

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**O MERCOSUL E O BRASIL:
DO “TRATADO DE ASSUNÇÃO” À AGENDA DE RELANÇAMENTO 2000**

Marianna Schleder
Matrícula 0014822

Orientador: Roberto Iglesias

Junho de 2004

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**O MERCOSUL E O BRASIL:
DO “TRATADO DE ASSUNÇÃO” À AGENDA DE RELANÇAMENTO 2000**

Marianna Schleder
Matrícula 0014822

Orientador: Roberto Iglesias

Junho de 2004

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.

“As opiniões expressas neste trabalho são de única e exclusiva responsabilidade do autor”

Agradeço ao professor Roberto Iglesias pela excelente orientação e dedicação ao longo do desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço a professora Sandra Rios pela ajuda inicial, tornando possível a realização deste trabalho tal como foi feito.

Especialmente, agradeço a meus pais, Annibal e Robecy Schleder, por todo o carinho e dedicação, e ao meu namorado Bruno Ferman, que sempre teve uma importância definitiva em todos os momentos da minha vida.

ÍNDICE

I - Introdução	5
II – Origens do MERCOSUL e os primeiros anos do “Período de Transição”	9
III – O “Protocolo de Ouro Preto” e o avanço efetivo do MERCOSUL.....	18
IV – Consolidação e aprofundamento do MERCOSUL	22
V – Estagnação Econômica e Comercial e a Elaboração de uma Nova Agenda	Erro! Indicador não definido.
VI - Conclusão	42
VII - Bibliografia	45

I - Introdução

As circunstâncias geográficas sempre tiveram presença marcante na história do Cone Sul. A Bacia do Prata, núcleo de disputas e guerras ao longo dos últimos cinco séculos, foi também o eixo central do desenvolvimento econômico e comercial da região. Em torno do Rio da Prata, do Rio Paraguai e do Rio Paraná disputaram-se as mais violentas batalhas da região. Ao mesmo tempo, nesses rios situam-se capítulos fundamentais da emancipação política e econômica dos futuros sócios do MERCOSUL.

Durante boa parte dos séculos XVI e XVII, por exemplo, a coroa espanhola organizou o sistema comercial de suas colônias austrais em torno do esquema de “frotas e galeões”, autorizando a alguns portos unicamente o direito de enviar ou receber mercadorias provenientes dessas colônias. Para cidades como Buenos Aires, fundada em 1580, esse sistema funcionava como uma camisa de força, ameaçando o desenvolvimento natural de uma região rica em recursos. Confrontada com a perspectiva de uma verdadeira asfixia econômica, a população de Buenos Aires optou pela única saída possível: o intercâmbio comercial (ainda ilegal) com o Brasil.

Registros de 1585 dão conta do primeiro episódio dessa longa história: financiada por Frei Francisco de Victória, Bispo de Tucumán, uma expedição comercial clandestina leva ao Brasil roupas e tecidos. Dois anos depois, outra expedição parte de Buenos Aires, com produtos no valor de mais de 10 mil pesos de prata. A seu retorno, traz produtos brasileiros valendo quase 20 mil pesos. Inicia-se, assim, um intercâmbio que, ao longo dos séculos, não cessaria de aumentar.

Mais de quatro séculos se passaram e o MERCOSUL é hoje o mais importante projeto de política externa do Brasil. Decorridos pouco mais e treze anos desde a assinatura do Tratado de Assunção, a 26/3/91, tornou-se uma das mais bem sucedidas iniciativas diplomáticas na história da América do Sul. Sua evolução positiva é um dos elementos centrais do quadro político de entendimento e cooperação entre os países do Cone Sul. A expansão dos fluxos de comércio e investimento intra-regionais passou a constituir importante instrumento para a promoção do desenvolvimento dos países membros. No

plano internacional, o MERCOSUL afirmou-se como um exemplo de cooperação entre nações de uma mesma região.

Em treze anos, o bloco passou de um arranjo comercial bastante restrito para, praticamente, uma área de livre comércio, com esforços adicionais no sentido do estabelecimento de uma união alfandegária e da progressão em direção a um mercado comum. Apesar destes avanços, o processo de integração sofreu retrocessos em função de diferentes fenômenos econômicos, como a crise financeira asiática, a desvalorização da moeda brasileira e, posteriormente, a incerteza econômica na Argentina. Os retrocessos para o processo de integração criam problemas de credibilidade e poderiam ameaçar o seu futuro. Este trabalho discute o nível de integração econômica do MERCOSUL, a velocidade com que este processo ocorreu, assim como os diferentes estágios de integração econômica que coexistem atualmente como resultado da rapidez deste processo. Visa ainda discutir as principais realizações nos últimos treze anos, identificando os problemas bem como as oportunidades e desafios que o bloco tem diante de si no futuro próximo.

Nesses treze anos o MERCOSUL apresentou um sucesso notável no que diz respeito a redução das barreiras tarifárias e não tarifárias e no crescimento do comércio intra- bloco, especialmente a partir de 1998¹. Em adição a isso, o grupo como um todo reduziu as barreiras tarifárias e não tarifárias para o comércio com países fora do MERCOSUL e se moveu no sentido de uma “*customs union*” graças as negociações e implementações em larga medida de uma tarifação externa comum.

Apesar desses avanços, o processo de integração experimentou ao longo desse período várias adversidades como a maioria dos outros processos de integração ao redor do mundo também enfrentaram; em uma análise mais global de integração econômica, revendo-se o histórico das lições tiradas de “ondas” de integração econômica passadas, James (2001) aponta três interpretações:

- Auto-destruição
- Recuo
- Fraqueza nas regulações institucionais²

¹ O comércio intra- bloco cresceu de 9% do total de exportações em 1990 para 25% do total das exportações do grupo, apenas oito anos depois, mas decresceram substancialmente após a crise Asiática, a desvalorização do Real, e mais recentemente, a crise Argentina.

² Como indica o título do Artigo, “The End of Globalization, Lessons from the Great Depression”, o autor dá uma ênfase especial na grande “onda” de Globalização do final do século dezenove que culminou com a Grande Depressão, grande protecionismo, e nacionalismo no período entre guerras.

O autor defende a idéia de que ressalvas contra os três maiores pilares da globalização (fluxo de capitais, comércio e migração internacional) podem ser destacadas como as maiores razões (protecionismo, nacionalismo, opostos aos princípios de globalização) para a crise atual do modelo. Ele levanta a questão se o fracasso (e as revoltas também) do encontro da OMC em Seattle, USA em Novembro de 1999 apontou diretrizes par o novo século e concluiu que:

“at present there is the beginning of na antiglobalist coalition, based on hostility to immigration (because of concerns about the labour market), a belief in capital controls (in order to prevent shocks emanating from the finanacial sectors), and skepticism about global trade”.(James, 2001, p.223)

O autor argumenta ainda que essas manifestações não produziram nem um coerente “consenso intelectual” contra a globalização nem um modelo específico de sucesso nacional, e a ausência desses dois aspectos

“explains why pendulum is so slow in swinging back from globality. But it does not and cannit explain why it will not swing”.(James, 2001, p.225)

Não diferente das tendência mundiais discutidas por Harold James, o processo de integração do Mercosul experimentou adversidades de toda sorte como resultado de diversos fenômenos econômicos como a crise Asiática, a desvalorização da moeda brasileira e as incertezas quanto a economia argentina. Essas adversidades criaram problemas de credibilidade para o grupo e pode comprometer o futuro do processo.

Somando-se a isso, ainda não se fez claro quais as consequências das tendências globais discutidas por James (recente colapso do encontro da OMC em Cancun, México e as dificuldades associadas às negociações da ALCA- Área de Livre Comércio das Américas) e quais os efeitos no MERCOSUL, um vez que os países membros podem ser induzidos ou tentados a negociar bilateralmente (realizar acordos bilaterais com outros países) ou podem manter suas negociações como um bloco coeso.

Este trabalho está dividido de forma que os primeiros capítulos versam sobre a cronologia de fatos e análises econômicas sobre os diversos períodos que o MERCOSUL atravessou, e no capítulo final é feito um balanço sobre os primeiros dez anos do acordo.

II – Origens do MERCOSUL e os primeiros anos do “Período de Transição”

A aproximação Brasil- Argentina está na origem da formação do MERCOSUL. Em uma visão de longo prazo, essa aproximação foi um dos fatos mais importantes da história diplomática do Brasil, talvez o mais importante desde a atuação do Império no Prata no século XIX ou da obra de consolidação de fronteiras levada a cabo pelo Barão do Rio Branco entre 1895 e 1909. Inverteu-se o signo da relação bilateral, que deixou de constituir fator de incertezas para o equilíbrio estratégico na América do Sul e passou a ser, ao contrário, uma garantia de paz e estabilidade para a região. Os passos iniciais para a superação das rivalidades e desconfianças do passado foram dados ainda à época dos regimes militares nos dois países. Destacam-se, nesse sentido, o Acordo Tripartite sobre Itaipu e Corpus (1979), o apoio brasileiro à Argentina durante o conflito das Malvinas (1982) e os entendimentos na área da cooperação nuclear. Ao se inaugurar o governo José Sarney (1985), porém, os fatores de competição e rivalidade próprios de uma convivência complexa e secular ainda se faziam presentes, ao lado dos fatores crescentes de associação.

Foi a partir da plena redemocratização nos dois maiores países da região (a Argentina em 1983 e o Brasil em 1985), assim, as relações bilaterais entraram efetivamente em um novo período. Pela primeira vez na história, a América Latina (à exceção de Cuba) falava a linguagem comum da democracia representativa. Essa nova realidade permitiu um grau de coordenação e concentração nunca antes observado no continente, abrindo caminho para processos inéditos de associação e integração, como no caso do Brasil e da Argentina. Ambos os governos passaram a ver no respectivo vizinho um elemento de apoio à sua própria estabilidade política e aos ensaios de transformação econômica que faziam. Os presidentes José Sarney e Raul Alfonsín tiveram o mérito de eliminar imediatamente os fatores de suspeita recíproca que ainda minavam o relacionamento. O presidente argentino tomou a iniciativa de propor uma visita sua à Usina de Itaipú, rompendo a desconfiança que por tantos anos abalara a relação bilateral. E ambos se comprometeram logo no início do processo a cooperar justamente na área em que as suspeitas eram mais fortes, a nuclear.

