O Mercosul:
negociações extra-regionais

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim

Secretário-Geral Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

INSTITUTO RIO BRANCO (IRBr)

Diretor Embaixador Fernando Guimarães Reis

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br

Ernesto Henrique Fraga Araújo

O Mercosul:
negociações extra-regionais

Brasília, 2008

Direitos de publicação reservados à

Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@mre.gov.br

Capa:
Carlos Bracher
Paisagem de Ouro Preto com Igreja do Rosário
89 x 116 cm – OST – Ass. CIE e Dat. 1994

Equipe Técnica

Coordenação:
Eliane Miranda Paiva, Maria Marta Cezar Lopes
e Lílian Silva Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:
Cláudia Capella e Paulo Pedersolli

Originalmente apresentado como tese do autor no LII CAE, Instituto Rio Branco, 2007.

Impresso no Brasil 2008

Araújo, Ernesto Henrique Fraga.
O Mercosul : negociações extra-regionais / Ernesto Henrique Fraga Araújo. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

352 p.

ISBN 978-85-7631-107-2

1. Política externa – Brasil. 2. Política externa – Mercosul. 3. Instituto Rio Branco. I. Mercado comum do Cone Sul. II. Autor.

CDU: 327(8) MERCOUSUL (043.2)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Introdução e Apresentação Geral 7

Capítulo 1: Gênese dos acordos bilaterais de comércio 13

Capítulo 2: Histórico do Mercosul como bloco negociador 37

Capítulo 3: As negociações extra-regionais e a agenda interna do Mercosul 69

Capítulo 4: As negociações extra-regionais na política externa do Brasil e dos demais países do Mercosul 89

Capítulo 5: O Mercosul diante do cenário comercial internacional 129

Capítulo 6: O perfil comercial do Brasil e a questão do desenvolvimento diante das negociações extra-regionais 151

Capítulo 7: Discussão sobre as críticas à condução das negociações extra-regionais ... 169

Capítulo 8: O conteúdo possível dos processos negociadores 197

Capítulo 9: A organização do processo negociador e a idéia de uma Comissão Negociadora 233

Capítulo 10: Conclusões 257

Anexos 267

Notas 281

Bibliografia 329

Outras fontes 347

Introdução e Apresentação Geral

Introdução e Apresentação Geral

Este trabalho parte da observação de que o relacionamento extra-regional do Mercosul[1], englobando tanto as negociações efetivas quanto os diferentes processos de diálogo que podem ou não conduzir a negociações, constitui um importante campo de ação da política externa brasileira. Com efeito, algumas das principais linhas da inserção presente e futura do Brasil no contexto regional e mundial dependem desse relacionamento extra-regional do Mercosul – não só dos aspectos pontuais de cada negociação ou processo específicos, mas também da concepção de conjunto de tais processos. Ao discuti-los, está-se discutindo projetos nacionais de desenvolvimento e estratégias de posicionamento do país no cenário mundial.

O trabalho dedicar-se-á a estudar as negociações extra-regionais do Mercosul do ponto de vista de três ordens de fatores que as condicionam: os fatores domésticos, no Brasil; os fatores internos ao Mercosul; e os fatores externos relativos ao cenário internacional. Antes disso, examinará o histórico do Mercosul como bloco negociador. Ao final, formular-se-ão sugestões de ação e conclusões gerais.

Na dimensão histórica, o Capítulo 1 buscará expor a gênese dos acordos bilaterais de comércio preferencial nos anos 80 e 90, sua relação com o sistema multilateral, o uso que lhes vem sendo dado e suas principais tendências, na medida em que esse panorama condiciona a atuação externa do Mercosul. A seguir, o Capítulo 2 procurará delinear a evolução do Mercosul como bloco negociador, desde a assinatura do Tratado de Assunção até os dias de hoje (o

corte temporal se dará, mais precisamente, entre 26 de março de 1991 e 30 de junho de 2007).

A seguir serão analisados os condicionamentos intra-bloco que afetam as negociações extra-regionais. O Capítulo 3 se ocupará da relação entre a agenda interna e a agenda externa do Mercosul, procurando examinar de que forma as negociações extra-regionais podem contribuir para o avanço do bloco rumo a uma integração mais sólida e profunda. Ao considerar a agenda interna, dar-se-á atenção, inclusive, ao tema da ampliação do Mercosul, que, após a assinatura do Protocolo de Adesão da Venezuela, vem-se tornando um dos principais itens de discussão dentro do bloco, com grande impacto potencial sobre suas relações externas. O Capítulo 4 concentrará a discussão sobre o papel das negociações extra-regionais do Mercosul no entrecruzamento das principais linhas da política externa de cada um de seus Estados Partes.

