficiente que a seleção fenotípica” (Ibid.: 20).

Neste sentido, os países do Mercosul não tem manifestado esforço em enfrentar de forma conjunta e coordenada este desafio. Um bom indicador da não exploração de janelas de oportunidade pelos governos do bloco é o pequeno desenvolvimento do Centro Argentino-Brasileño de Biotecnología (CABBIO), criado no início dos acordos de cooperação bilateral entre os dois países em 1986. Durante os 7 primeiros anos de seu funcionamento, entre 1987 e 1993, seu orçamento conjunto acumulado foi de menos de 7 milhões de dólares, que representa em torno de 1,5% do orçamento anual da EMBRAPA. Como afirma Carullo (1993: 230) em sua avaliação, “la creación del Centro despertó fuertes expectativas de trabajo com el setor productivo que, por razones que ya señalamos, no lograron concretarse. El sistema de proyectos CABBIO no logró consolidarse como una alternativa de financiamiento para o desarrollo de la innovación biotecnológica”. O não desenvolvimento de um esforço institucional comum na pesquisa biotecnológica coloca efetivamente em risco a capacitação existente em melhoramento de plantas e em outras tecnologias de base biológica.

### **Janelas de Oportunidade para o Mercosul**

O desafio para os países do Mercosul é definir e implementar uma estratégia econômica, institucional e tecnológica, no âmbito do processo de integração, que favoreça a *efetiva entrada* do bloco neste paradigma emergente. Estão em questão:

- a) a determinação dos governos dos países membros em formular uma política de competitividade comercial do bloco, capaz de enfrentar os novos parâmetros de eficiência econômica estabelecidos pelo paradigma emergente;
- b) a capacidade de ação e coordenação dos principais agentes inovadores do SAA, constituídos pelas empresas à montante de produtores de insumos, máquinas e equipamentos agrícolas, pelas empresas da agroindústria processadora à jusante e pelas instituições públicas de pesquisa;
- c) a definição de um aparato de regulamentação ambiental, com legitimidade e credibilidade social, e um cronograma para sua efetiva implantação;
- d) a definição pelos países membros de um acordo sobre investimento estrangeiro direto com base nos princípios já definidos nos acordos da OMC nesta matéria, especialmente o Trade-Related Investment Measures (TRIMs), o General Agreement on Trade in Services (GATs) e o Trade-Related Intellectual Property Rights (TRIPs), este último incluindo normas sobre cultivares e seres vivos;

- e) a adoção de uma política de reconversão produtiva e suporte de renda dos agricultores marginalizados e excluídos no bloco, sob pena da pressão competitiva internacional sob um regime tarifário liberal aumentar a vulnerabilidade de uma franja significativa de agricultores.

As condições desiguais de entrada entre competidores de países centrais e retardatários parecem especialmente exacerbadas com respeito às biotecnologias. A característica de se constituir em um paradigma tecnológico fortemente baseado no conhecimento científico coloca a questão da apropriabilidade deste conhecimento no centro das barreiras à entrada. Para aqueles em condições científicas retardatárias, os altos custos dos investimentos são reforçados pela fragilidade dos sistemas nacionais de inovação. Ao mesmo tempo, sistemas produtivos competitivos, como o sistema agroalimentar regional do Mercosul, podem criar oportunidades de entrada baseados em sua significativa presença no mercado mundial agroalimentar.

### **Fatores que bloqueiam a Entrada**

Dois fenômenos inter-relacionados no desenvolvimento recente da biotecnologia são determinantes das barreiras à entrada para *inovadores retardatários*, posição ainda privilegiada de acesso tecnológico se considerarmos a condição dos *imitadores retardatários*. Em primeiro lugar, a rápida privatização da pesquisa em biologia molecular tem efetivamente reduzido as possibilidades para novos entrantes. A principal razão é a mudança radical no nível de apropriabilidade no segmento de melhoramento genético. Ao contrário dos métodos convencionais de melhoramento, a clássica divisão entre pesquisa básica e aplicada torna-se *borrada*. Isto porque a pesquisa sobre o código genético é *básica* no sentido em que atinge o núcleo do que ele significa, mas é também *aplicada* se ela se constituir em um importante uso industrial (Kloppenburg Jr., 1990: 223-224). Um argumento complementar desenvolvido por Goodman e Redclift (1991), para sua crescente apropriação privada, é que esta natureza *borrada* da pesquisa biotecnológica tem facilitado uma forte integração entre os laboratórios públicos e privados. O resultado tem sido as crescentes restrições ao fluxo de informação do conhecimento científico, facilitando sua apropriação pelas grandes empresas multinacionais químicas e farmacêuticas.

