

Nova oportunidade para o Mercosul

Sandra Polónia Rios*

Para aqueles que acreditam que o Mercosul é um componente essencial na estratégia de inserção internacional dos quatro sócios e que acompanham de perto a evolução do bloco desde a sua criação, o momento atual traz expectativas promissoras. Estão dadas as condições políticas e econômicas nos sócios maiores para a reconstrução do modelo de integração em bases que lhe proporcionem a recuperação da credibilidade e da sustentabilidade.

Embora seja imperioso reconhecer a gravidade da crise que atingiu o Mercosul nos últimos anos, não se pode deixar de registrar as inequívocas contribuições que o bloco trouxe para os países membros. A participação das empresas de menor porte no comércio intra-Mercosul é superior à sua participação no comércio do bloco com o resto do mundo. Também o valor agregado no comércio intrabloco é maior que o verificado no total das exportações dos países membros. Além disso, a união aduaneira tem se constituído em uma plataforma importante para as negociações externas bloco.

A deterioração recente da credibilidade interna e externa do Mercosul é resultante dos caminhos escolhidos pelos sócios para lidar com as conjunturas domésticas e internacionais bastante desfavoráveis que marcaram os últimos anos. 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 de integração para as estratégias de desenvolvimento dos quatro países membros foram distorcendo o projeto original.

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 frente à extensa rede de acordos regionais em marcha, em particular caso a ALCA venha a entrar em vigor na data prevista.

Se a pressão para a retomada do projeto vem da agenda externa, a motivação essencial deveria vir de uma revisão do 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 sócios, possa ser um elemento importante nas diversas mesas de negociação, este não parece ser um atributo suficientemente forte para levar à superação das dificuldades ou mesmo garantir a coesão necessária para seguir negociando em bloco nas diferentes frentes da agenda externa. Nos últimos anos, as divergências entre os principais sócios em áreas importantes da política econômica doméstica e também da política externa mostravam claramente as dificuldades para seguir adiante com o processo de integração. A manutenção de posições comuns nas diferentes áreas das negociações externas passou a exigir esforços crescentes de negociação intrabloco, evidenciando a fragilidade da agenda externa como principal motor de avanços no 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 importantes 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 que o projeto seja implementado, qualquer que seja o modelo escolhido.

O bom desempenho das exportações é condição essencial à retomada do crescimento sustentado do bloco. Esse objetivo deveria orientar o desenho de políticas comerciais e instrumentos para a integração econômica na nova fase de retomada do projeto de integração. Isso significa adotar um modelo que estimule ganhos de eficiência e aumento de produtividade, melhorando as condições de competitividade externa dos países membros. Para que esses resultados apareçam é necessário dar realidade à área de livre comércio, eliminando as inúmeras restrições comerciais que ainda vigoram no comércio intrabloco, e avançar na consolidação da união aduaneira.

* Economista, Coordenadora da Unidade de Integração Internacional da Confederação Nacional da Indústria do Brasil. As reflexões aqui apresentadas refletem opiniões pessoais da autora.

Dilemas na agenda do Mercosul

Os países do Mercosul puseram em marcha programas de abertura comercial, que não foram adequadamente acompanhados por políticas voltadas ao aumento de competitividade. É verdade que algumas reformas estruturais apontavam nessa direção. Entretanto, outras prioridades, como a consolidação da estabilidade econômica, e, particularmente, a necessidade de ajuste nas contas públicas, acabaram por inibir o progresso de reformas que deveriam eliminar o viés anti-exportação das políticas domésticas. Se a redução das tarifas de importações é um elemento importante, a desburocratização das operações de comércio exterior, a desoneração tributária das exportações e a maior eficiência da infra-estrutura são elementos essenciais.