A Declaração de Iguazu, assinada pelos Presidentes Sarney e Alfonsín em 30/11/1985, foi o marco inicial do novo período que se iniciava, e registrou as intenções de cooperação nas áreas econômico- comercial, nuclear e outras. Seguiu-se, no dia 20/07/1986, a assinatura da Ata de Integração e Cooperação Brasileiro- Argentina, que estabeleceu as bases do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), o qual tinha por objetivo promover a formação de um espaço econômico comum por meio de abertura gradual e seletiva de setores produtivos específicos. A tendência global de formação de blocos regionais, como forma de permitir ganhos de escala e produtividade, foi um fator importante para a assinatura desse acordo, mas nesse caso é importante fazer a ressalva de que, à parte o precedente da então Comunidade Européia, o Brasil e a Argentina, diferentemente do argumento muitas vezes ventilado, não estavam reproduzindo uma tendência já estabelecida mundialmente. Ao contrário, os dois países foram parte, de forma sincrônica, do movimento de afirmação dessa tendência, que teria no acordo de livre comércio Estados Unidos- Canadá (1988), na constituição da APEC (1989) e na assinatura do NAFTA (1992) outros marcos relevantes. O PICE, como se observa, é anterior a esses exemplos. Já no período das presidências Sarney- Alfonsín foi lançada a meta de um Mercado Comum no Cone Sul. O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil- Argentina, de 29/11/1988, previa, a liberalização completa do comércio de bens e serviços em prazo máximo de dez anos e tratava ainda das demais questões da agenda de um Mercado Comum.

Em 6/7/1990, a Ata de Buenos Aires, firmada pelos Presidentes Fernando Collor e Carlos Menem, anteciparia para 31/12/1994 o prazo para formação do mercado Comum entre os dois países. Poder-se-ia dizer, utilizando a linguagem do GATT/ OMC, que a liberalização inicial promovida pelo PICE, de caráter mais gradualista, se fazia por meio de “listas positivas”, ou seja, a liberalização comercial se aplicava apenas àqueles setores para os quais houvesse uma decisão específica a respeito. Com o Tratado de Integração, passou-se a uma integração comercial de “listas negativas”, ou seja, ficariam de fora da abertura comercial recíproca e automática apenas setores expressamente excluídos.

No contexto do anúncio pelo Presidente George Bush da “Iniciativa para as Américas”, o Paraguai e o Uruguai foram, em agosto de 1990, convidados a participar do processo de integração Brasil- Argentina. Desde aquele momento estava presente a percepção de que, em bloco, os países do Cone Sul poderiam efetuar negociações econômicas com outras regiões em uma posição mais favorável. Como resultado, assinou-

se a 26/03/1991 o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai, o Tratado de Assunção.

No chamado “período de transição”, conforme a definição do Tratado de Assunção, foram construídas as bases do MERCOSUL. Os quatro países membros e os dois associados ao MERCOSUL representam 67% da área da América Latina, 47% da sua população, e mais da metade do Produto Interno Bruto da região. Embora esses números sejam bastante expressivos, eles escondem substanciais diferenças entre os países membros do acordo. Por exemplo, mesmo o bloco representando dois terços da área total da América Latina, o Brasil sozinho ocupa 40% de toda a região, enquanto o Uruguai representa menos do que 1% do território. Similarmente, o Brasil contribui com com 37% e 38% do PIB da região em 1998 e 2001, respectivamente, contrapondo-se a menos de 0,5% do Paraguai nos dois anos. Em outras palavras, existem variadas e significantes diferenças entre os países membros, como podemos ver na tabela 1:

	Área		População- 2000		PIB- 1998		PIB 2001	
	Km	% Am. Latina	em milhões	% Am. Latina	em US\$ milhões	% Am. Latina	em US\$ milhões	% Am. Latina
Argentina	2.780.400	13,5	37.032	7,3	281.450,20	14,78	257.723,50	12,94
Brasil	8.511.965	41,4	170.693	33,6	703.647,60	36,96	749.505,70	37,64
Paraguai	406.752	2	5.496	1,1	8.594	0,45	8.737	0,44
Uruguai	177.414	0,9	3.337	0,7	20.517,70	1,08	18.780,20	0,94
Bolívia	1.098.581	5,3	8.329	1,6	7.727	0,41	8.036	0,4
Chile	756.626	3,7	15.211	3	84.953,20	4,46	90.622,20	4,55
MERCOSUL	13.731.738	66,8	240.098	47,3	1.106.890	58,14	1.133.405	56,91
Resto da Am. Latina	6.814.350	33,2	267.832	52,7	796.849,20	41,86	858.090,70	43,09
Am. Latina	20.546.088	100	507.930	100	1.903.740	100	1.991.496	100

Fonte: Anuário Estatístico da América Latina e Craibe 2002, CEPAL

Ainda que não tenha em momento algum suscitado resistências suficientemente fortes para desarticulá-lo, o MERCOSUL fora inicialmente recebido com muitas reservas, ceticismo ou desinteresse, em razão do baixo grau de interdependência econômica na sub-região. Sua progressiva afirmação deveu-se, assim, à vontade política dos Estados, em um contexto inicial de escasso interesse empresarial ou, de forma mais geral, das sociedades envolvidas. Por outro lado, além do empenho político dos governos, a própria evolução do comércio intra- zona viria a criar, em um primeiro momento com mais força no Brasil, uma coalizão empresarial em favor do MERCOSUL.

A conjuntura brasileira durante a maior parte do “período de transição” era particularmente difícil, e certamente não favorecia a negociação externa de compromissos da magnitude do MERCOSUL. O Presidente Fernando Collor, que assinou o Tratado de Assunção, foi afastado do cargo em Outubro de 1992. No início do governo Itamar Franco,

até a posse de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda (abril de 1993), a área econômica do governo passou por contínuas alterações. O quadro econômico em 1991/92 era de “estagflação”. A economia voltaria a crescer em 1993, mas ainda em um contexto de altas taxas de inflação e de incertezas políticas. A assincronia macroeconômica entre o Brasil e a Argentina viria a provocar elevados desequilíbrios na balança comercial bilateral. Enquanto a economia argentina crescia vigorosamente em 1992 e 1993, o Brasil apenas nesse último ano começaria a recuperar-se da “estagflação” de 1987-1992 (em 1993 houve crescimento de 4,2%, mas a inflação permaneceu elevada). Também as políticas cambiais divergiam radicalmente. Os elevados superávits em favor do Brasil davam origem a sucessivas dificuldades no processo de integração, especialmente ao longo de 1992 e 1993; em editorial de 18/11/1993, o jornal O Estado de São Paulo comentava: “Quanto mais se aproxima o dia em que haverá a união aduaneira, em primeiro de janeiro de 1995, mais se agravam as dificuldades de entendimento entre os dois países. Se tais dificuldades não forem contornadas, o MERCOSUL pode se tornar um desastre diplomático, comprometendo talvez definitivamente as relações bilaterais...O Brasil deu à carta do MERCOSUL valor desproporcional à aposta”.

O MERCOSUL em seu período inicial, coincidiu com o lançamento do “Plano Cavallo” na Argentina, que fez uma opção de política econômica onde atrelou sua moeda ao dólar, com valor paritário, em um sistema de “currency board”. A economia Argentina iniciava então vigoroso período de expansão, e a conjunção de câmbio fixo com crescimento econômico viria a provocar de forma muito natural, dificuldades na conta de comércio. As importações argentinas expandiram-se fortemente a partir de 1991, enquanto as exportações permaneceram, em um primeiro momento, praticamente inalteradas. Sendo assim, as contas externas tornaram-se o elo frágil do “Plano Cavallo”. A extrema sensibilidade da balança comercial argentina tornou-se o centro de vários debates sobre a condução da política nacional e do próprio futuro do MERCOSUL. Os questionamentos quanto ao futuro do acordo tangenciavam principalmente o desequilíbrio na conta de comércio da Argentina com o Brasil, o que fragilizou de certa forma o relacionamento bilateral entre os dois países e modificou a agenda do MERCOSUL. A insatisfação argentina em relação aos déficits comerciais com o Brasil viria a se evidenciar por atitudes como:

- Medidas de defesa comercial contra produtos brasileiros;

- Demandas de coordenação macroeconômica (cabe aqui ressaltar que a vantagem cambial em favor dos exportadores brasileiros decorria, da política de apreciação real do peso, e não de alegadas desvalorizações competitivas do Cruzeiro. As desvalorizações do Cruzeiro eram essencialmente nominais, visando compensar as taxas de inflação interna);
- Declarações por muitas vezes agressivas em relação a fatores que explicariam as vantagens de natureza competitiva do Brasil naquele momento. Segundo publicado na Gazeta Mercantil de 05/01/1994, por exemplo, reproduzia as seguintes declarações do Ministro Cavallo: “O que é que o Brasil exporta hoje? Saldos e sobras não vendidos no mercado interno. Com o empobrecimento da população, cai o consumo e o excedente é vendido a qualquer preço. Esse tipo de aumento das exportações empobrece o país e para que haja esse tipo de exportações são necessários salários baixíssimos e uma política interna de fome”;

O Brasil, apesar das fortes pressões do empresariado nacional e da imprensa, optou por não reagir, pelo menos não de uma forma mais dura, a tais medidas ou manifestações argentinas. Um fator explicativo dessa posição seria o saldo favorável ao Brasil da balança comercial bilateral e mais do que isso a visão estratégica da importância histórica da construção do MERCOSUL que os governantes brasileiros tinham na época. Por ter essa visão o Brasil se dispunha a praticar uma política de acomodação de interesses para preservar a perspectiva maior de ganhos recíprocos no longo prazo com o processo de integração. Mais do que isso: por iniciativa de então Chanceler Fernando Henrique Cardoso, o país viria ainda a tomar, no “período de transição”, decisões estratégicas no sentido de favorecer compras de petróleo, trigo e automóveis da Argentina, entre outros produtos.

Em Julho de 1994, o favoritismo do Partido dos Trabalhadores nas pesquisas de opinião pública sobre as eleições presidenciais de Outubro daquele ano no Brasil criava a forte perspectiva de um distanciamento radical nas orientações de política econômica entre os dois principais sócios do MERCOSUL. A Argentina não tinha interesse em esconder, mesmo nos mais elevados níveis, sua inquietação com essa perspectiva, pode-se dizer que o acordo passava por um momento delicado uma vez que poderia sofrer retrocessos ou no melhor dos casos congelamento de seu andamento.

Ainda durante o “período de transição”, a Argentina emitiu sucessivos sinais ambíguos quanto a uma eventual alternativa preferencial pela integração continental. O comprometimento com o MERCOSUL não parecia ser uma opção consolidada:

“O questionamento de funcionalidade do processo (sub- regional) tem origem no país sobre o qual recaem os custos da atual assimetria macroeconômica – a Argentina. Neste país, o bloco liberal- conservador, hegemônico na condução da política econômica doméstica, criticou permanentemente o projeto MERCOSUL, defendendo um projeto de inserção internacional próximo do modelo chileno, que combina abertura multilateral e declarada preferência das relações com os Estados Unidos”(Pedro da Motta Veiga, 1994, MERCOSUL: a agenda de consolidação interna e os dilemas da ampliação, Rio de Janeiro: FUNCEX, texto para discussão 98). O fato é que a perspectiva de um acordo hemisférico não prosperou para a Argentina, fora os fatores endógenos do próprio processo sub-regional, diferentes desdobramentos no cenário do continente contribuíram para consolidar a opção pelo MERCOSUL e a aceitação da União Aduaneira:

- Os Estados Unidos em nenhum momento fizeram um gesto concreto em direção à negociação de nenhum acordo de livre comércio com a Argentina, fosse bilateralmente ou através do NAFTA;
- Em 1994, as negociações com base na Cúpula de Miami, criaram uma via alternativa de aproximação comercial com os EUA;
- As repetidas garantias do Brasil de que via as iniciativas de integração sub-regional (MERCOSUL) e regional (zona de livre comércio com a Comunidade Andina) como etapas em direção a esquemas de integração mais abrangentes, e não como alternativas excludentes em relação ao conjunto continental, permitiram à Argentina vislumbrar a possibilidade de conciliar as vertentes sub-regional e hemisférica de sua política externa;

Cabe ressaltar que a perspectiva hemisférica talvez não tenha prosperado por falta de interesse dos EUA, se em 1992/93, os Estados Unidos tivessem lançado sinais concretos na direção de admissão da Argentina no NAFTA, possivelmente a União Aduaneira do MERCOSUL não tivesse existido.