O segundo fator decisivo de bloqueio à entrada dos países retardatários é o chamado efeito substituição ou “substitucionismo” (Goodman et al., 1987). Isto é, a diversificação das fontes de oferta dos alimentos básicos pelas biotecnologias enfraquece a capacidade competitiva dos produtores em condições periféricas. Fica debilitada, assim, a capacidade financeira destes em atender os requerimentos do emergente paradigma bio-industrial. Nesta perspectiva, vantagens competitivas de produtores derivadas da dotação de recursos naturais têm sido crescentemente ameaçadas, com a tendência ao aumento da importância da capacitação tecnológica dos produtores industriais nas cadeias agroalimentares. Nesta conexão, Goodman e Wilkinson (1990: 39) argumentam que a relativa exclusividade de diferentes eco-sistemas, que historicamente tem determinado uma especificidade para a organização agroindustrial, está também ameaçada pelo novo paradigma. Assim, a recente reorganização das relações indústria-agricultura implica também em realinhamentos geográficos das bases produtivas.

## Fatores que facilitam a Entrada

Segundo Freeman e Perez (1988), as condições de entrada em um novo paradigma tecnológico variam em função do ciclo de vida de uma tecnologia. Na fase inicial de introdução da tecnologia prevalecem menores custos relativos de investimento vis à vis uma fase mais consolidada. A idéia é que os baixos custos mínimos requeridos de capital fixo e de aprendizado compensariam os maiores custos de conhecimento e localização requeridos, principalmente se o potencial entrante possui alguma capacitação acumulada no conhecimento científico e tecnológico relevante. Seriam abertas nesta fase, portanto, janelas de oportunidade para a entrada de *newcomers* no novo paradigma. Uma vez perdida esta oportunidade, o potencial entrante estaria condenado ao atraso tecnológico até a fase de maturação da tecnologia, caracterizada pela saturação de seu potencial de inovação. Com base neste esquema analítico, serão exploradas as possíveis janelas de oportunidade do SAA do Mercosul entrar neste novo paradigma, enfatizando os riscos colocados.

Sem dúvida, a primeira janela de oportunidade para reduzir o custo de entrada é o conhecimento acumulado da pesquisa pública na sub-região, organizada a partir de institutos nacionais de pesquisa, principalmente a EMBRAPA no Brasil, o INTA na Argentina e o INIA no Uruguai. Diferentemente de outros países do Terceiro Mundo, que dependem quase que exclusivamente dos centros internacionais de pesquisa (IARCs), estes três países do Mercosul reduziram sua dependência relativa<sup>19</sup> à medida que acumularam ao longo de tempo significativo espectro de conhecimentos, em particular os relacionados com melhoramento genético de plantas e animal e outras tecnologias biológicas. Mesmo que os gastos públicos em P&D no campo de biologia molecular sejam ainda pequenos, estes países, principalmente o Brasil, apresentam estruturas institucionais adequadas para o desenvolvimento de pesquisa biotecnológica (Lemos, 1992). O fato que o Brasil também possui a maior coleção e banco de conservação de germoplasma na América Latina, sugere também este potencial para P&D em biotecnologia.

Estas vantagens naturais e institucionais certamente favoreceram o desenvolvimento de empresas privadas nacionais de base biológica na sub-região, que até o início dos anos 90 possuíam significativo conhecimento genético acumulado. A este respeito, é paradigmático o caso das empresas brasileiras no mercado de sementes híbridas. Em função da exploração de vantagens locacionais de distribuição de seus campos experimentais em espectro bem representativo do diversificado sistema agro-ecológico brasileiro, estas empresas estabeleceram vantagens comparativas incontestes em relação às suas congêneres estrangeiras. A *Sementes Agroceres*, em particular, explorou esta posição de liderança através de uma extensa diversificação no campo de técnicas de hibridização, de milho híbrido a linhagens puras de suínos (Castro, 1989). Embora a estratégia de P&D que *Agroceres* tinha adotado fosse defensiva” para proteger sua liderança estabelecida (Silveira et al.: 1990: 146), sua capacitação acumulada em melhoramento clássico parecia fornecer um promissor ponto de partida para a capacitação em biotecnologia, na forma de uma firma independente de capital nacional. No entanto, a