Nesse ambiente, durante a década de noventa, as políticas adotadas não produziram o crescimento de exportações esperado. Ao longo desse período, diversos programas de apoio às exportações foram anunciados, em particular no Brasil e na Argentina, que, todavia, não contribuíram mais decisivamente para a remoção dos principais entraves às exportações. É preciso reconhecer que, além dos entraves domésticos e intra-zona, o Mercosul enfrenta problemas estruturais para a ampliação das suas exportações extra-zona: localização geográfica, baixo padrão de crescimento na América Latina e protecionismo dos países desenvolvidos concentrados em setores em que os países do bloco são competitivos.

A expansão das exportações é reconhecida como condição essencial à retomada do crescimento sustentado para os países do bloco. Ainda que seja possível vislumbrar o retorno de influxos importantes de poupança externa, a experiência dos anos noventa mostra que é necessário contar com um bom desempenho exportador para reduzir a vulnerabilidade das economias nacionais aos ciclos financeiros internacionais. Se o aumento das exportações é prioridade nas agendas econômicas nacionais, a agenda comercial do bloco deve refletir esse objetivo estratégico. Para que o Mercosul faça sentido do ponto de vista econômico deve contribuir decisivamente para elevar a competitividade dos produtos da região.

Se a expansão das exportações é elemento essencial para afastar os estrangulamentos externos à retomada do crescimento econômico dos países membros, a contribuição para a geração de empregos em todos os sócios deve ser um resultado primordial do processo de integração. Assim, o desenho de políticas comerciais e instrumentos para integração econômica deve ter nas exportações e na geração de empregos os seus objetivos principais.

No debate recente sobre o futuro do Mercosul, a escolha: "Área de Livre Comércio X União Aduaneira" tem sido tema dominante. 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.

Ao mesmo tempo, cresce em alguns países a percepção de que os compromissos com a união aduaneira e a necessidade decorrente de negociar em bloco toda a agenda de relacionamento externo, têm uma relação custo X benefício desfavorável. Os entusiastas dos acordos bilaterais começam a propugnar com voz mais elevada por um adiamento do projeto de união aduaneira.

Em teoria, um modelo mais profundo de integração estimula ganhos de eficiência, aumenta a produtividade, melhora as condições para a inserção econômica internacional e capacita os países para negociações comerciais internacionais. Como um passo intermediário para um modelo de integração mais profunda, a união aduaneira tem a vantagem de ser mais transparente e reduzir os custos de transação quando comprada a uma área de livre comércio. Mas, para que esses benefícios se materializem, é necessário definir uma estrutura de proteção comum, harmonizar políticas e regulamentações que possam interferir nas políticas de proteção, eliminar controles internos ao comércio e definir mecanismos para a distribuição da renda aduaneira.

Ainda que seja difícil no curto prazo avançar na implementação desses passos, não parece ser desejável consolidar um passo atrás, abandonando o processo já percorrido pela união aduaneira. Não se pode ignorar o ativo que representa a unidade do Mercosul nos processos de negociação externa do bloco.

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 conjuntura econômica tem sido nos últimos tempos 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.

Muitas vezes, percepções negativas em relação à união aduaneira refletem, na realidade os problemas da área de livre comércio. Portanto, ainda que seja muito relevante o debate sobre o dilema acima apresentado, há uma vasta lista de tarefas essenciais e urgentes a serem cumpridas para que os benefícios da área de livre comércio possam se materializar.

Um outro dilema que parece importante superar quando se projeta uma agenda para os próximos anos é questão “foco X abrangência”. Não há dúvida de que tentativas cosméticas de salvar o Mercosul terão poucas chances de sucesso. Os Estados-membros deverão enfrentar o desafio de conferir ao processo de integração condições de credibilidade e sustentabilidade e isso requer um plano ambicioso e ao mesmo tempo realista. A experiência do período 1998 – 2001 mostrou que o bloco foi capaz de produzir muitos protocolos e normas que, ao não serem incorporadas aos marcos legais dos países, deram uma falsa impressão de que a integração avançava. Assim, a agenda do Mercosul deve ser abrangente o suficiente para refletir a visão estratégica dos países em relação ao projeto de integração, mas ao mesmo tempo incorporar um cronograma realista que defina prioridades.

