

O Mercosul na encruzilhada: uma agenda para os próximos anos

Pedro da Motta Veiga[□]
Sandra Polonia Rios[□]

1. Introdução

O elevado grau de incerteza sobre o futuro do Mercosul é resultante da combinação dos caminhos e descaminhos trilhados pelo bloco com conjunturas regionais e internacionais bastante desfavoráveis. O excesso de flexibilidade para acomodar diferenças, a falta de empenho diante da agenda de aprofundamento do bloco e a ausência de uma visão comum sobre o papel do projeto na estratégia de desenvolvimento dos países membros foram embaçando o projeto original.

Parece que o espaço para continuar nesta trilha é reduzido. Os desafios da agenda de relacionamento externo do bloco, que vinham funcionando como o principal fator de coesão dos parceiros nos últimos anos, exigem agora compromissos e definições mais claras. Na ausência de uma radical mudança de atitude dos seus membros, o Mercosul tenderá a se diluir ou perder importância relativa frente à extensa rede de acordos regionais em marcha.

Se a pressão para a retomada do projeto vem da agenda externa, a motivação essencial deveria vir de uma revisão de papel da integração sub-regional para os planos de desenvolvimento dos países membros. De fato, embora o poder de barganha, conferido pelo bloco aos seus membros, possa ser um elemento importante nas diversas mesas de negociação, este não parece ser forte o suficiente para levar à superação das dificuldades e ao avanço na agenda inconclusa de consolidação e aprofundamento do bloco.

Um projeto de integração econômica não se faz sem custos. E, para que valha a pena arcar com eles, é necessário que os benefícios em termos de crescimento e inserção internacional sejam claros para todos os envolvidos. Isto requer um plano estratégico, que conduza a uma integração econômica suficientemente atrativa para todos os sócios, capaz de gerar o grau de compromisso necessário para fazer avançar a agenda de aprofundamento do bloco.

2. O Mercosul em crise: os dilemas da integração

Um balanço dos onze anos de vida do projeto Mercosul deve começar por reconhecer que a constituição do bloco representou uma ruptura com a história dos mal sucedidos esforços de integração na América do Sul. A metodologia de liberalização adotada pelo Mercosul – baseada em cronograma universal, automático e linear de eliminação das barreiras tarifárias intra-zona – distanciou-se do lento intercâmbio de concessões tarifárias bilaterais dentro de cada setor, que caracterizara as experiências anteriores no âmbito da ALALC e, depois, da ALADI.

A intensidade da expansão dos fluxos de comércio entre os países membros, até 1997 – em um período em que as importações de extra-zona também aumentaram consideravelmente – é o indicador mais eloqüente dos impactos da adoção, pelos países do Mercosul, desta nova metodologia. Em conseqüência, a integração contribuiu de forma importante para modificar o nível de interdependência entre os países-membros, não só através do

[□] Sócio-Diretor de EcoStrat Consultores, Consultor da CNI.

[□] Economista, Coordenadora da Unidade de Integração Internacional da CNI

crescimento dos fluxos de comércio e de investimentos, mas também ao facilitar projetos e iniciativas baseados na vizinhança geográfica.

Funcional aos objetivos de liberalização comercial e de reorientação dos modelos nacionais de desenvolvimento e de inserção internacional, que se tornaram hegemônicos nos países do Cone Sul, no final dos anos 80 e início da década de 90, o projeto sub-regional baseou-se em um acordo tácito entre os seus dois maiores sócios: o *trade off* entre acesso privilegiado ao mercado brasileiro e alinhamento argentino ao Brasil em política externa.

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 e aprofundamento definida em dezembro de 1995. De maneira geral, o Mercosul passou a conviver com um *gap* crescente de implementação das medidas acordadas, o que tem impactos muito negativos sobre a credibilidade do projeto de integração.

A partir de 1998, assiste-se à estagnação dos níveis de interdependência entre os países do Mercosul, há crescentes incentivos para a adoção, pelos países-membros, de medidas defensivas unilaterais e as divergências são crescentemente politizadas dentro de cada país, levando a uma forte deterioração das percepções nacionais acerca dos impactos da integração e da contribuição desta para o crescimento dos países-membros.