<sup>19</sup> Ainda que significativa em termos absolutos.

empresa foi vítima da onda de aquisições de empresas de sementes pelas multinacionais do setor químico-farmacêutico ao longo desta década, sendo, assim, adquirida pela empresa bioquímica americana *Monsanto*.

Uma segunda janela de entrada poderia surgir, paradoxalmente, deste novo ambiente competitivo aparentemente adverso para o desenvolvimento biotecnológico local. Oportunidades tecnológicas poderiam surgir do estímulo a novos arranjos institucionais que favorecessem a associação entre institutos públicos de pesquisa, novas empresas genéticas de pequeno e médio porte e grandes empresas multinacionais no desenvolvimento de pólos locais em pesquisa agro-biotecnológica. A mencionada natureza *borrada* entre pesquisa genética básica e aplicada poderia facilitar agendas de pesquisa complementares entre o setor público e privado de tal forma a estabelecer um ambiente de cooperação em rede que propiciasse economias de escopo locais, tendo em vista que a localização geográfica confere especificidade do ativo do conhecimento na pesquisa agropecuária, em particular na genética.

O conteúdo destas agendas complementares seria definido pela compatibilização entre os interesses de bem público e os de bem privado que motivam a busca por inovações nas duas esferas. Pontos genéricos para o estabelecimento das agendas nos pólos locais de pesquisa buscariam esta compatibilização tendo como pano de fundo o desenvolvimento agrícola do ecossistema regional e a eventual aglomeração agroindustrial, seriam estes:

- a) intercâmbio de germoplasma básico para os programas melhoramento e de recuperação da variabilidade genética associada a variedades tradicionais e nativas;
- b) financiamento privado de pesquisa básica do setor público em contrapartida à transferência de conhecimento, definidos pela agenda complementar, e ao treinamento de recursos humanos;
- c) definição de pesquisas que contemplem o equilíbrio ecológico regional, através da compatibilização entre os objetivos de variedades responsivas à alta produtividade e a preservação ambiental;
- d) definição de pesquisas complementares sob encomenda que atendam demandas de novos produtos da agroindústria à jusante;
- e) acordo de preservação da agricultura familiar local como fonte da variabilidade genética conservada por anos de uso de variedades tradicionais.

Um exemplo eloquente da emergência deste perfil de pólo biotecnológico local é o da cidade brasileira de Uberlândia no Triângulo Mineiro, que reúne uma das maiores aglomerações agroindustriais da agricultura de cerrado. Após a compra da *Agroceres*, a *Monsanto* transferiu em 1998 a sede de sua nova filial brasileira para esta cidade, onde criou o *Centro de Pesquisas do Brasil*, designado para concentrar todas as atividades hoje desenvolvidas em laboratórios do interior de Goiás, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. Da mesma forma, A *Novartis*, empresa suíça resultante da fusão da *Ciba* com a *Sandoz*, criou em 1997 na mesma cidade o Centro de Biogenética visando o desenvolvimento de

plantas transgênicas através de técnicas de biologia molecular. Sabe-se também que a EMBRAPA pretende montar nesta cidade uma unidade avançada do *Centro de Milho e Sorgo de Sete Lagoas*<sup>(20)</sup>, visando a obtenção de novos cultivares. O arranjo institucional envolve a Universidade de Uberlândia, a Prefeitura local, a EMATER e a iniciativa privada (Estado de Minas, 1998: 18-19).

Desenha-se, portanto, um arranjo institucional de inovação em agro-biotecnologia nesta região pólo do cerrado brasileiro em condições para se transformar em um sistema de redes, envolvendo instituições públicas de pesquisa agropecuária, universidades e algumas empresas genéticas brasileiras em *joint venture* com NEBs internacionais, como a *Granja Rezende*, e grandes empresas multinacionais farmacêuticas que assumiram a liderança no mercado brasileiro de agro-biotecnologia<sup>(21)</sup>. Este arranjo pode, na verdade, representar o paradigma institucional adequado para o desenvolvimento de um futuro sistema regional de inovação do Mercosul.