Fazendo-se uma análise mais profunda, o Tratado de Assunção parece dar margem a interpretações diferentes: por um lado, a ambição política de construir um Mercado Comum em menos de quatro anos; por outro, a noção de que essa meta deveria ser buscada de forma gradual, sem imposições de um prazo rígido. Em um primeiro momento,

contudo, a percepção que prevalecia entre os agentes econômicos e na sociedade era determinada pelo impacto do artigo primeiro do Tratado de Assunção (o “Mercado Comum” deveria estar estabelecido em 31 de dezembro de 1994). A seguinte observação do Presidente José Sarney é bastante ilustrativa:

“O Mercado Comum Europeu começou há 40 anos. Aqui não podíamos pensar em fazer (o mesmo) do dia para a noite. Com otimismo, estabelecemos a meta de dez anos (para a formação do Mercado Comum). O governo Collor antecipou para cinco anos. Achei uma temeridade. Pior ainda, tive o receio do comprometimento do projeto...Agora, vejo que meus temores não eram infundados” (José Sarney, “A batalha do MERCOSUL”, Folha de São Paulo, 06/08/1993)

No decorrer de 1993, diferentes manifestações transmitiam a mensagem de que o Mercado Comum não se incluía entre as metas do chamado “período de transição”. Um exemplo é o artigo do Presidente Itamar Franco, preparado para publicação no “*Diário El Nacional*” de Caracas, em junho de 1993, que continha a seguinte passagem:

“...O Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai deverão efetivamente constituir, até o final de 1994, uma zona de livre comércio...e uma união aduaneira....A formação de um Mercado Comum entre nossos quatro países é tarefa altamente complexa e deverá constituir uma evolução ao longo do tempo. O Mercado Comum é um processo ao qual se chegará por etapas, como na Europa...O MERCOSUL é um processo negociador que não se esgotará em 01/01/1995.”

Em 1993, ainda não havia um documento formal do MERCOSUL explicitando o entendimento de que o Mercado Comum era uma meta a ser alcançada “ao longo do tempo” (na expressão do então presidente Itamar Franco). A V Reunião do CMC (Colônia do Sacramento, 17/01/1994) viria a superar definitivamente as ambiguidades sobre as metas de integração no período de transição; a decisão 13/93 aprovou documento (“Consolidação da União Aduaneira e transição para o Mercado Comum. Agenda e Cronograma de Tarefas”) que explicitava o entendimento de que o Mercado Comum seria uma meta a buscar após o chamado “período de transição”. Segundo esse documento os diferentes fatores conjunturais e a própria evolução do MERCOSUL geravam a necessidade de uma redefinição da sequência do processo de integração e do aperfeiçoamento dos instrumentos que o mesmo requer. Afirmou-se ainda o propósito de formalizar, a 01/01/1995, uma União Aduaneira como etapa essencial na construção do Mercado Comum. Nesse ponto faz-se importante destacar a atuação equilibrada dos

negociadores brasileiros, argentinos, paraguaios e uruguaios, uma vez que essa foi decisiva para que o MERCOSUL superasse o seu maior desafio na época que era representado pelas dúvidas iniciais a respeito dos objetivos desse “período de transição”.

Em julho de 1994, o MERCOSUL ainda era uma grande incógnita, pois embora o cronograma de desgravações tarifárias tivesse avançado como o previsto pelo Tratado de Assunção, as negociações sobre a União Aduaneira permaneciam indefinidas. O momento crucial de “virada” do MERCOSUL se deu na VI Reunião do CMC (Buenos Aires, 4-5/08/1994), na qual foi definida uma forma concreta ao entendimento alcançado na V Reunião do CMC, em Colônia do Sacramento, de que o MERCOSUL deveria buscar encerrar o “período de transição” constituindo enfim a União Aduaneira. Essa nova etapa pode parecer súbita, mas existem fatores que podem explicá-la:

- O Lançamento do Plano Real e a valorização da moeda brasileira, que criavam uma perspectiva concreta de solução para o problema dos altos déficits argentinos na conta de comércio com o Brasil;
- A melhora nas perspectivas da candidatura Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República, o que evitaria o cenário de conflito no MERCOSUL entre um governo de convicções claramente “neoliberais” na Argentina e outro, no Brasil, de uma esquerda que àquela altura pouco avançara na modernização de suas posições;
- A constatação gradual, por parte da Argentina, de que suas expectativas em relação a uma associação preferencial com os EUA (ou com o NAFTA) careciam de uma base concreta;
- O modo de condução do processo negociador, com base nos princípios de gradualismo, flexibilidade e pragmatismo. Os negociadores ativeram-se ao gradualismo quando promoveram o entendimento de que a meta factível para o “período de transição” era a União Aduaneira, então um Mercado Comum. Foram muito flexíveis ao fazer certas concessões comerciais recíprocas que possibilitaram a constituição da União Aduaneira e mais do que isso, foram pragmáticos ao administrarem de forma conciliatória e com espírito positivo as tensões comerciais registradas durante o período de transição;

Segundo Sandra Rios (2003), o processo de construção do MERCOSUL enfrentou uma série de dificuldades que ficam evidentes quando se faz um balanço das metas que, de fato, foram implementadas no prazo estabelecido:

“Em fins de 1994, quando é assinado o Protocolo de Ouro Preto, a livre circulação de bens estava parcialmente atingida, embora houvesse uma série de exceções e restrições não-tarifárias de diversas ordens. A Tarifa Externa Comum também estava definida, apesar dos ajustes e regimes temporários de exceção que foram incorporados (listas quatripartites) e regimes de convergência. Não houve avanços no que se refere à livre circulação de serviços e tampouco de fatores produtivos. Ainda mais distantes, ficaram os compromissos com a coordenação macroeconômica e harmonização de legislações em áreas pertinentes...Ao mesmo tempo em que se comprometiam com coordenação macroeconômica e harmonização futura de políticas, os dois sócios maiores adotavam políticas macroeconômicas e estratégias de inserção financeira internacional independentes e divergentes (Garcia- Pelufo, 2002)”(Sandra Rios, MERCOSUL: Dilemas e Alternativas para a Agenda Comercial, 2003).

III – O “Protocolo de Ouro Preto” e o avanço efetivo do MERCOSUL

E é nesse contexto que é assinado, em 17/12/1994, o Protocolo de Ouro Preto ou “Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL”, e encerra-se o chamado “período de transição”. O Protocolo dará ao processo de integração o perfil completo de uma União Aduaneira, a partir da sua assinatura, durante a Cúpula de Ouro Preto, o MERCOSUL passa a contar com uma estrutura institucional definitiva para a negociação do aprofundamento da integração em direção ao tão ambicionado Mercado Comum. Além disso, o Protocolo de Ouro Preto estabelece a personalidade jurídica do MERCOSUL, que, a partir de então, poderá negociar como bloco acordos internacionais. Os principais aspectos institucionais definidos pelo Protocolo são:

1. Natureza jurídica dos órgãos do MERCOSUL e sistema de tomada de decisões: o MERCOSUL possui uma estrutura orgânica inter- governamental, o que significa que são sempre os governos que negociam entre si, não existindo órgãos supranacionais. As decisões no MERCOSUL são sempre tomadas por consenso. Não existe a possibilidade de voto;
2. Órgãos do MERCOSUL: são criados alguns órgãos novos e mantida a maioria dos órgãos transitórios criados pelo Tratado de Assunção;
3. Aplicação interna das normas emanadas do MERCOSUL: uma vez que as normas do acordo não têm aplicação direta em seus países membros, os Estados devem comprometer-se em adotar medidas para sua plena incorporação ao ordenamento jurídico nacional;
4. Personalidade jurídica do MERCOSUL: é reconhecida a personalidade jurídica de direito internacional do MERCOSUL, o que possibilitará ao bloco a aquisição de direitos e a sujeição a obrigações como uma entidade distinta dos países que o integram;
5. Fontes jurídicas do MERCOSUL: o Protocolo reconhece o Tratado de Assunção, seus protocolos e instrumentos adicionais, bem como os demais acordos celebrados no âmbito do Tratado como fontes jurídicas do MERCOSUL;

6. Idiomas oficiais do MERCOSUL: o português e o espanhol são reconhecidos como idiomas oficiais. Os documentos de trabalho do MERCOSUL deverão ser elaborados no idioma do país sede das reuniões;
7. Solução de controvérsias: o anexo único do Protocolo aperfeiçoa o mecanismo de solução de controvérsias do MERCOSUL, inaugurado com a aprovação do Protocolo de Brasília, ao estabelecer os procedimentos gerais para reclamações perante a Comissão de Comércio do MERCOSUL;

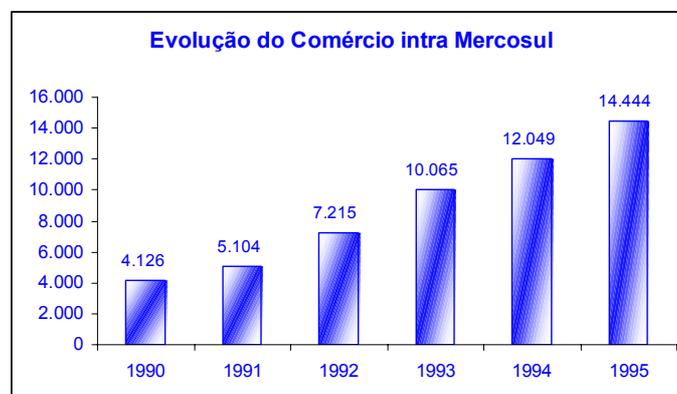
No momento em que o MERCOSUL passava pelo período de teste de formação, o Embaixador Celso Amorim, Chanceler em 1993/94, comentaria o seguinte: “No Brasil, conheço os que são muito a favor do MERCOSUL, e os que são simplesmente a favor”(Folha de São Paulo, 20/12/1994, pag.2). Efetivamente, não se vêem até hoje no Brasil grupos de interesse organizados que sejam frontalmente contrários à integração sub-regional. A única exceção seriam, talvez, setores agrícolas do Sul do País e determinados setores agroindustriais daquela região que mais sentiram o impacto da liberalização do comércio intra-zona. Mesmo assim, os Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, no geral, apóiam firmemente o processo do MERCOSUL.