Os condicionamentos derivados do cenário global serão estudados a seguir. O Capítulo 5 analisará a evolução da política de blocos e buscará identificar algumas das atuais tendências do contexto econômico-comercial mundial que mais de perto podem afetar as negociações do Mercosul.

No campo dos condicionamentos domésticos, o Capítulo 6 abordará os principais elementos do perfil comercial do Brasil e seu impacto nas estratégias negociadoras do país através do Mercosul, bem como a questão do projeto nacional de desenvolvimento diante do panorama das negociações extra-regionais. O Capítulo 7 examinará as principais críticas que se vêm fazendo no Brasil à condução das negociações extra-regionais, críticas que revelam alguns dos elementos em jogo no debate interno sobre o tema da inserção internacional do país e do Mercosul como instrumento dessa inserção.

À luz do quadro histórico e dos condicionamentos domésticos, intra-boco e internacionais, se procurará desenhar propostas concretas para a condução das negociações extra-regionais. O Capítulo 8 tratará de propostas relativas ao conteúdo das negociações (com países

desenvolvidos, por um lado, e com países em desenvolvimento, por outro), enquanto o Capítulo 9 discutirá, a partir de um exame do mecanismo atual de formulação e defesa das posições do bloco nas diferentes negociações, a idéia alternativa de criar um órgão negociador "comunitário".

Finalmente, o Capítulo 10 procurará identificar as linhas de convergência entre os diferentes ângulos de visão ou horizontes temáticos acima examinados, para apresentar conclusões gerais sobre as negociações extra-regionais do Mercosul.

Cabe esclarecer que, no conceito de "negociações extra-regionais" estão englobadas todas as negociações ou processos de diálogo de que o Mercosul participa ou participou como bloco com qualquer parceiro ou grupo de parceiros exteriores à América Latina e Caribe, seja em exercícios bilaterais (Mercosul-União Européia ou Mercosul-Índia, por exemplo), seja em exercícios plurilaterais (ALCA). As negociações com parceiros latino-americanos não foram incluídas na análise porque se dão praticamente todas dentro do arcabouço da ALADI, ou seja, dentro de um processo de integração que se pretende mais amplo, e muitas delas podem ser o núcleo de futuras ampliações do próprio Mercosul – gerando, portanto, um nível de "intimidade" que naturalmente inexiste nas negociações extra-regionais. As negociações com o CARICOM, Panamá e República Dominicana não foram tampouco consideradas porque, por suas condicionantes geográficas e culturais, aproximam-se muito mais do contexto latino-americano (ALADI) ou mesmo sul-americano do que da ótica extra-regional.

Capítulo 1

Gênese dos acordos bilaterais de comércio

Capítulo 1
Gênese dos acordos bilaterais de comércio

O sistema de comércio internacional do pós-guerra, fundado no GATT, nasceu avesso à idéia de acordos comerciais bilaterais. Pretendia-se criar um arcabouço multilateral em que a utilização de acordos de comércio como elemento da política de poder dos Estados já não teria lugar. Havia clara noção de que a instrumentalização das negociações comerciais pelas políticas nacionais dos países centrais fora um dos elementos determinantes da impossibilidade de criar-se um sistema internacional estável no período entre-guerras, da crise econômica de 1929 e das tensões que levaram ao conflito de 1939-45.[2] Importava, assim, na visão dos idealizadores do GATT, "limpar" a esfera do relacionamento comercial internacional de toda contaminação política. Era preciso interditar a política comercial como instrumento para jogos de poder e esquemas de alianças. O princípio da nação-mais-favorecida do GATT-1947, e o próprio GATT como instituição de negociações multilaterais, parecem haver nascido com esse objetivo básico. Por décadas, o bilateralismo comercial viria a estar associado à memória da instabilidade e, em última instância, à guerra, enquanto o multilateralismo era visto como o caminho da paz e da crescente prosperidade.[3]