A construção deste arranjo *associado* passa pelo envolvimento direto de grandes empresas nacionais e estrangeiras que atuam à jusante nas cadeias do SAA regional. Isto é, estes blocos de acumulação de capital podem se tornar poderosos indutores de inovações inter-setoriais e, desta forma, proporcionar condições mínimas suficientes para o desenvolvimento do mercado bio-industrial do Cone Sul, que podem resultar em redução dos custos entrada em capital fixo (economias de escala), conhecimento e aprendizado (economias de escopo em P&D) e localização (economias de aglomeração de serviços tecnológicos relevantes).

A contribuição de empresas agroalimentares líderes em cadeias regionalmente integradas seria possível por três razões principais. Primeiro pelo esforço de construção institucional por parte de uma política regional de competitividade. Segundo, as cadeias regionalmente integradas proporcionam os requerimentos mínimos de tamanho de mercado. Terceiro, a pressão competitiva internacional deve funcionar como mecanismo de indução à capacitação tecnológica de empresas até agora consideradas *frias* tecnologicamente. Sabe-se que a esperada *decolagem* do paradigma biotecnológico no início do próximo milênio ameaça definitivamente a longa estabilidade oligopolística do *mainstream* do sistema agroalimentar mundial, à medida que está em curso um amplo espectro de oportunidades tecnológicas para a diversificação das fontes de matérias-primas para a indústria alimentar, inclusive de fontes não-agrícolas. Desta forma, a pressão competitiva deve induzir as empresas agroalimentares a abandonarem suas estratégias de *inovação dominada pelo fornecedor*, visando aumentar sua própria capacitação. Isto significa o desenvolvimento de atividades de P&D, quer seja *in house* ou via contratos de transferência tecnológica com agentes públicos e privados de inovação biotecnológica. Dado o grande peso do SAA

<sup>20</sup> Aí foi criado um departamento especializado em biologia molecular aplicada, o Núcleo de Biotecnologia Aplicada (Biagro). Em funcionamento desde 1992, este departamento conta com 27 laboratórios, 350 cientistas e técnicos e R\$8 milhões aplicados em projetos específicos (Estado de Minas, 1998: 15).

<sup>21</sup> A Universidade mais ativa é a Universidade Federal de Viçosa – UFV, onde boa parte das inovações agropecuárias desenvolvidas envolve colaboração com outras instituições públicas e iniciativa privada, como é o caso ilustrado do desenvolvimento de uma nova variedade de soja tolerante a herbicidas, em parceria com a multinacional *Monsanto* (Estado de Minas, 1998: 15). O desenvolvimento da primeira linhagem pura de suíno no Brasil foi um dos feitos recentes mais marcantes da UFV em inovação biológica, através de seu Departamento de Biotecnologia (Lemos, 1992).

no Mercosul, esta é a maior janela de oportunidade de entrada deste mercado integrado no paradigma emergente.

Por fim, mas não menos importante, uma terceira janela que poderia reduzir o custo de entrada na agrobiotecnologia refere-se à possibilidade de mudança estrutural não radical do SAA regional. Isto é, a introdução da biotecnologia no sistema produtivo poderia ser apenas parcial em contraposição à introdução generalizada e radical, atenuando assim a queima de capitais própria da *destruição criadora* decorrente da generalização de inovações radicais. Isto seria possível pelo surgimento de novas noções de qualidade dos consumidores através do *redescobrimento* de velhos valores, de tal forma a preservar parte da estrutura produtiva tradicional estabelecida. Estas novas noções contemplam: a) a demanda por alimentos que incorporam requerimentos de não uso ou uso controlado de determinados insumos; b) alimentos que se diferenciam através da certificação de origem; c) e alimentos que são valorizados pela manutenção de processos *tradicionais*. O primeiro e o segundo tipos são alimentos de escopo limitado mas de alto valor agregado, estando muito presentes, respectivamente, em frutas e hortaliças e em vinhos e alguns produtos lácteos. O terceiro, ao contrário, são alimentos de escopo amplo mas baixo valor agregado, típicos das *commodities* agrícolas. Neste último tipo, o atributo valorizado não é a forma do produto mas o processo de produção genéticamente *saudável*, o que certamente entra em conflito com as técnicas biotecnológicas de manipulação de organismos vivos. A demanda de países da União Européia por soja tradicional, não transgênica, é um exemplo eloquente deste novo atributo da qualidade alimentar.