A adoção, em junho de 2000, da agenda de relançamento do Mercosul sinaliza a percepção de que é importante reverter este quadro de deterioração, retomando a iniciativa política no âmbito do Mercosul a partir da definição de uma agenda positiva de superação de conflitos e de estabelecimento de novas regras e disciplinas. Apesar disso, novos problemas emergiram e a própria concepção do Mercosul como União Aduaneira passou a ser colocada em questão.

Talvez, ainda mais importante do que as reconhecer as imperfeições da união aduaneira, seja analisar as dificuldades da implementação e consolidação da área de livre comércio. A permanência de setores importantes à margem do livre comércio, como é o caso do açúcar, a manutenção de uma grande diversidade de barreiras não-tarifárias ao comércio intra-bloco e os escassos avanços nas negociações de regras e disciplinas são algumas evidências destas dificuldades.

2.1. As dificuldades com o aprofundamento e a implementação do projeto

Essas dificuldades se manifestam no campo das negociações de disciplinas estritamente comerciais, mas elas certamente se acentuam quando se trata de discutir temas não diretamente comerciais e que envolvem políticas consideradas domésticas pelos Estados-membros. Como resultado, os esforços para alargar a agenda de temas cobertos pela integração acaba por produzir regras e resultados raramente GATT-*plus*, mas aplicáveis teoricamente a distintos campos da vida econômica, social e política dos países-membros, independente de sua relevância para o processo de integração. Perde-se o sentido da

relevância efetiva dos diferentes temas para a etapa da integração que se está vivendo e, nos temas importantes para a integração, opta-se por compromissos superficiais, que agregam pouco “conteúdo efetivo” (Torrent, 2002) aos compromissos já assumidos nas instâncias multilaterais.

Além disso, a ampliação da agenda ocorre em simultâneo ao crescimento do *déficit* de implementação do que se acordou em âmbito sub-regional, o que se revela na internalização incompleta de acordos e protocolos firmados pelos Estados-membros. De maneira geral, o Mercosul passou a conviver com um déficit crescente de implementação das medidas acordadas, o que tem impactos muito negativos sobre a credibilidade do projeto de integração.

Os países-membros manifestam elevada resistência a submeter-se a disciplinas e é baixo o grau de cumprimento das regras acordadas: pragmatismo e emergências se alimentam mutuamente e abrem espaço para o unilateralismo. Em consequência, o Mercosul afastou-se de um modelo de integração *rules-driven*, como o NAFTA e a União Européia.

Uma agenda ampla e sem foco somada a um déficit de implementação crescente tem gerado um processo de integração pouco profunda. Como entender estas características do Mercosul? Há alguns fatores a que se deve fazer referência para explicar este tipo de evolução. Estes fatores estão relacionados a:

- a. pré-condições e condições “ambientais” do processo de integração;
- b. a metodologia ou “técnica” de integração utilizada pelo processo; e
- c. os mecanismos institucionais da integração.

No que diz respeito ao primeiro conjunto de fatores, há que considerar que as diferenças de tamanho e de estrutura econômica entre os países-membros do Mercosul produzem o que se poderia chamar de relações de interdependência assimétrica entre eles. Países menores dependem mais do que os maiores dos mercados dos países vizinhos e são muito mais afetados pelas decisões de política econômica dos sócios grandes do que ocorre na direção inversa. Portanto, os incentivos que tem cada país para incluir determinados temas na agenda variam significativamente: em princípio, os países maiores têm menos incentivos para incluir na agenda temas que reduzam a autonomia nacional na área de política econômica, enquanto os países menores tendem a favorecer propostas nesta direção.

Por outro lado, como observa Smouts (1998), “as construções regionais (...) parecem ser uma resposta à necessidade sentida de novos espaços políticos (...) para os quais as forças sociais poderiam dirigir as expectativas que o Estado-nação não é mais capaz de satisfazer”, ou seja, o regionalismo surgiria como parte da “busca de um espaço pertinente para a ação” ou de um novo “espaço de sentido”, diante da erosão do Estado-nacional ligada ao processo de globalização.