Por outro lado, foi-se aos poucos revelando que a concepção da política comercial como domínio autônomo e "despolitizado" das relações internacionais contribuía para perpetuar o fosso de poder Norte-Sul. A idéia da política comercial "limpa" impedia na prática os países em desenvolvimento de buscar alternativas autônomas de inserção internacional pela vertente comercial, sem passar pelo crivo dos países desenvolvidos, mais especificamente do condomínio transatlântico, que dominava amplamente o GATT.[4] É certo que a exceção do Artigo

XXIV ao princípio da nação-mais-favorecida, criada para atender à então já almejada integração européia, acabou por permitir as tentativas de integração entre países em desenvolvimento (especialmente na América Latina), mas isso ficava longe de facultar aos países em desenvolvimento a possibilidade de negociar estratégias próprias de inserção comercial.

A "despolitização" da política comercial constituía também fator favorável ao Ocidente na confrontação com o bloco soviético, pois pressupunha um modelo de comércio ocidental, capitalista e privatizado, onde os Estados não podiam ou não deviam atuar como atores comerciais. Os países em desenvolvimento que quisessem integrar-se ao sistema necessitavam, assim, aceitar essas regras, que desencorajavam a busca "politizada" de outros modelos comerciais junto ao bloco socialista.[5]

Nos anos 50 e principalmente nos anos 60, com o surgimento da questão global do desenvolvimento, ficaram claras as insuficiências do sistema multilateral para promover as metas do desenvolvimento através do comércio. A UNCTAD surgiu dessa percepção, como uma tentativa de repolitização da política comercial em função do objetivo do desenvolvimento econômico. A UNCTAD não conseguiu, contudo, gerar modelos alternativos, justamente por não haver podido escapar à lógica das tensões Leste-Oeste, e também pelo fato de que, à época e até o início dos anos 70, os países em desenvolvimento representavam papel extremamente marginal no comércio internacional, sem alavancagem econômica para redirecionar suas regras. Entretanto, importa assinalar que, já na década de 60, as discussões em torno da UNCTAD chamavam a atenção para a necessidade de criar-se uma noção distinta das negociações comerciais e de seu papel na promoção do desenvolvimento.[6]

A dimensão "unctadiana" que se procurou criar para o tratamento das questões comerciais não visava propriamente a contestar o sistema multilateral centrado no GATT, mesmo porque se percebia claramente que, a exemplo de qualquer esforço multilateral, a existência

deste último era altamente preferível, do ponto de vista do mais fraco (no caso os países em desenvolvimento), à sua simples ausência. Entretanto, buscavam-se caminhos outros que não o GATT para criar uma contribuição decisiva do comércio ao desenvolvimento, pois se acreditava que o sistema multilateral não oferecia as respostas demandadas pelo Sul. O sistema veio a permitir um elemento de bilateralismo assimétrico aparentemente favorável aos países em desenvolvimento (PEDs) sob a forma do SGP. Contudo, o acesso preferencial unilateral oriundo do SGP jamais ameaçaria os fundamentos da estrutura de poder representada pelo GATT/OMC nem corresponderia inteiramente às expectativas desenvolvimentistas, pois era basicamente um mecanismo discricionário passível de utilização como instrumento de incentivo/punição segundo o melhor ou pior "comportamento" de cada país em desenvolvimento sob o ponto de vista dos desenvolvidos.[7]

Neste contexto, é curioso comparar a época do surgimento da UNCTAD com a atual: então, julgava-se que o sistema multilateral de comércio não era capaz de atender (sozinho) às expectativas do mundo em desenvolvimento na área comercial e buscou-se a alternativa da UNCTAD, que acabou frustrada; nos dias de hoje, pressupôs-se, após a abertura da Rodada de Doha, que o próprio sistema multilateral, agora muito mais sólido e sofisticado, poderia atender à agenda do desenvolvimento – esperança que, no entanto, também se vai frustrando. À época da criação da UNCTAD, o Sul tornava-se mais forte numericamente, graças à descolonização. Hoje, torna-se mais forte comercialmente, graças ao aumento de sua participação nas trocas mundiais. Mas nem então nem hoje parece capaz de fazer valer esse incremento de força e transformá-lo em alternativas viáveis que liguem decisivamente o comércio ao desenvolvimento.