Todos estes tipos de alimentos com qualidade diferenciada estão presentes nos SAA dos países da sub-região, podendo surgir daí oportunidades tecnológicas para a exploração de nichos do mercado mundial baseadas em capacitações já estabelecidas. Estas oportunidades são espaços para inovações incrementais de melhoramento de variedades e manejo agronômico e ambiental visando a valorização do produto natural. Cabe, neste esforço coordenado de inovação, um papel fundamental dos institutos públicos de pesquisa.

## CONCLUSÕES

Configura-se, portanto, uma quadro multifacetado da reestruturação produtiva do SAA regional, com demandas diferenciadas de inovações tecnológicas e organizacionais.

De um lado, as demandas de inovações incrementais estariam voltadas para o melhoramento do atual estrutura produtiva visando a oferta de produtos de origem *natural*. No segmento de especialidades, caracterizado pelos alimentos de primeiro e segundo tipos, os esforços de adaptação e melhoramento na esfera produtiva agrícola aumentaria o caráter sob encomenda dos produtos e teriam como contrapartida organizacional uma nova estrutura de coordenação do fornecimento e distribuição. Assim, a coordenação das transações entre os agentes das cadeias fica mais complexa em função da maior especificidade dos ativos, que requer governança interna das relações contratuais e gerenciamento

da cadeia de fornecedores. No segmento de *commodities*, por sua vez, a menor especificidade dos ativos torna prescindível formas internas de governança, mantendo o mecanismo de preço sua função tradicional de regulação da alocação de recursos. Mesmo assim seria necessário uma regulação externa normativa e de fiscalização para demarcação geográfica de áreas controladas (“livres”) e a certificação de origem.

De outro lado, as demandas por inovações radicais de produto baseadas nas biotecnologias exigiriam mudanças profundas nas formas de estruturação da produção, manipulação e armazenagem, processamento e distribuição. Isto significaria a produção de bens agrícolas sob encomenda para um amplo espectro indústrias à jusante (alimentares ou não), com flexibilização da forma de organização das cadeias por produto e segmentação das matérias primas em insumos de uso genérico e de especialidades. Para que os novos bio-produtos de especialidades possam se valorizar com a diferenciação, seria necessário a certificação de sua procedência, com identificação de processos e produtos específicos de cada sub-sistema. A introdução de sementes geneticamente modificadas exigiria monitoramento permanente para garantia da qualidade, incluindo sua separação das sementes não modificadas. O surgimento destes sub-sistemas agroalimentares especializados na produção de bens com qualidades particulares pressupõe, assim, coordenação estreita entre todas as suas etapas de tal forma a preservar a identidade do produto desde a sua origem: agricultura de contrato, separação da produção e dos canais de armazenamento, comercialização e distribuição próprios, separados dos convencionais; controle de qualidade ao longo de suas etapas, criação de mecanismos de especificação, etc.

Assim, seriam necessárias formas internas de governança das novas relações contratuais em cada sub-sistema de identidade preservada, com estrito gerenciamento da cadeia de fornecedores, que no limite de maior complexidade funcionariam em sistemas verticais de redes. A distribuição do excedente submersa nestas novas relações dependeriam da capacidade de apropriação de cada agente contratual (em função do direito de propriedade intelectual, no nível de desenvolvimento tecnológico, da especificidade dos ativos e do poder de mercado de cada firma); do risco diferenciado das empresas participantes (preço, qualidade e quantidade); do custo relativo dos produtos tradicionais concorrentes; e dos aspectos sócio-institucionais, como política governamental, legislação de comercialização de produtos modificados e reação dos consumidores.