Ora, é altamente discutível que o Mercosul se tenha desenvolvido como um processo ligado à erosão do poder econômico, político e simbólico dos Estados que o compõem ou – se este processo ocorreu – que os responsáveis pela condução política da integração tenham sido capazes de tirar as consequências deste processo de erosão e traduzi-lo adequadamente em uma agenda que concretizasse a emergência do regional como espaço de ação e de sentido político para diferentes forças sociais do Cone Sul.

A erosão do nacional e a ascensão do regional como espaço privilegiado da ação e do sentido são processos particularmente relevantes para a emergência de projetos de

integração profunda (*deeper integration*). A insipiência destes processos no Mercosul ou o fato de que eles só sejam pertinentes para alguns poucos atores públicos e privados (as firmas transnacionais, por exemplo) – mas não para a população em geral e para as principais forças da sociedade civil – ajuda a explicar as dificuldades para traduzir em acordos e atos de políticas as intenções de integração profunda expressas nos Tratados fundadores do Mercosul.

Ainda no campo das pré-condições ou das condições ambientais, é preciso lembrar que, durante os onze anos de existência do Mercosul, Brasil e Argentina viveram momentos de grande desequilíbrio econômico e algumas crises agudas. Mesmo que o Mercosul não tenha estado na origem destas crises, estas situações reduzem incentivos para discutir temas que envolvam cessão de soberania econômica, além de concentrar as preocupações na vulnerabilidade externa das economias, na percepção dos investidores estrangeiros e na continuidade dos fluxos de financiamento externo.

A metodologia ou técnica de integração dominante no Mercosul também contribuiu para tornar particularmente difícil o enfrentamento dos desafios do aprofundamento do processo. De fato, os tratados fundadores do bloco são tão ambiciosos em relação a seus objetivos quanto imprecisos em relação aos métodos e prazos para atingi-los. Assim, embora a dinâmica de negociação e de *enforcement* dos Protocolos e tratados firmados em áreas como investimentos e defesa da concorrência procure responder à agenda de integração, ela acaba sendo definida pelas circunstâncias políticas e econômicas em que evolui o processo. O Mercosul é concebido como um projeto de integração dinâmico, mas não tem “regras para a produção de regras” e este processo é diretamente afetado pelas pré-condições ou pelas condições ambientais desfavoráveis acima apontadas.

Em relação aos mecanismos institucionais da integração regional no Mercosul, é importante ter claro que, independente da existência do bloco (e antes dela) os países-membros sofrem de um déficit institucional “doméstico”, que limita sua capacidade para tornar efetivas suas próprias legislações e regulamentações. Neste quadro, não constitui surpresa que a integração reproduza, em âmbito sub-regional, dificuldades que já existem em nível nacional. Dada a metodologia de integração dominante no Mercosul, o espaço reservado, no processo, aos mecanismos institucionais de implementação do acordado tornou-se inevitavelmente muito reduzido.

Os resultados da convergência entre este conjunto de fatores concretizam-se no que se poderia denominar um “baixo grau de efetividade da integração”, no que se refere à sua capacidade para modificar os comportamentos de agentes privados e públicos, *vis à vis* a situação prevalecente antes do surgimento do bloco. A existência do Mercosul e de restrições derivadas dos compromissos sub-regionais assume papel pouco relevante na formulação e implementação de políticas.

É importante observar que este “baixo grau de efetividade” da integração se observa, no caso do Mercosul, tanto para as regras e disposições pertinentes ao funcionamento de uma área de livre comércio, quanto para as disciplinas e políticas típicas de uma União Aduaneira. Na realidade, trata-se de problema que antecede a definição do “modelo” de integração e que, em boa medida, independe de tal definição: trata-se de estabelecer regras pertinentes à integração, implementá-las e fazê-las ser cumpridas.

Esta consideração importa na medida em que, no Mercosul, o debate entre as opções “área de livre comércio” e “união aduaneira” adquiriu importância nos últimos anos, no

pressuposto de que ele apontaria para a alternativa central do processo de integração na sub-região.