Nessa época, alguns setores da sociedade brasileira contestavam, ou no passado haviam contestado, pontos específicos da evolução do MERCOSUL:

- Entre os Sindicatos e grupos mais à esquerda do espectro político, há uma crítica difusa de que o MERCOSUL teria sido construído de acordo com uma perspectiva “neoliberal”, e de que lhe faltaria uma dimensão social;
- Nos meios acadêmicos e jurídicos, há tendências representativas em favor de uma maior grau e institucionalização do MERCOSUL;
- Importantes formadores de opinião criticaram a perda de autonomia do Brasil para ditar a sua política comercial e uma política brasileira de concessões excessivas a seus parceiros sub-regionais;
- Economistas de orientação mais liberal contestam à ênfase atribuída ao MERCOSUL, e defendem maior prioridade a uma aproximação com os EUA e demais países desenvolvidos;

Além disso, alguns críticos acusavam, sem embasamento, que o MERRCOSUL seria um processo em benefício, preferencialmente, dos Estados do Centro- Sul, em detrimento dos interesses de outras regiões do Brasil. Nada, se fez mais eficaz para combater as críticas do

que os resultados econômicos e comerciais do MERCOSUL nessa época. Analisando-se o gráfico abaixo nota-se o crescimento do comércio intra MERCOSUL, desde um ano antes do Tratado de Assunção até o ano de 1995, ano da assinatura do Protocolo de Ouro Preto:



Fonte: Banco Central do Uruguai, 1995

A integração econômica trouxe um impressionante crescimento nas exportações do grupo, como podemos ver na tabela abaixo. Nota-se que houve não só um expressivo aumento das exportações intra- bloco, ou seja entre os sócios, mas houve também uma forte expansão das exportações para fora do grupo. Os valores da tabela estão expressos em US\$ do ano de 2000. A análise importante a ser feita nesse momento é perceber o quanto o início do MERCOSUL impactou nesses números, pois em 1992, quando o acordo completou o seu primeiro aniversário, vemos que as exportações totais cresceram 10 % em relação ao ano anterior, tendo as exportações para fora do bloco crescido em 6% e as intra-bloco em 41,4%.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Total	46.402	45.891	50.463	54.122	62.113	70.402
% cresc.	-0,3	-1,1	10	7,3	14,8	13,3
Fora do Mercosul	42.275	40.788	43.246	44.095	50.157	56.019
% cresc.	-1	-3,5	6	2	13,7	11,7
Com Mercosul	4.127	5.103	7.216	10.026	11.957	14.384
% cresc.	7,6	23,6	41,4	38,9	19,3	20,3

Fonte: IDB Periodic Note on Integration and Trade in the Americas, Dez 2002

Desde 1995, os membros do MERCOSUL estabeleceram a União Aduaneira, com a criação da TEC (Tarifa Externa Comum), que cobria 85% das importações. A TEC incluía doze níveis tarifários, que partiam de zero a 23%, e representavam um real decréscimo nas tarifas e comércio com o resto do mundo. Também foi estabelecido que essa tarifa não seria estabelecida de imediato e que diferentes produtos teriam tratamentos e prazos diferentes para aderirem à TEC. Na época, foi acordado que os países continuariam a usar suas tarifas até 2001, quando todos deveriam convergir para a TEC, mas por exemplo, para Bens de Capital ela seria de 14% e começaria em 2001, enquanto que para bens relacionados a computadores e informática ela seria de 16% e começaria em 2006.

IV – Consolidação e aprofundamento do MERCOSUL

Com o final do chamado “período de transição” deu-se lugar à fase de consolidação da União Aduaneira. A necessidade dessa União era muito mais do que um passo natural a ser dado e sim uma reflexão dos princípios de gradualismo, flexibilidade e pragmatismo que haviam orientado as negociações do MERCOSUL durante todo o “período de transição”. Após o rápido e eficiente avanço das negociações no decorrer de 1994, avanços esses que foram responsáveis pela formação do “arcabouço” de uma União Aduaneira, era senso comum que se fazia imprescindível unir forças e avaliar quais seriam, de fato, os próximos passos da integração sub-regional.

Segundo Pedro da Motta Veiga em “A Agenda de institucionalização do MERCOSUL: os desafios de um projeto em crise” (2003), pag.3:

“A gênese das dificuldades atuais enfrentadas pelo MERCOSUL remonta ao período pós-transição para a União Aduaneira, ou seja, 1995/1997, marcado pela crescente divergência de modelos macroeconômicos adotados pelos sócios maiores, pela deterioração das condições de acesso dos países- membros ao financiamento externo e pela incapacidade destes para lidar com uma agenda de negociação mais complexa e controversa do que a de eliminação de barreiras fronteiriças ao comércio.

Divergências de percepções e interesses entre os sócios tornaram inviável implementar a agenda de consolidação a aprofundamento definida em Dezembro de 1995. De maneira geral, o MERCOSUL passou a conviver com o *gap* crescente de implementação das medidas acordadas, o que gerou impactos negativos crescentes sobre a credibilidade do projeto de integração”.

Em 01/01/1995, entrava em vigor a União Aduaneira, mas era claro que o projeto ainda apresentava sérias lacunas, ainda não estavam claramente definidos vários pontos relevantes para a livre circulação de bens intra- zona e para a definição de uma política comercial comum extra- zona. É importante ressaltar que esse é o mesmo período em que as negociações com o Chile e a Bolívia passam a ser ponto focal dos países do MERCOSUL, absorvendo bastante tempo e atenção dos sócios.

Um ponto que gerava contradições era a dupla cobrança da TEC para produtos que entrassem no território da União Aduaneira por um país que não seu destino final, além das exigências de certificado de origem para todos os produtos que circulassem intra- zona, e da adoção de procedimentos alfandegários comuns e a definição de mecanismos comuns de defesa comercial (defesa contra práticas desleais de comércio intra- zona). É importante enfatizar que a União Aduaneira envolvia e ainda envolve aspectos de grande complexidade técnica e burocrática, os quais absorvem muito tempo e recursos escassos, como o humano, por exemplo. Logo, a vontade de que a União Aduaneira se tornasse uma realidade de sucesso era uma grande demonstração de seriedade e comprometimento em relação aos compromissos assumidos por parte dos sócios.

A crise cambial mexicana de dezembro de 1994 gerou efeitos que exigiram esforços extras do Brasil e da Argentina, justamente no momento de lançamento da União Aduaneira, esforços esses que eram concentrados em garantir a manutenção dos respectivos planos de estabilização econômica. Portanto, é bastante natural que o processo de integração ficasse relegado a segundo plano, tendo em vista que não seria possível um integração eficiente sem estabilidade econômica em cada um dos sócios.

É nesse contexto que José Botafogo Gonçalves, Subsecretário – Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Ministério das Relações Exteriores nos anos de 1995 – 1998 faz o seguinte comentário: “Durante a etapa de consolidação da União Aduaneira, que se iniciou em 01/01/1995 e se estenderá até 31 de Dezembro de 2005, a prioridade repousa na consecução de dois objetivos centrais: a implementação dos instrumentos de política comercial comum acordados durante o Período de Transição e a elaboração do quadro normativo complementar necessário ao adequado funcionamento da União Aduaneira”.

A “Agenda MERCOSUL 2000”, adotada na IX Reunião do CMC (Punta del Este, 6-7/12/1995), refletia esse caráter de gradualismo e pragmatismo. A ênfase do documento são as medidas de consolidação da União Aduaneira, a agenda inclui temas como serviços, abertura dos mercados financeiros, harmonização tributária ou coordenação macroeconômica, mas a meta do Mercado Comum continuou a ser vista de forma flexível, sem prazos impositivos. O ano de 1995 foi marcado por divergências comerciais no MERCOSUL, que refletiam a necessidade de medidas específicas de defesa dos planos de estabilização. A reação argentina à Medida Provisória 1024 (regime automobilístico brasileiro), foi bastante emblemática das dificuldades que medidas adotadas em defesa dos

planos de estabilização podiam provocar para o relacionamento com os parceiros do MERCOSUL.

Apesar das adversidades no cumprimento da agenda os anos 1995 e 1996 mantiveram a trajetória de afirmação da integração sub- regional, prova disso foi o crescimento exponencial dos fluxos de comércio intra- zona. É no ano de 1995 que é assinado o Acordo- Quadro Inter- Regional de Cooperação com a EU e em 1996, os Acordos de livre comércio como Chile e a Bolívia, em formato “4+1”, esse último em especial mostrou o potencial de crescimento e influência do MERCOSUL, principalmente no Cone Sul.

Renato L. R. Marques, diretor- Geral do Departamento de Integração Latino- Americana do MRE, fez ao final de 1996 a seguinte apreciação sobre os primeiros dois anos do MERCOSUL como uma União Aduaneira:

“A União Aduaneira implementada em 01/01/1995, passou, com galhardia, sua “prova de fogo” dos dois primeiros anos. Nesse período, o MERCOSUL consolidou-se como um agrupamento de crescente coesão interna e indiscutível capacidade de articulação externa...visto em perspectiva, pode-se afirmar que as propaladas “crises” (desde a automobilística até a dos têxteis ou a dos alimentos) não passaram de “bolhas alarmistas””

Podemos apontar três principais fatores responsáveis pelo maior grau de coesão alcançado nesse período:

1. A valorização do Real levou a economia brasileira à estabilização e ocasionou uma reversão, em favor da Argentina, da evolução dos saldos na balança comercial bilateral. A Argentina acumulou um saldo comercial de US\$ 3,16 bilhões nos anos 1995 e 1996, em contraponto com o déficit de US\$ 2,7 bilhões nos anos de 1992 até 1994. Em contraste a essas cifras está o déficit comercial da Argentina com os EUA de US\$ 12,2 bilhões entre 1992-1996. Em um análise mais superficial, pode-se dizer que esse foi o motivo que alterou positivamente as percepções da Argentina sobre o MERCOSUL. A Argentina sempre se sentiu um pouco desconfortável, pois achava a relação desequilibrada em favor do Brasil, logo os saldos comerciais favoráveis com o Brasil foram de fundamental importância, sobretudo em um cenário pós crise do México (conhecido como efeito “tequila”);
2. Com a posse, em 01/01/1995, do Presidente Fernando Henrique Cardoso, as relações Brasil e Argentina estreitaram- se, uma vez que sempre foi prioridade ao presidente

atender às preocupações e questões não só argentinas, mas como dos outros sócios também;

3. A experiência mexicana, foi um tanto quanto traumática para os EUA, logo a idéia de negociações hemisféricas (seja via NAFTA ou bilaterais) com novos países foi de certa forma adiada;

Em artigo publicado por ocasião da XI Reunião do CMC (Fortaleza, 16-17/12/1996), o Presidente Fernando Henrique Cardoso fazia os seguintes esclarecimentos:

“A integração é um processo, um projeto em aberto, que vai respondendo aos impulsos políticos e econômicos. A terceira fase da integração (sendo as precedentes, o estabelecimento de uma Zona de livre Comércio e a Segunda a consolidação da União Aduaneira), de criação de um Mercado Comum, permanece como objetivo de longo prazo. O momento é de consolidação das conquistas já alcançadas e de expansão horizontal do MERCOSUL através da negociação de acordos com outros países (já concluída com o Chile e a Bolívia) e outros agrupamentos regionais, como a União Européia”.