Para as especialidades biotecnológicas, as empresas perderiam os benefícios de grande escala das *commodities* tradicionais. Isto significaria a transformação da atual estrutura de mercado baseada em *mark-ups* reduzidos, grandes volumes e alta eficiência de custos para uma estrutura com elevados *mark-ups*, pequenos volumes e alta especificidade de produtos. Para isto, as empresas seriam induzidas a intensos investimentos em P&D para solucionar problemas específicos dos clientes e atender a atributos locais dos ecossistemas em que estariam articuladas. Neste caso, seria necessário um ajuste fino entre os agentes envolvidos, havendo espaço não apenas para *joint-ventures* entre grandes empresas biotecnológicas e graneleiras<sup>22</sup> mas também para a participação de pequenas e médias empresas e institutos públicos de pesquisa, que poderiam ocupar espaços nos interstícios das transações entre os *big*

---

<sup>22</sup> Como evidencia o recente acordo da Monsanto com a Cargill para comercialização de seus produtos geneticamente modificados (Gazeta Mercantil, 18/03/1999, A3).

*players*. É neste novo ambiente competitivo que insere-se a sugestão de desenvolvimento de pólos locais em pesquisa agro-biotecnológica.

Oportunidades tecnológicas também existiriam para a exploração de nichos do mercado mundial baseadas em capacitações já estabelecidas no SAA regional. Estas oportunidades são espaços para inovações incrementais de melhoramento de variedades e manejo agronômico e ambiental visando a valorização do produto não modificado geneticamente. Neste esforço coordenado de inovação, existe amplo espaço para consórcios de P&D liderados pelos institutos públicos de pesquisa em associação com as cooperativas de produtores, a pequena e média empresas emergentes especializadas em produtos *saudáveis* e as grandes empresas exportadoras do *agribusiness*. As vantagens já estabelecidas dos SAA nacionais poderiam ser ampliadas com a integração de capitais e alianças estratégicas em P&D e gestão compartilhada de logística comercial.

O foco relevante para obtenção de vantagens dinâmicas seriam cadeias de produtos similares, que poderiam evoluir para *cadeias regionais* intra-bloco. Mesmo que cada uma das indústrias que compõem uma cadeia possuam limites relativamente estreitos para auferir ganhos de escala e pouca densidade para gerar dinamismo inovativo e diferenciação de produtos, é possível com a regionalização da produção, auferir *ganhos sistêmicos de coordenação vertical*; através de

- a) redução de custos de matérias-primas através de *regional sourcing*, ganhos de escala em aprendizado e capacitação de redes de fornecedores;
- b) redução de custos de desenvolvimento de produtos na cadeia através de inovação dirigida pelas indústrias a jusante e articulada aos institutos públicos de pesquisa agropecuária;
- c) ganhos de escala na logística de armazenagem, transportes e portuária; economias de escala das firmas através de incentivos a criação empresas binacionais e joint ventures, possibilitando maior capacidade econômica para atuar no grande negócio da comercialização mundial de *commodities* agrícolas.

A organização verticalizada natural do SAA o torna um candidato a liderar a construção destas vantagens sistêmicas regionais, criando com isto escala econômica e financeira para a transição de uma esfera nacional de operação produtiva para uma esfera regional. Esta seria a base produtiva indutora do desenvolvimento do sistema regional de inovação do agro-industrial.