De fato, o aprofundamento da crise do Mercosul, a partir de 2000, foi acompanhada de críticas crescentes à opção do bloco pelo modelo de União Aduaneira. A tal opção, as críticas imputavam responsabilidade pelo fato da integração ter gerado escassos benefícios para estes países, em termos de competitividade. Não é necessário negar validade a esta crítica nem ser um defensor do modelo de União Aduaneira e da TEC real do Mercosul para se dar conta de que muitas das falhas e insuficiências do Mercosul estão relacionadas à sua dimensão “zona de livre comércio”, ou seja, à sua incapacidade para eliminar barreiras de todo tipo ao comércio de bens e serviços intra-zona e prover credibilidade ao compromisso de não impor novas barreiras a estes fluxos.

Resumindo, o baixo grau de efetividade da integração do Mercosul está associado a três processos ou características da integração sub-regional, sendo ao mesmo tempo “camuflado” pela dinâmica destes três processos:

- um alargamento “sem foco” e sem prioridades da agenda de negociação, que impede que as negociações se aprofundem em temas centrais para a consolidação da área de livre comércio e da união aduaneira;
- o estabelecimento de compromissos sub-regionais com escasso valor agregado em relação àqueles estabelecidos nas instâncias multilaterais e, em muitos casos, com mecanismos de implementação que, revelam-se, na verdade, mais débeis do que os previstos na OMC;
- um dinamismo estéril, associado a uma concepção dinâmica da integração, que serve principalmente para que os países mantenham sua liberdade de estabelecer unilateralmente políticas e regulações inclusive em áreas que afetam o comércio entre os países membros.

2.2. Área de Livre Comércio X União Aduaneira

Se a decisão entre as opções “área de livre comércio” e “união aduaneira” não é por si só suficiente para a superação dos dilemas da integração, é um tema que necessita de definição, uma vez que condiciona os projetos da agenda de relacionamento externo do bloco.

As imperfeições da união aduaneira envolvem um grande conjunto de exceções, que vão desde as chamadas listas de exceção, até setores inteiros com tratamentos diferenciados, como é o caso de bens de informática. A manutenção de diversos acordos de preferências tarifárias diferentes entre alguns membros do Mercosul e outros países latino-americanos representa, na prática, perfurações importantes à aplicação da Tarifa Externa Comum. A permanência das aduanas controlando o comércio intra-bloco e a existência de um regime de origem Mercosul são exemplos concretos das imperfeições da união aduaneira.

Estas são algumas questões que vêm se perpetuando na agenda de negociações do bloco há vários anos e sobre as quais não se tem conseguido avançar. A estagnação e os retrocessos na união aduaneira são reflexos das dificuldades que os membros vêm demonstrando de concatenar os interesses domésticos com um projeto comum que conduza a ganhos efetivos de produtividade para uma inserção competitiva na economia mundial, essencial ao desenvolvimento de uma união aduaneira.

As diferenças relativas de tamanho da economia, de escala do mercado doméstico e de diversificação do parque industrial dificultam a estruturação de uma estratégia comum que seja atrativa para todos os sócios. O Brasil, com uma economia mais diversificada e com um mercado interno importante, tem interesse em uma política comercial que procure preservar alguma proteção para os produtores domésticos e acesso preferencial aos mercados dos demais sócios para a quase totalidade dos setores. Para os países menores, o custo de manter tarifas mais elevadas para bens de investimento e insumos deveria ser compensado pelo acesso privilegiado aos mercados dos sócios maiores e pela possibilidade de atrair investimentos voltados para o mercado ampliado.

Diante de um quadro marcado pela volatilidade do cenário internacional e pelo agravamento da situação econômica nos países membros, a retração dos fluxos de comércio sub-regional e de investimento direto aguça as visões nos países menores, e em particular no Uruguai, de que os custos pagos para manter tarifas mais elevadas nos setores acima mencionados não são compensados por benefícios compatíveis.

Ao mesmo tempo, cresce no Brasil a percepção de que os compromissos com a união aduaneira e a necessidade decorrente de negociar em bloco toda a agenda de relacionamento externo, tem uma relação custo-benefício desfavorável. Os entusiastas dos acordos bilaterais, começam a propugnar com voz mais elevada por um adiamento do projeto de união aduaneira.