A partir da passagem de ano de 1996 para 1997, a questão do aprofundamento impôs-se gradualmente na agenda de negociações sub-regionais. As pressões para a formação da ALCA haviam se acelerado de tal forma que esse assunto tornou-se elemento decisivo para uma nova inflexão na evolução do MERCOSUL. Nesse âmbito, ganham força os argumentos sobre a necessidade de aprofundamento do acordo, de forma a assegurar sua identidade e permanência no contexto de uma eventual integração hemisférica.

Um exemplo bastante claro da maior disposição a partir de 1997 de acelerar a integração sub-regional, é a comparação entre as declarações conjuntas dos encontros presidenciais Fernando Henrique Cardoso- Carlos Menem em Buenos Aires (1996) e no Rio de Janeiro (1997). A declaração de Buenos Aires concentrava-se nas tarefas de consolidação da União Aduaneira. Já a declaração do Rio de Janeiro inclui a seguinte passagem:

“...queremos construir um verdadeiro mercado comum...A estabilidade econômica de cada um é fundamental para a estabilidade e a prosperidade de todos. À medida que avança o processo do MERCOSUL, torna-se prioritário desenvolver procedimentos de

diálogo e coordenação com vistas ao estabelecimento de critérios e políticas comuns em um crescente número de áreas e setores. ...O aprofundamento do MERCOSUL implica avançar mais na obtenção de acordos em novos temas. Devemos dar ênfase a nossos esforços para construir acordos sobre o comércio de serviços... . Devemos permitir progressivamente a nossas empresas participar em licitações. Reconhecemos...a importância de tratar nossas políticas públicas com vistas a um maior entendimento na matéria. ...Dada a política de vinculação externa, baseada na idéia do regionalismo aberto, surge a necessidade de preservar a essência de nossa iniciativa de integração e seu objetivo final, que é a construção de um mercado comum. Isso significa que o MERCOSUL intensificará sua integração interior, de modo a preservar sua identidade, sua singularidade. Em consequência, a velocidade relativa a que devam avançar a consolidação e o aprofundamento do MERCOSUL deve ser maior do que sua vinculação externa. Em sínteses, o eixo da estratégia do MERCOSUL deve passar por seu aprofundamento”.

Em um momento de dúvidas, questionamentos e preocupações com o futuro do MERCOSUL dentro do arranjo geograficamente mais abrangente de uma eventual ALCA, a III Reunião dos Ministros Responsáveis por Comércio no Hemisfério, realizada em Belo Horizonte em 16/5/97 (que adotou compromisso para o lançamento das negociações da ALCA na II Cúpula das Américas, realizada em Santiago em abril de 1998) foi um momento muito especial de afirmação do MERCOSUL. O parágrafo 5B da Declaração final registra formalmente que a ALCA conviveria com os acordos bilaterais e sub-regionais do continente, “na medida em que os direitos e obrigações assumidos ao amparo desses acordos não estejam cobertos pelos direitos e obrigações da ALCA, ou os ultrapassem”. Por ser uma União Aduaneira, e pretender formar um Mercado Comum, o MERCOSUL preenche por definição os critérios de maior abrangência ou profundidade de entendimento na comparação com a ALCA. A reunião de Belo Horizonte, foi então, um momento emblemático do grau de apoio interno ao MERCOSUL no Brasil. Diante dos temores difusos de sua “diluição” na ALCA, o encontro foi precedido de uma verdadeira mobilização nacional (parlamentares, empresários, sindicalistas, acadêmicos, imprensa) de caráter espontâneo, em favor de políticas que visavam à preservação da integração sub – regional. Nesse contexto, se faz importante ressaltar, a visão de longo prazo do Governo e da sociedade nacional a respeito dos benefícios do MERCOSUL, pois a mobilização em seu favor deu-se em um momento de renovadas dificuldades na sua agenda de

negociações, e em um período de sua evolução no qual o Brasil continuava a acumular déficits comerciais significativos com a Argentina.

A ALCA, colocou no centro da agenda sub-regional o debate sobre a aceleração do aprofundamento do MERCOSUL. A disposição renovada de discutir os temas de aprofundamento não significava naturalmente, por outro lado, que as tarefas de consolidação da União Aduaneira estivessem passando para um segundo plano de importância. O trecho a seguir da matéria da *Gazeta Mercantil* (“Argentina sugere política única de investimentos”, 19/6/97), relativa à XII Reunião do CMC (Assunção, Junho), serve para ilustrar essa afirmação:

“O Ministro da Economia da Argentina, Roque Fernández, propôs ontem a adoção, por parte do Mercosul, de uma política comum de investimentos. ...seria uma forma de avançar na integração...e fazer frente às pressões dos Estados Unidos, que querem diluir todos os blocos econômicos numa Área de livre comércio das Américas (ALCA) a partir de 2005. Mas...o Brasil insistiu em primeiro solucionar questões pendentes. Segundo o Chanceler Luiz Felipe Lampreia, as prioridades brasileiras são quatro: negociar, até o final de 1997, um regime automotivo comum; cumprir os prazos, ou até antecipá-los, para zerar as tarifas dos 1649 produtos incluídos em regime de adequação; adotar regras iguais de defesa do consumidor; e rediscutir os regimes especiais de importação. O que diferencia o MERCOSUL dos outros 30 países com os quais estamos negociando a criação da ALCA é nossa Tarifa Externa Comum (TEC)...”.

A XII Reunião do CMC (Montevidéu, 14-15/12/97) chegou a resultados importantes sobre a agenda de aprofundamento do MERCOSUL. Pela decisão 13/97, foi aprovado o Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL, que define a meta do livre comércio de serviços (artigo primeiro) a ser atingida em um prazo máximo de dez anos. Na XXVIII Reunião Ordinária do Grupo do Mercado Comum (12-13/12/97) que precedeu o encontro de cúpula, foi aprovada a Resolução 79/97, por meio da qual foi criado o Grupo Ad Hoc com o objetivo de discutir um regime de compras governamentais de bens e serviços no MERCOSUL. Vale registrar que a XII Reunião do CMC foi a primeira após o início da crise asiática que iria a provocar fortes turbulências nos mercados financeiros internacionais, restringindo as possibilidades de financiamento externo dos déficits em conta corrente dos países da sub-região. Nesse contexto, a Decisão 15/97 aprovou, em caráter transitório (no máximo até 31/12/2000) um aumento linear de três pontos percentuais na TEC.

Em paralelo ao debate sobre o aprofundamento do MERCOSUL, algumas divergências comerciais específicas continuaram a ocupar lugar de relevo na agenda sub regional. O seguinte trecho do editorial da Gazeta Mercantil (“As pendências Brasil-Argentina”, 11/3/97) fornece um quadro ilustrativo de tais divergências no princípio do ano:

“O pacote de controvérsias que os governos argentino e brasileiro procuram dirimir...envolve pelo menos 14 itens a respeito dos quais as trocas comerciais entre os dois países ainda estão sujeitas a embaraços... . Couro cru, têxteis, confecções e açúcar, por exemplo, têm problemas de tarifas. Alimentos, medicamentos e lubrificantes sofrem restrições sanitárias e legais. ...a Argentina se queixa de discriminações nas concorrências. E, finalmente, no caso dos automóveis, os incentivos recém- criados pelo Brasil para instalações de montadoras no Nordeste é que geraram discórdia...”.

A Medida Provisória 1569, adotada pelo Brasil em Abril de 1997 com o propósito de disciplinar a utilização de financiamentos de curto prazo a importações, provocou sérias divergências no MERCOSUL, possivelmente as mais importantes em 1997, ou mesmo desde a crise de 1995 relacionada ao regime automobilístico brasileiro (MP 1024/95). Tais divergências foram sendo superadas por decisões brasileiras, periodicamente renovadas, no sentido de atribuir tratamento mais flexível ao financiamento das importações intra-MERCOSUL. Em Setembro de 1997, uma nova pendência comercial viria a ocupar lugar de destaque na agenda do MERCOSUL: a questão do açúcar. Diante da lei aprovada pelo Congresso argentino, que vinculava as importações de açúcar brasileiro à extinção dos subsídios ao setor sucroalcooleiro no País, houve no Congresso Nacional ameaças de retaliação, no sentido de limitar as importações de trigo argentino. Além de sua importância econômico- comercial, o episódio repercutiu de forma especialmente intensa por Ter ocorrido em contexto político delicado, marcado por divergências públicas entre o Brasil e a Argentina a respeito da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Observa-se, um padrão segundo o qual as crises comerciais no MERCOSUL têm sido superadas por entendimentos políticos nos mais altos níveis, que invariavelmente reafirmam o compromisso comum com a integração sub- regional (como ocorreu na ocasião da MP 1024/95).

A reunião presidencial Brasil- Argentina no Rio de Janeiro, em abril de 1997, contribuiria para desanuviar o clima das negociações sub- regionais após a edição da MP 1569, e a visita de Estado do Presidente Carlos Menem ao Brasil, em 10-11/11/1997,

reverteria o clima negativo novamente criado com a crise do açúcar de setembro de 1997. Na verdade, essas crises devem ser vistas com naturalidade, pois até certo ponto são uma decorrência natural do expressivo crescimento dos fluxos de comércio intra- zona e do grau de interdependência entre os parceiros sub- regionais .

À medida que se aproximava a II Cúpula das Américas, realizada em Santiago nos dias 18-19/4/98, a perspectiva de negociação da ALCA passou a exercer menor grau de pressão sobre o ritmo dos entendimentos para o aprofundamento do MERCOSUL. Em novembro de 1997, o Executivo Norte- Americano viu- se levado a retirar do Congresso o pedido de autorização de “*fast track*”, diante das evidências de que não obteria o apoio necessário. Na sequência, tornou-se claro que a autorização tampouco seria obtida ainda em 1998. Sem o “*fast track*”, esvaziaram-se na prática as pressões para acelerar a conformação da ALCA. Na cúpula de Santiago, que aprovou o lançamento das negociações hemisféricas (em ritmo compatível com os interesses do MERCOSUL), Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai deram nova demonstração de unidade de propósitos, com consequências positivas para a imagem do bloco e para sua progressiva consolidação. Outro evento relevante na agenda da União Aduaneira ocorrido neste mesmo período foi a assinatura, em Buenos Aires, no dia 16/4/98, do Acordo- Marco para a criação da Zona de Livre Comércio MERCOSUL- CAN, que deveria vigorar a partir de 1/1/2000.