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 intrazona - 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.

O projeto de recuperação do Mercosul deve ser abrangente o suficiente para definir um rumo para o processo de integração, mas ao mesmo tempo incorporar cronogramas realistas com prioridades claras que facilitem a sua implementação, evitando que frustrações na sua implementação venham, mais uma vez, a abalar a credibilidade do bloco.

Um novo impulso na agenda oficial

Como já mencionado no início desse artigo, o ano de 2003 trouxe condições muito favoráveis a um maior investimento na recuperação do projeto. Novas lideranças políticas em três dos quatro sócios, a superação da fase aguda da crise econômica na Argentina e a gradual recuperação da economia brasileira, combinadas a uma maior convergência das políticas macroeconômicas dos países membros, indicam ser possível construir os mecanismos adequados para ingressar em uma nova fase da integração.

Os resultados da Reunião de Cúpula do Mercosul, realizada em Assunção em 18 de junho de 2003, representaram um esforço de retomada da agenda interna do bloco. Da agenda da reunião constaram temas importantes, menos por seus impactos imediatos sobre a integração e mais pelos sinais emitidos quanto aos rumos da integração para os próximos anos.

Naquela oportunidade, o governo brasileiro deu indicações concretas de compromisso com o projeto, apresentando uma proposta de programa para a consolidação da união aduaneira e para o lançamento do mercado comum, tendo o ano de 2006 como horizonte temporal.

A proposta brasileira: “Objetivo 2006”

Partindo da idéia de que um programa para a consolidação da união aduaneira e para o lançamento do mercado comum, sintetizado sob o título de “Objetivo 2006”, deve envolver cada

vez mais as sociedades dos países do Mercosul, a proposta brasileira apresentada na reunião é dividida em quatro grandes blocos:

- 1) Programa Político, Social e Cultural;
- 2) Programa da União Aduaneira;
- 3) Programa de Base para o Mercado Comum;
- 4) Programa da Nova Integração.

O primeiro bloco pretende ampliar a dimensão social do Mercosul através de maior participação da sociedade civil nas questões de integração. Neste campo, o documento sugere uma maior valorização do Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul e da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, organismos que integram a estrutura institucional do bloco.

O segundo bloco reúne as iniciativas para um programa para a efetiva implementação da união aduaneira. A partir da confirmação da integração segundo o modelo original e, também, do reconhecimento de que as diferenças regulatórias e as assimetrias de desenvolvimento são responsáveis pelas principais dificuldades de avanço do bloco, o governo brasileiro recupera todos os principais temas da união aduaneira e faz uma reprogramação de objetivos.

A proposta incorpora também medidas para promover maior integração produtiva com a utilização de instrumentos tais como os Foros de Competitividade e outros de natureza financeira. Estas propostas sinalizam a escolha de um caminho que conduza a um tratamento mais aprofundado dos desafios da integração entre países com as diferenças internas do Mercosul.

Comentários Finais

No momento atual, os países estão diante de uma confluência de fatores que propiciam uma oportunidade ímpar para fazer avançar o projeto. Caso contrário, a simples manutenção do *status quo* tende a levar o bloco a perder relevância frente ao desenvolvimento de outras iniciativas de integração comercial. As propostas circuladas na última Cúpula do Mercosul são indicativas de uma nova ordem de prioridades dos sócios maiores, em particular do Brasil, com um projeto de integração profunda.

Entretanto, é preciso verificar o grau de compromisso que terão as autoridades governamentais dos países membros com a agenda proposta, caso ela venha a ser aceita por todos os sócios. Somente através de um engajamento decidido dos governos e todos os níveis das burocracias nacionais com o apoio consciente da sociedade civil fará sentido seguir adiante com os esforços para o aprofundamento da integração. Para isso é preciso divulgar informações e fomentar o debate na sociedade.