A tensão na escolha entre os caminhos a percorrer vinha sendo intensificada pela pressão da agenda externa do bloco, em especial pelas negociações no âmbito da ALCA. Por motivações diversas, a dificuldade de manutenção da unidade de posições negociadoras já havia impedido o avanço das tentativas de negociação Mercosul - México e Mercosul – Comunidade Andina nos últimos anos e vinha dando sinais de fadiga nos exercícios de negociação em conjunto na ALCA. Após a mudança de regime cambial na Argentina, o espaço para a construção de posições comuns parece ter voltado a ampliar-se.

Não se pode ignorar o ativo que representa a unidade do Mercosul nos processos de negociação externa do bloco. O mundo exterior tende a dar maior valor a este ativo do que os próprios membros do bloco. Com todas as dificuldades que vêm enfrentando os países para definirem posições comuns e falarem com uma só voz nas negociações da ALCA, por exemplo, tem sido possível ao Mercosul fazer valer muitas de suas posições nas mesas de negociação.

Também não se deve menosprezar a importância da união aduaneira para os investimentos estrangeiros já realizados nos países-membros, que contavam com a Tarifa Externa Comum como um instrumento importante para as suas estratégias de negócios. O abandono do projeto pode ter impacto não desprezível sobre a credibilidade dos países-membros, quanto ao respeito às regras e aos contratos.

Se os custos da manutenção da união aduaneira parecem elevados neste momento, não se pode perder a perspectiva de que a atual conjuntura é particularmente desfavorável para a tomada de decisão sobre uma estratégia de tamanha importância para o destino do bloco. Em um contexto de retomada do crescimento econômico e de uma provável convergência de políticas macroeconômicas, as vantagens da união aduaneira deverão se tornar mais claras para todos. Por outro lado, este debate não deve paralisar o andamento da agenda de aprofundamento, uma vez que, como já discutido acima, a manutenção da TEC não garante um modelo de integração suficientemente profundo para lidar com os desafios da agenda externa.

O Mercosul encontra-se hoje em uma crise profunda e, uma vez que os países membros tenham superado suas dificuldades mais agudas, a discussão acerca dos impasses e dificuldades do processo de integração voltará a ganhar relevância. Tentativas cosméticas de salvar o Mercosul terão poucas chances de sucesso e os Estados-membros deverão enfrentar o desafio de conferir ao processo de integração condições de credibilidade e sustentabilidade, independente da opção que se faça em relação ao modelo de integração.

Da mesma forma que o Mercosul não é responsável pela deterioração da situação econômica e política de seus membros – a qual decorre essencialmente de opções de política econômica que foram cuidadosamente preservadas de qualquer hipótese de coordenação ou de negociação intra-zona - a eventual melhoria da situação econômica e política dos países do Mercosul é condição necessária, mas não suficiente para que o processo de integração volte a ganhar dinamismo.

Esta discussão sobre o modelo mesmo da integração, seus objetivos, instrumentos e mecanismos institucionais, se tornará essencial uma vez que a situação econômica dos sócios grandes do Mercosul melhore significativamente. Se a preservação do projeto da união aduaneira interessa ao Brasil, como sócio maior, o País deve assumir a liderança do projeto e adotar as estratégias necessárias para levá-lo adiante.

3. Uma agenda para o Mercosul

O Mercosul passa por uma crise de proporções inéditas e cujas implicações podem comprometer irreversivelmente o processo de integração e seus objetivos. Na realidade, o Mercosul viveu, entre 1999 e 2001, a superposição de duas crises, a primeira relacionada à forte divergência entre as políticas cambiais praticadas pelos dois sócios maiores do projeto de integração neste período e a segunda originada nas dificuldades do bloco para enfrentar uma agenda de negociação muito mais complexa e politicamente sensível do que a que dominou as negociações intra-Mercosul até 1995.