V – Estagnação Econômica e Comercial e a Elaboração de uma Nova Agenda

Até 1998, o comércio intra- zona vinha crescendo de forma acelerada, essa evolução estava no centro da dinâmica do MERCOSUL. Entre 1991-96, o crescimento médio anual havia sido de 27,3%, em comparação a uma taxa de 12,8% nos fluxos de comércio extra- zona. Em 1997, o crescimento ainda seria, respectivamente, de 19,9% e 14,4% (mas já se observava, aqui, uma maior convergência na evolução dos fluxos intra e extra zona). Nesse mesmo ano, o comércio intra- MERCOSUL chegou a representar 22,4% (ou seja, quase $\frac{1}{4}$) do comércio exterior total de seus membros. As trocas intra- zona passaram de US\$ 5,1 bilhões em 1991 para mais de US\$ 20 bilhões em 1997. Em 1998, por outro lado, pela primeira vez desde a sua criação, as trocas intra- MERCOSUL apresentaram uma pequena queda, de cerca de 0,5%. Além desse fato novo, repetiu-se a partir de 1998, em maiores proporções, o que já ocorrera após a crise mexicana de 1995, os países do MERCOSUL foram fortemente afetados pela retração de liquidez nos mercados financeiros internacionais, e viram-se na contingência de redobrar energias para manter seus respectivos planos de estabilização. Mais uma vez, as possibilidades de avanços nas negociações sub- regionais foram forçosamente colocadas em segundo plano (desta vez com o agravante de que a estagnação nos fluxos de comércio dificultava, por definição, concessões recíprocas que pudessem servir para desbloquear temas mais sensíveis da agenda de negociações.

Em artigo publicado na imprensa brasileira (O Globo, O Estado de São Paulo, Zero Hora, 09/12/1998), o então Secretário- Geral (Vice- Ministro) das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Sebastião do Rego Barros, alertava para a necessidade de uma reflexão sobre os rumos da integração, e comentava o seguinte: “O Brasil tem sido alvo de fortes reclamações de seus parceiros, em razão de diferentes alegações: travas a importações, subsídios às exportações, incentivos e isenções fiscais para investimentos estrangeiros. No Brasil, por outro lado, há crescente insatisfação em relação aos déficits comerciais recente com o MERCOSUL, bem como com a multiplicação de medidas de defesa comercial contra nossas exportações”.

Ainda nos primeiros meses de 1999, a mudança do regime cambial brasileiro e a forte desvalorização do Real introduziu um novo elemento de dificuldade a um quadro que já não era dos mais positivos. Os sócios do MEROSUL ficaram fortemente receosos com o que percebiam naquele momento como um risco de “invasão” de produtos brasileiros em seus mercados. Os setores empresariais desses países passaram a exigir então, de forma mais do que precipitada, a adoção imediata de salvaguardas ao comércio intra- zona.

O ano de 1999 desenhava-se então da seguinte forma:

- Esgotamento da etapa inicial de ganhos fáceis com a integração, em que as correntes de comércio expandiam-se de forma exponencial em decorrência das desgravações tarifárias automáticas;
- Complexidade natural da agenda de negociações ligadas à consolidação e ao aprofundamento da União Aduaneira (regime automotivo regional, medidas comuns de defesa comercial extra- zona, administração conjunta da União Aduaneira, defesa da concorrência intra- zona, harmonização de regulamentos técnicos e fitossanitários, defesa do consumidor, abertura dos mercados de serviços e de compras governamentais, entre outros temas). Após a fase de negociações tarifárias, impõe-se a busca de entendimentos sobre harmonização de legislações e políticas, o que é naturalmente muito mais difícil;
- Retração econômica, pela primeira vez desde a constituição do MERCOSUL, nas duas principais economias da sub- região (Brasil e Argentina), o que diminuiu naturalmente os espaços de manobra dos negociadores e fez aumentar as pressões protecionistas dos setores que se sentiam prejudicados pela integração;
- Para o Brasil e a Argentina, era o fim do chamado “regime de adequação”, que havia permitido prolongar, até 31/12/1998, no comércio intra- zona, a proteção tarifária a setores sensíveis. Uma vez que o Brasil já tinha incluído poucos produtos nesse regime, já havia largamente absorvido os impactos da abertura comercial intra- zona. Para a Argentina, porém, o impacto dessa carga de sacrifícios teve peso muito maior no início de 1999, o que reforçou os sentimentos protecionistas por parte de importantes setores produtivos, justamente no momento em que se encerrava o longo período de sobrevalorização do Real;
- Previsões de queda de até 25% nos fluxos de comércio intra- zona em 1999;
- Decisão brasileira de renegociar individualmente com os países da Comunidade Andina os respectivos patrimônios bilaterais de preferências tarifárias “históricas”;

O ano de 1999 pode desde já ser visto como o momento mais difícil da integração regional desde a assinatura do Tratado de Assunção. Diante da combinação de uma série de circunstâncias difíceis e extraordinárias (em especial a desaceleração econômica no Brasil e na Argentina e o fim do período de sobrevalorização do Real), nem mesmo o compromisso político dos governos foi suficiente para manter inalterada a dinâmica do MERCOSUL. Mais do que em crises anteriores (como as de 1993, 1995 e 1997/98), a agenda de negociações viu-se praticamente paralisada por conflitos decorrentes de pressões protecionistas contra o livre comércio intra- zona. Nesse período vale ressaltar as declarações do Presidente Menem reproduzidas naquele momento pela imprensa: “Em alguns momentos nós estivemos mal, e o Brasil nos ajudou. Chegou a hora de os argentinos exercerem a solidariedade”. Nunca esteve em jogo a prioridade do Brasil ao MERCOSUL, como se observa no trecho a seguir de artigo do Ministro Luiz Felipe Lampreia:

“A dinâmica da integração leva a que, quanto mais se avance, mais complexas se tornem as negociações e maiores sejam os desafios... . O incremento das trocas comerciais e a crescente interdependência das economias aumentam a possibilidade de fricções. Nada disso deve ser interpretado como sinal de perda de fôlego do processo, ou como reflexo de um arrefecimento do compromisso político dos Estados partes. Dentro dessa dinâmica de integração, vivemos hoje um momento especialmente delicado. ...Justamente neste momento é que se torna essencial reiterar a prioridade e o compromisso atribuídos ao MERCOSUL... . As dificuldades presentes indicam a necessidade da adoção de compromissos adicionais por parte de nossos países e apontam para o aprofundamento ainda maior do MERCOSUL. Como temos dito, diante de dificuldades a nossa resposta comum deve ser um equívoco ‘mais MERCOSUL’”.

Em encontro em Buenos Aires nos dias 6 e 7, os Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Carlos Menem decidiram dar início à consideração do projeto de longo prazo da coordenação macroeconômica. O setor fiscal foi identificado como ponto de partida para esse exercício, diante dos propósitos comuns de aprovação de leis para conter o endividamento público. No dia 28, à margem da Cúpula América Latina- Caribe/ União Européia, no Rio de Janeiro, os Presidentes do MERCOSUL e da EU chegaram a um entendimento sobre o lançamento das

negociações para uma Associação Inter- Regional entre ambas as regiões. Esse último evento, em especial, constituiu um novo momento de afirmação do MERCOSUL no plano internacional, como um bloco que procura encaminhar de forma conjunta os interesses estratégicos de seus membros.

No primeiro semestre de 1999, não se concretizou a previsão de uma temida “invasão” de produtos brasileiros nos mercados dos países vizinhos. Ao contrário: a Argentina continuou a ter um superávit comercial com o Brasil, de cerca de US\$ 300 milhões, e nossas vendas para aquele país tiveram uma queda de aproximadamente 30%. Manteve-se, mesmo assim, a pressão das circunstâncias desfavoráveis. Os setores da economia argentina que se haviam beneficiado da proteção proporcionada pelo regime de adequação entre 1995-98 continuaram a fazer pressão em favor da adoção de medidas protecionistas. Diferentes produtos brasileiros foram atingidos por decisões restritivas a sua entrada no mercado argentino.

O Governo brasileiro nunca se afastou de sua prioridade política ao MERCOSUL. As discussões sobre questões tópicas de comércio não afetam o compromisso de longo prazo e estratégico com a integração sub- regional. O MERCOSUL continua a ser o mais importante projeto de política externa do país. O Governo brasileiro trabalha com a perspectiva de que a estabilização da situação econômica do país após a mudança do regime cambial e as previsões de retomada do crescimento econômico na sub- região a partir do ano 2000 permitirão retomar a dinâmica que caracterizou o MERCOSUL desde sua criação, com a continuação de seu processo de consolidação e aprofundamento.

A crise no MERCOSUL em nenhum momento suscitou uma campanha de ataques à linha política de prioridade à integração sub- regional. Ao contrário: nos momentos em que o Governo brasileiro se viu compelido a adotar posições mais firmes em defesa de setores nacionais atingidos por medidas restritivas argentinas, houve manifestações de preocupação por parte de lideranças políticas, empresariais ou de importantes órgãos de imprensa. O Governo brasileiro foi repetidamente impulsionado pela sociedade nacional a atuar com moderação e cuidado nos momentos de crise.

Segundo Pedro da Motta Veiga, em “A Agenda de institucionalização do MERCOSUL”: “a adoção, em junho de 2000, da agenda de relançamento do

MERCOSUL sinalizou a percepção da importância atribuída à reversão do quadro de deterioração, através da adoção de iniciativa política voltada para a definição de uma agenda positiva de superação de conflitos e de estabelecimento de novas regras e disciplinas. No entanto, a iniciativa não pode reverter a deterioração de expectativas em relação ao futuro do bloco, que se aceleraria, em seguida, em quadro marcado pelo agravamento da crise Argentina”.

Avançando-se sobre o pensamento de Pedro da Motta veiga, torna-se claro que as dificuldades reais de integração começam a se manifestar apenas quando o processo ultrapassa a sua etapa mais “simples”, pelo menos olhando-se o lado institucional do acordo, a esta etapa que o autor julga ser a mais simples e menos conflituosa, do ponto de vista da política doméstica dos países membros, é chamada de transição para a União Aduaneira, período esse que se deu de 1991 até 1994.

A “perda de foco” do processo de integração (Bouzas, 2002), que pode ser facilmente identificado na ampliação anárquica de sua agenda, ocorre em simultâneo ao crescimento do déficit de implementação do que se acordou em âmbito sub- regional. Os sócios manifestaram elevada resistência a submeter- se a disciplinas e até a época era muito baixo o grau de cumprimento das regras acordadas: pragmatismo e emergências se alimentam mutuamente e abrem espaço para o unilateralismo. Como consequência, o MERCOSUL afastou-se de um modelo de integração “*rules-driven*”, como o NAFTA e a União Européia, portanto no âmbito geral o MERCOSUL passou a conviver com um déficit crescente de implementação das medidas acordadas, o que também gera impactos muito negativos sobre a credibilidade do projeto. Ainda seguindo o raciocínio de Motta Veiga, os problemas do MERCOSUL na área de implementação de regras são reconhecidos e constituem, na realidade, a dimensão mais visível do déficit institucional do processo.