## BIBLIOGRAFIA

- BELIK, W. (1997). *A reestruturação da indústria de alimentos no Brasil*, Relatório de Pesquisa – CNPq, mimeo.
- CARULLO, J. C. (1994), *Vinculación universidad-empresa: cooperación e integración – el caso del Centro Argentino-Brasileño de Biotecnología (CABBIO)*, Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica, Buenos Aires
- CASTRO, A. C. (1995). *A dinâmica agroindustrial do Centro-Oeste*, IPEA, Brasília.
- CEBRAP (1997), *Concentração e centralização de capitais na indústria de alimentos brasileira*, Relatório Final de Pesquisa – Cebrap, mimeo.
- CEPAL (1998), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Nações Unidas, Santiago de Chile.
- FAJNZYLBER, F. (1983), *La industrializacion trunca de America Latina*, Centro Editor de America Latina, CET, Mexico.
- FREEMAN, C. (1989), The diffusion of Biotechnology through the economy: the time scale, in OECD, *Biotechnology: economica and wider impacts*, OECD Publications, Paris.
- FREEMAN, C. and PEREZ, C. (1988), Structural crises of adjustment: business cycles and investment behaviour, in DOSI, G. et alli. (eds.), *Thecnical change and economic theory*, Pinter Publishers, London, New York.
- FUGLIE, K. O., ECHEVERRIA, R. G. e PRAY, C. E. (1998), *Science and tecnology for agricultural development: new institutions for funding and performance*, Conference on The New Strategic Role of the Rural Sector for Latin America's Development, Cartagena.
- GAZETA MERCANTIL, vários números.
- GOODMAN, D. and REDCLIFT, M. (1991), *Refashioning nature*, Routledge, London and New York.
- GOODMAN, D. and WILKINSON, J. (1990), Patterns of research and innovation in the modern agri-good system. In T. Marsden and S. Whatmore (eds.), *Technological change and the rural environment*, David Fulton, London.
- GOODMAN, D., SORJ, B. & WILKINSON, J. (1987), *From farming to biotechnology. A theory of agro-industrial development*, Basil Blackwell, Oxford.
- IGLESIAS, E. V. (1997), *Globalización e integración regional: consecuencias para América Latina*, Preparação da Conferência do Banco Mundial sobre o desenvolvimento da América Latina, BID.
- IPARDES (1994), Política de reconversão: critérios e parâmetros para a formulação de um projeto de reconversão, *Estudos de Política Agrícola – nº 19*, IPEA.

- JANK, M. S., GARBARINO, P.e NASSAR, A. M. (1998), Estratégias Agroalimentares para o Mercosul ampliado, *Preços agrícolas*, nº 144, p. 10 – 16.
- KLOPPENBURG Jr., J. (1990), *First the seed – The political economy of plant biotechnology*, Cambridge University Press, Cambridge.
- KRUGMAN, P. e OBSTFELD, M. (1991), *Economia internacional – teoria e política*, McGraw–Hill, Madrid.
- KRUGMAN, P. (1994), *Peddling prosperity*, Norton & Company, , New York
- LEMOS, M. B. (1996), *Oportunidades de negócios no Mercosul – o caso do Agribusiness brasileiro*, Seminário Oportunidades de Negócios no Mercosul, Congresso Nacional.
- LEMOS, M. B., (1992), *The agro-food system in semi-industrialized countries: the brazilian case*, PhD Thesis, University of London.
- LOPES, M., R. (1996), Mercados agrícolas e o processo de integração no Mercosul, in A. S. P. Brandão e L. V. Pereira, *Mercosul – perspectivas da integração*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- MELLO, I.,P. (1996), A inserção do Mercosul na economia mundial, in A. S. P. Brandão e L. V. Pereira, *Mercosul – perspectivas da integração*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- MORO, S., LEMOS, M. B. (1998), Competitividade internacional das exportações estaduais e brasileiras de produtos do complexo soja, *Anais do 36º Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, vol. 1, p. 833 – 848.
- OHKAWA, K., KOHAMA, H. (1989), *Lectures on developing economies – Japan's experience and its relevance*, University of Tokyo Press, Tokyo.
- RAMA, R. (1998), *Industria agroalimentaria: innovación y globalizacion*, Workshop sobre Capacitación en Análisis de Cadenas Agroalimentarias y Macroeconomía/Políticas Agrícolas en América Latina, Rio de Janeiro.
- SALLES FILHO, S. (1998), *Política científica e tecnológica para a agricultura*, Workshop sobre Capacitación en Análisis de Cadenas Agroalimentarias y Macroeconomía/Políticas Agrícolas en América Latina, Rio de Janeiro.
- SILVEIRA, J. M. (1985), *Progresso técnico e oligopólio: as especificidades da indústria de sementes no Brasil*, Dissertação de Mestrado, UNICAMP, Campinas.
- SOUSA, E. L. L. e MARQUES, P. V. (1998), O modelo agroexportador de grãos da Argentina, *Preços agrícolas*, nº 144, p. 17 – 24.
- SOUTH CENTRE (1997), *Foreign direct investment, development and the new global economic order*, Atar, Geneva.
- ZAHLER, R. (1997), Economic and monetary union in Europe and the creation of the Euro: their relevance for and impact on Latin America, *Integration & Trade*, vol. 1, BID.