Em que pese a saída traumática do modelo de caixa de conversão que a Argentina está vivendo, abre-se agora a possibilidade de que os regimes cambiais dos dois sócios grandes do Mercosul convirjam, nos próximos anos, superando a situação vivida entre 1999 e 2001. No entanto, mesmo que a evolução neste campo de política se revele muito positiva, ela não resolverá a outra dimensão da crise do Mercosul, a que tem suas origens nas debilidades do próprio projeto de integração.

É, portanto, fundamental, atuar imediatamente em cinco frentes para fortalecer o projeto de integração sub-regional e preparar as condições para que, uma vez superado o período de aguda crise econômica vivida por alguns países do bloco, o Mercosul possa abordar de frente o desafio da integração profunda.

A agenda da “limpeza de mesa” . Trata-se de eliminar as restrições comerciais que hoje limitam o comércio entre os países do bloco, sob a forma de medidas antidumping, salvaguardas e barreiras não tarifárias de diversas ordens. Mais além desta agenda de “limpeza de mesa”, é necessário um compromisso formal dos países-membros no sentido de não introduzir novas barreiras e de completar as tarefas de definir e implementar, em um prazo a ser acordado entre as Partes, as medidas que assegurem a livre circulação de bens dentro do espaço sub-regional.

A agenda da institucionalização. O Mercosul deve fazer avanços substantivos no curto prazo para consolidar sua institucionalidade e para funcionar como um processo regido por regras e compromissos institucionalizados. Para tanto, além de implementar o Tribunal Permanente instituído pelo Protocolo de Olivos, é necessário dar forma a uma Secretaria Técnica do Mercosul, que dê apoio técnico às negociações internas e externas do bloco.

A agenda da implementação. Igualmente relevante é a ratificação, pelos Congressos, do Protocolo de Montevideu sobre Comércio de Serviços, que daria plena eficácia jurídica aos compromissos de liberalização já firmados em três rodadas de negociação nesta área. De forma mais geral, os países-membros deveriam assumir o compromisso de, até o final de 2002, ratificar e/ou internalizar os instrumentos negociados no âmbito do Mercosul e que não entraram em vigor em função do não cumprimento por estes países destes compromissos de implementação das medidas acordadas.

A agenda das negociações externas. É essencial manter a unidade do bloco nas negociações em curso na ALCA e com a União Européia e, ao mesmo tempo, é necessário avançar na coordenação sistemática de posições intra-Mercosul nas negociações multilaterais na OMC. A negociação em bloco potencializa o poder de negociação de cada um dos países do bloco e, nas negociações da ALCA e com a União Européia, as negociações de acesso a mercados podem criar a oportunidade para que o Mercosul discuta internamente a racionalização da estrutura da Tarifa Externa Comum, primeiro passo para o revigoramento desta como instrumento central da política comercial comum do bloco.

A agenda estratégica do projeto de integração. Finalmente, os Estados-membros devem empenhar-se intensamente no resgate da dimensão estratégica do projeto de integração. Neste debate devem ganhar relevo os temas relacionados à coesão econômica e social do projeto de integração, bem como o tratamento das assimetrias e diferenças de níveis de desenvolvimento. Questões sensíveis como ajudas de Estado e financiamento, em bases sub-regionais, a projetos de investimento, mecanismos para a indução à reconversão industrial e o financiamento da infra-estrutura são alguns dos tópicos que deverão, necessariamente, compor esta agenda.

A crise atual dos países do Mercosul não pode e não deve servir de desculpa para uma atitude de passividade diante dos problemas vividos e para um distanciamento destes países em relação ao projeto de integração. O curto tempo de história do Mercosul implicou que o projeto não foi sequer concretizado integralmente em sua dimensão mais simples: a de zona de livre comércio. Isto não significa que ele deva ser precocemente descartado, mas que os países-membros devem conferir à integração, em suas agendas domésticas de política e em seus projetos de desenvolvimento, um lugar que, na verdade, nunca ousaram lhe atribuir.

Referências Bibliográficas

- **Smouts, M.C.** – *La mutation d'une discipline*, in *Les nouvelles relations internationales*, Presses de Sciences Po, 1998.
- **Torrent, R.** – *Regional integration instruments and dimensions: analytical framework*, processado, 2002.