O MERCOSUL, a despeito das dificuldades previsíveis e inevitáveis, em vista dos prazos relativamente estreitos para o cumprimento de seus objetivos ambiciosos, avançou razoavelmente bem em seus primeiros dez anos, tanto em termos de liberalização de comércio e de conformação de uma agenda comum de construção progressiva de um espaço econômico integrado no Cone Sul, como no plano mais geral dos entendimentos políticos entre os dirigentes dos Estados membros. Certamente que a proposta de se alcançar um mercado comum em tão

somente quatro anos — partindo da situação de baixa intensidade no comércio recíproco (pelo menos para o Brasil, que realizava menos de 4% de seu comércio exterior total na região em 1991) — era pouco realista, levando-se também em consideração as assimetrias de desenvolvimento econômico entre os membros (sobretudo na área industrial) e o nível ainda pouco elevado de complementaridade inter- setorial e intrafirmas, tal como existentes no momento de partida.

Embora a definição de períodos envolva sempre um elemento de escolha, a história do MERCOSUL, durante os anos 90, pode ser adequadamente resumida em três fases distintas (Quadro abaixo). Cada fase está caracterizada por uma combinação particular de três indicadores que, em conjunto, oferecem um relato dinâmico do desempenho do MERCOSUL no período analisado. Tais indicadores são: 1) a evolução da “interdependência”; 2) o “hiato entre decisões e implementação” e 3) o “viés” da politização. Cada um destes indicadores merece uma pequena explicação. “Interdependência” é um indicador da intensidade dos efeitos de “spill- overs” na região. A “interdependência” pode ser avaliada por intermédio da taxa de participação das exportações intra - regionais nas exportações totais (“indicador de regionalização do comércio”) ou pela taxa de participação das exportações intra regionais no Produto Interno Bruto. O fortalecimento da “interdependência” não é consequência necessária das preferências comerciais e, tampouco, implica, automaticamente, maior bem-estar para a sociedade.

Contudo, espera-se que um acordo preferencial de comércio aumente a interdependência, caso seja significativo para seus membros. Uma situação de “interdependência” crescente criará, por seu turno, incentivos mais fortes para cooperação e para a administração dos “spill-overs” que ultrapassam fronteiras.

Fases	"Interdependência"	"Hiato de Implementação"	"Viés da politização"
1991/1994	crescente	baixo	fraco
1995/1998	crescente	crescente	fraco
1998/2000	crescente/ estagnada	crescente	forte

Diferentemente da “interdependência”, o “hiato entre decisões e implementação” e o “viés” da politização são indicadores qualitativos. O primeiro refere-se à defasagem existente entre as decisões de política (acordos) e sua implementação de fato. Embora a implementação efetiva se faça sempre de forma

defasada e imperfeita, em relação à decisão que lhe deu origem, um acordo preferencial de comércio dinâmico não pode conviver com um hiato expressivo e permanente. No limite, o processo de integração regional tende a se tornar irrelevante quando os seus órgãos decisores estipulam regras que não têm efeito concreto sobre as regulações nacionais ou sobre os agentes econômicos. Finalmente, o “viés” da politização tenta captar a maneira predominante pela qual os membros de um acordo lidam com diferenças e com interesses conflitantes. Casos de “politização negativa” ocorrem quando diferenças (inclusive técnicas) são levadas para a arena política e capturadas de maneira conflituosa pelo debate político doméstico. Contudo, a “politização” pode, também, apresentar traços positivos. Por exemplo, este pode ser o caso de situações nas quais incentivos políticos supervenientes produzem uma racionalidade para o estabelecimento de compromissos.

A fase mais recente do MERCOSUL combinou desdobramentos negativos nas três áreas em análise. Com efeito, depois da desvalorização do real, em janeiro de 1999, a convergência de fato das políticas macroeconômicas resultante do Plano Real deixou de existir. O choque produzido pela desvalorização da moeda brasileira ameaçou atingir negativamente os fluxos intra-regionais de comércio e, mais importante, confirmou que as preferências de política (particularmente as relativas ao regime cambial) divergiam fortemente entre os países membros. Limitado pelo regime de “currency board” e por um alto grau de dolarização de ativos financeiros, o governo argentino considerou a decisão brasileira na área cambial inconsistente com relação à importância que conferia à estabilidade macroeconômica. Além do mais, preferências divergentes tornaram-se explícitas no campo da política comercial, no qual as vantagens esperadas em troca da adoção da TEC não se materializaram (particularmente no que diz respeito ao acesso mais estável e seguro ao maior mercado).

O contexto acima descrito realçou as divergências existentes e produziu novos obstáculos para o tratamento efetivo das questões pendentes da agenda intra-regional. A deterioração do ambiente macroeconômico implicou um aumento da utilização de medidas restritivas de comércio ad hoc e degradou o clima político. Como resultado, a agenda sobre questões relativas a acesso a mercados, até então

pendente, ficou paralisada (na verdade teve seus problemas agravados por novas restrições comerciais).

Ao mesmo tempo, os problemas mais exigentes, referentes a políticas comerciais comuns e ao processo de “aprofundamento” da integração, perderam substância, contrapostos a disputas cotidianas. O ambiente externo também não melhorou, exceto pelo renovado ímpeto adquirido pelo processo de discussão da Alca, após a decisão, tomada em Santiago do Chile em 1998, de dar início efetivo às negociações.

A partir desse momento, o MERCOSUL enfrenta desafios significativos. Entretanto, as razões que explicam o impasse atual antecedem os efeitos adversos produzidos pela desvalorização do Real, em janeiro de 1999. De fato, o MERCOSUL já exibia claros sinais de paralisia regulatória bem antes da crise cambial brasileira. Do nosso ponto de vista, o foco neste episódio pode proporcionar uma visão distorcida dos problemas e dos desafios políticos do MERCOSUL. É certo que a desvalorização da moeda brasileira agravou os conflitos comerciais e deixou explícitas as lacunas regulatórias. Porém não pode ser apontada como o evento responsável pela situação em curso.

Os estados membros do Mercosul não aderiram ao processo de integração regional, movidos por interesses idênticos. Na verdade, as motivações da Argentina e do Brasil foram distintas desde o início. Assim, enquanto o governo brasileiro concebia o MERCOSUL como um meio para ampliar seu papel no âmbito internacional (principalmente no campo da política externa), o governo da Argentina era mobilizado pela perspectiva de ganhos comerciais e por considerações políticas domésticas. Este exemplo fortalece a rejeição da tese de que os países participantes partilhavam, originalmente, os mesmos interesses. Certamente, a percepção dos interesses nacionais difere de país para país. Porém, quando tais diferenças não envolvem preferências incongruentes, uma arbitragem benéfica para ambos os países pode ser factível. Em última análise, o que se requer é que legítimas diferenças de interesse possam ser transpostas com sucesso mediante um compromisso que conduza a ganhos mútuos e mais ou menos equilibrados.

A matriz de diferentes – porém congruentes – interesses, que forneceu originalmente a argamassa para a constituição do MERCOSUL, foi

progressivamente colocada em xeque por divergências nas preferências de política. Durante os anos 90, o governo brasileiro entendeu que suas prioridades políticas no plano externo vinham sendo freqüentemente desafiadas pela atitude da Argentina, que fez do estreito alinhamento com os EUA o fundamento de sua política externa. Por sua vez, os ganhos que os parceiros menores (inclusive a Argentina) esperavam obter, como resultado de um acesso mais amplo e estável ao mercado brasileiro, deixaram de se materializar quando as assimetrias de política não foram removidas e quando o MERCOSUL não progrediu em direção a um sistema orientado por regras preestabelecidas. A gradual dissolução desta matriz, e o fracasso em substituí-la por uma matriz alternativa, estão na raiz do atual impasse do MERCOSUL.

Os países membros também apresentaram discrepâncias significativas acerca de suas preferências reveladas quanto à extensão e o alcance desejável de políticas públicas ativas. De fato, depois do intermezzo neoliberal do governo Collor de Mello, o Brasil retornou ao exercício de políticas públicas ativas, que contrastavam fortemente com as inclinações e com a capacidade institucional e econômica dos demais parceiros do bloco. O MERCOSUL não conseguiu tratar adequadamente o problema das distorções competitivas causadas por políticas públicas mais ativas, em grande parte devido à oposição do Brasil. Neste quadro, a percepção dos efeitos destas políticas sobre os fluxos de comércio e sobre a localização de investimentos passou a funcionar como uma fonte de conflitos. Como mostra a experiência da União Européia, a convergência plena das políticas públicas não é condição necessária para o progresso do processo de integração regional. Entretanto, algumas regras básicas para lidar com as distorções causadas pelas intervenções do poder público dos países membros precisam ser pactuadas e implementadas.

O regime cambial é uma esfera política na qual as divergências anteriormente comentadas têm aparecido com maior evidência. De fato, enquanto a Argentina vem adotando um regime de currency board e uma taxa de câmbio nominal fixa, desde 1991, o Brasil vem praticando diferentes regimes cambiais e sua moeda tem sofrido desvalorizações importantes, como a de 1999. É possível afirmar que políticas cambiais convergentes dificilmente prevalecerão no MERCOSUL num futuro previsível (o Brasil tem poucos incentivos para adotar um

sistema de taxas de câmbio mais rígido, e a Argentina enfrenta sérios obstáculos para abandonar seu atual regime – pelo menos em função da extensa dolarização dos contratos de dívida e dos ativos financeiros). Nestas circunstâncias, acordos sobre procedimentos para lidar com choques e seus efeitos deveriam estar em pauta. Na ausência de algum mecanismo capaz de lidar com os efeitos de choques cambiais, o MERCOSUL só poderá se sustentar mediante uma convergência de fato ou por intervenções ad hoc, implementadas nos momentos de turbulência.

Os governos dos países membros têm também divergido em relação a suas percepções sobre os efeitos advindos do ambiente externo. Tomemos como exemplo o processo de negociação da Alca. Enquanto o governo argentino considera-o positivo em si mesmo, e como um potencial catalisador para o MERCOSUL, a perspectiva predominante no Brasil tem sido a de encará-lo como uma ameaça. Isso tem causado obstáculos para o trabalho em comum e para a construção de confiança mútua, condições necessárias para intensificar a cooperação entre os dois países. Resta afirmar que, para a questão em foco, não faz muita diferença se as posições divergentes estão fundamentadas em interesses bem definidos ou em questões de natureza puramente ideológica.

Nos anos que se seguiram, a agenda interna do MERCOSUL esteve mais fortemente focalizada na administração de conflitos do que no estabelecimento de uma agenda cooperativa. Além disso, as divergências foram frequentemente politizadas, tornando mais difícil alcançar um consenso para sua solução. Neste quadro, as negociações têm sido realizadas com base em “shopping lists”, nas quais cada estado membro explicita suas demandas recíprocas. Esta é uma base inadequada para dar prosseguimento ao processo de integração regional, pois sua natureza reduz a ênfase dos elementos cooperativos que fundamentam a integração regional. Por esta razão, se a fase atual vier a ser ultrapassada, os estados membros terão que substituir a agenda potencialmente conflitiva, que tem prevalecido nos anos recentes, e concentrar esforços em acordos cooperativos capazes de fomentar interesses comuns. Tal mudança de foco pode se fazer em pelo menos três áreas distintas: 1) a administração da reestruturação produtiva; 2) a promoção do crescimento e da elevação de produtividade; e 3) a implementação das negociações “externas”.

O problema da administração dos efeitos da reestruturação produtiva tem, sistematicamente, recebido pequena atenção. Depois da eliminação das salvaguardas, no fim do período de transição, nenhum instrumento alternativo foi criado para arcar com as pressões emergentes de choques inéditos e mudanças nas condições de competitividade. Esta questão tornou-se particularmente crítica após a desvalorização do real, em janeiro de 1999. No lugar de buscar instrumentos comuns para lidar com os efeitos decorrentes de tal choque, os estados membros adotaram medidas unilaterais ad hoc (como a implementação mais agressiva de legislação comercial compensatória) e favoreceram os “acordos de ordenação de mercado” promovidos pelo setor privado (como os das indústrias de laticínios, papelaria, de aço e outras). Afora estes setores, o MERCOSUL tem também adiado o tratamento abrangente e exaustivo do problema da reestruturação produtiva dos “setores especiais” (cana de açúcar e veículos automotores).

Acordos do setor privado e regimes especiais de comércio (como os prevalentes nos setores de veículos automotores e de cana-de-açúcar) podem ser úteis como mecanismos transitórios, no contexto de ajuste sustentáveis no longo prazo. Contudo, a maior parte destes programas não inclui objetivos de reestruturação setorial. Por este motivo, correm o risco de transformar-se em mecanismos de fomento da cartelização e da proteção de interesses particulares, à custa dos interesses dos consumidores e da eficiência econômica agregada.

A alternativa para esta abordagem não é um ajuste comandado pelo mercado. Ajustes a choques transitórios podem não ser ótimos. Ademais, como a experiência o tem demonstrado, considerações de economia política tornam ajustamentos drásticos, tais como os em consideração, difíceis de serem implementados. O que se requer, ao contrário, é um melhor entendimento das mudanças permanentes nas condições de competitividade, assim como instrumentos mais transparentes para lidar com os custos da transição e com os efeitos dos choques. Isto não envolve, necessariamente, políticas públicas mais intervencionistas, porém um papel mais ativo do setor público como agente coordenador e como agente produtor/ disseminador de informação.

Por último, embora o MERCOSUL tenha sido capaz de manter uma posição unificada nas negociações preliminares da Alca ou com a União Européia, a base para tal cooperação parece frágil. De fato, não há um mecanismo sistemático para

identificar interesses comuns e áreas de divergências, assim como para identificar os trade-offs que podem contribuir para a construção de uma posição de negociação comum sustentável. O MERCOSUL carece de um fórum, no qual os representantes do poder público possam examinar, em detalhe, as agendas de seus países e a arbitragem sobre diferenças, existentes e emergentes. Apesar da posição unificada do MERCOSUL nas negociações da Alca e com a União Européia, o fracasso das negociações com a Comunidade Andina e com o México sugere que não será fácil conservar uma posição comum, quando as negociações entrarem em sua fase crítica de troca de concessões.

VI - Conclusão

O crescimento do comércio e a intensificação dos vínculos de toda espécie entre os membros plenos e os associados podem ser considerados como satisfatórios (o Brasil passou a realizar 15% do seu comércio na região, por exemplo), em especial porque não houve desvio notável de comércio e os fluxos comerciais, de investimentos e financeiros com parceiros externos continuaram a se expandir no mesmo ritmo. A definição de um modelo aberto e competitivo de integração — em contraste com os velhos esquemas protecionistas, substitutivos e dirigistas do passado — representa um progresso conceitual e mesmo prático na administração do processo de integração. Mais importante, o MERCOSUL implantou um marco de disciplina coletiva na definição e na implementação de políticas públicas e setoriais (com destaque para a importante vertente das políticas macroeconômicas) que, se não logrou ainda resultados espetaculares em termos de coordenação e de uniformização dessas políticas, conseguiu pelo menos introduzir uma mentalidade de sério comprometimento com metas comuns de estabilidade econômica e de responsabilidade fiscal. Cabe ressaltar ainda o papel do MERCOSUL enquanto alavanca negociadora externa, potencializando o poder individual dos países membros no plano internacional e aumentando sua credibilidade em face de processos negociadores pluri e multilaterais.

Sem dúvida, muito ainda pode e deve ser feito para converter o MERCOSUL em verdadeiro bloco comercial e político dotado de perfil e peso próprios na comunidade internacional. Não há ainda definição de políticas ou posições comuns numa série importante de temas e questões setoriais, inclusive naqueles que pertencem naturalmente a uma união aduaneira, como é de fato o MERCOSUL, antes de se lograr o objetivo último de um mercado comum. Considerando-se entretanto os obstáculos e dificuldades de toda ordem enfrentadas pelos países membros no momento do lançamento do bloco, em 1991 — sobretudo no que diz respeito ao caráter inconcluso dos processos de estabilização econômica em quase todos eles —, pode-se concluir que os progressos foram sensíveis e satisfatórios. Não houve propriamente recuos ou fracassos, tão somente dificuldades compreensíveis para se realizar a integração completa em setores de impacto real nas estruturas industriais dos países — como é o automobilístico — ou no tecido social e regional de alguns deles — a exemplo do setor açucareiro no norte da Argentina. Outras dificuldades revelam-se na incorporação insuficiente da normativa MERCOSUL à

legislação interna ou à própria prática aduaneira e administrativa dos países membros, criando-se desse modo barreiras não-tarifárias à plena consecução do objetivo final do mercado comum.

Subsistem, portanto, lacunas do processo integracionista, nem todas vinculadas a problemas percebidos como tais pela opinião pública ou por setores de interesse específico nesse processo. Observadores externos geralmente identificados com o ambiente universitário em sua vertente jurídica, assim como representantes de centrais sindicais, costumam alertar para o chamado “déficit democrático” do MERCOSUL e para a falta de instituições “fortes”, fenômeno mais alegado do que efetivamente existente. Essas questões de organização interna do MERCOSUL serão naturalmente encaminhadas à medida em que forem sendo intensificados os laços não exclusivamente comerciais que ligam entre si os países e os povos do bloco, na medida em que esse aprofundamento de vínculos tende necessariamente a envolver maior número de pessoas e de instituições nas diversas instâncias do processo de integração. O Foro Consultivo Econômico e Social, que permite o diálogo dos responsáveis governamentais com a sociedade civil, passará a formular propostas dotados de maior embasamento técnico e de factibilidade operacional na medida em que a agenda da integração permear os programas de trabalho de maior volume de atores sociais, o que não foi manifestamente o caso nestes primeiros dez anos do MERCOSUL (até porque a sociedade civil organizada prefere pressionar diretamente seus respectivos governos nacionais a uma entidade que não conta com poder decisório na estrutura institucional do bloco).

Deve-se reconhecer que não há, após dez anos de experiência, vontade política nos países membros, nem consenso entre seus dirigentes, para a criação de uma estrutura com características supranacionais que inclua um secretariado, um tribunal e um parlamento, segundo um modelo copiado da, ou similar ao da União Européia. Por outro lado, um dos aspectos controvertidos e que ainda deverá gerar muita discussão quando for efetivamente enfocado no futuro, diz respeito ao processo decisório do MERCOSUL. Baseado na regra do consenso, o atual sistema permitiu o avanço das negociações, com as conhecidas dificuldades em setores específicos. No momento em que a questão de uma eventual estrutura institucional de tipo supranacional vier a ser examinada não haverá como evitar a questão da ponderação de votos, a exemplo do que aconteceu desde o início com o Tratado de Roma que criou o Mercado Comum Europeu e do que acaba de ocorrer numa das muitas revisões dos textos “constitucionais” da UE, o tratado de Nice que revisou

Maastricht. A matéria é delicada porque envolve a questão de soberania e de igualdade de Estados, mas será difícil imaginar a aprovação pelos congressos nacionais dos países maiores, no caso de uma estrutura institucional mais elaborada, de um sistema de votação que não reconheça o peso relativo dos diferentes países membros.

As grandes e difíceis questões com que se defronta o MERCOSUL têm a ver, entretanto, com o seu relacionamento externo, especificamente o desafio da Alca e seu reforço num contexto de contínuas demandas por maior liberalização e aceitação ampliada dos princípios de tratamento nacional e não-discriminação no contexto regional e no plano multilateral. Não que a sobrevivência do MERCOSUL esteja ameaçada de modo absoluto, uma vez que o bloco é uma construção política que pode resistir a desafios de tipo comercial ou econômico. O MERCOSUL, assim como acontece no exemplo dos fenômenos monetários, representa basicamente uma questão de confiança dos “usuários”: confiança em sua capacidade de “manter valor”, de permitir atingir determinados objetivos valorizados socialmente (emprego, renda etc.), que possam ser intercambiados segundo as preferências do “consumidor”, e a segurança de que sua presença permeia o conjunto das relações humanas e econômicas cada vez que a necessidade se faz sentir. Embora alguns dos testes a essas capacidades ainda estejam por vir, o MERCOSUL conseguiu realizar, em seus primeiros dez anos, uma demonstração de solidez e reforço progressivo.

VII - Bibliografia

RIOS, S. MERCOSUL: Dilemas e Alternativas para a agenda comercial, 2003

VEIGA, P.M. A Agenda de institucionalização do MERCOSUL: os desafios de um projeto em crise, 2003

Like the EU, Mercosur is largely the creation of determined political leaders and farsighted diplomacy (The Economist, “A Survey of MERCOSUR”, 12/10/1996, p.8)

VEIGA, P. M. MERCOSUL: a agenda de consolidação interna e os dilemas da ampliação, Rio de Janeiro: FUNCEX (Texto para Discussão 98), 1994

SARNEY, J.A batata do MERCOSUL, Folha de São Paulo (06/08/1993)

GONÇALVES, J. B. G. A consolidação do MERCOSUL: o primeiro ano d vigência da União Aduaneira, Boletim de Integração Latino-Americana - MRE, 1995

CARDOSO, F. H. Dois anos de avanços, Gazeta Mercantil (16/12/1996)

GIAMBIAGGI, F. A procura de um consenso fiscal: O que podemos aprender da experiência internacional?, 2001

KENEN, P. Economic and Monetary Union in Europe, Cambridge University Press, 1995

PRADO, L. O Mercosul e as negociações com a Alca e a União Européia: o que há de novo depois de Miami e Bruxelas”. Seminário realizado em Santiago do Chile: El Mercosur y sus negociaciones Internacionales, 2003

PEREIRA, L. Impactos da Alca e do Acordo Mercosul-União Européia nas economias brasileira e argentina: um mapeamento preliminar”. Revista Brasileira de Comércio exterior – Alca em debate, 2002