Não se pode dizer que o sistema multilateral de comércio seja inteiramente refratário ao desenvolvimento. Sobretudo depois da criação da OMC, dotou-se ele de instrumentos que favorecem a participação eqüitativa dos países em desenvolvimento, principalmente o mecanismo

de solução de controvérsias, além das tentativas de controle dos subsídios, cuja limitação, em princípio, constrange os países ricos mais do que os PEDs. É certo também que o Sul tardou muito em organizar-se eficientemente na defesa de seus interesses comuns no sistema multilateral, situação que apenas começou a ser corrigida de forma mais efetiva em 2003, com a criação do G-20. No entanto, o que principalmente ocorreu à medida que o sistema se sofisticou foi o aprofundamento de assimetrias, por exemplo mediante os acordos sobre propriedade intelectual e medidas de investimento relacionadas ao comércio, capazes de retirar dos PEDs a possibilidade de utilizar importantes instrumentos de promoção do desenvolvimento. O acordo sobre serviços, apesar de seu gradualismo, tende na prática a favorecer os grandes exportadores de serviços, que aos poucos vão consolidando suas condições de acesso, com ou sem presença comercial, nos países do Sul.[8] A agenda de Cingapura, principalmente investimentos e compras governamentais, apesar de abandonada, mostra claramente o viés que os países centrais pretendem dar ao sistema: cerceamento de políticas públicas que possam desviar-se da norma-padrão por eles estabelecida, e proteção aos interesses de suas empresas transnacionais. A Rodada Uruguai e a de Doha visaram ou visam basicamente a consolidar a abertura econômica dos PEDs,[9] em troca de um duvidoso corte de subsídios agrícolas e de tarifas agrícolas dos países ricos.[10]

Tudo isso leva a crer que o sistema multilateral padece de certo vício de origem, que se intensifica ao longo das décadas, em lugar de atenuar-se. Não se trata, ao menos não unicamente, da questão da assimetria de poder, pois essa assimetria tem diminuído no terreno comercial, com o aumento da participação dos PEDs tanto como compradores quanto como fornecedores dos desenvolvidos, sem que isso se reflita no redirecionamento do sistema. O vício parece ser, antes, de natureza ideológica, e se refere justamente àquela aversão a uma política comercial "politizada", que se mencionava acima. O sistema não tem espaço para a discussão verdadeiramente multilateral de valores e interesses fundamentais de longo prazo, interesses que, para os PEDs,

possuem como referência comum, obviamente, o conceito do desenvolvimento.[11] Essa falta de espaço para a discussão do tema do desenvolvimento na OMC parece comprovar a observação de certas correntes do pensamento político segundo as quais "as instituições não são a fonte das relações de poder, mas delas emanam".[12]

Curiosamente, o único espaço de contestação importante existente no sistema tem sido o procedimento de solução de controvérsias, teoricamente o guardião da integridade do próprio sistema. Alguns membros, principalmente o Brasil, têm obtido sentenças que atacam as assimetrias de poder vigentes, explorando as brechas pró-desenvolvimento proporcionadas pelos códigos. Mas claramente o Órgão de Solução de Controvérsias está longe de ser uma "corte constitucional" e nunca poderá julgar matérias que escapem aos códigos, vendo-se assim muito limitadas as possibilidades de redirecionar o sistema pela via judicial.

A OMC tende a consolidar-se como um órgão "apolítico", o que significa na prática, como em qualquer estrutura apolítica, a perpetuação das relações de poder vigentes.[13] O sistema não é capaz de reordenar-se de dentro, e cabe apenas especular se um dia o reordenamento lhe será imposto de fora.

Não obstante, e em parte justamente devido às limitações do sistema multilateral, as negociações comerciais internacionais estão atravessando um processo de "repolitização" – no sentido da geração de mais e mais instrumentos bilaterais – promovido justamente pela mão dos países desenvolvidos, mas que também cria novas oportunidades para uma politização do comércio em outro sentido, o da busca dos objetivos do desenvolvimento.

Com efeito, nos EUA, já no início dos anos 80, o setor privado, notadamente as empresas transnacionais, começam a demandar a abertura de mercados externos a e proteção de seus interesses em terceiros países em grau maior do que aquele que o GATT ia proporcionando. Cresciam as dificuldades de negociação com europeus e japoneses, e emergia grande preocupação quanto à competitividade

das empresas norte-americanas em terceiros mercados. Os países em desenvolvimento, iniciando processos de abertura econômica e privatização, apareciam como parceiros cada vez mais interessantes, fazendo-se necessário garantir que essa onda de abertura se consolidasse e progredisse. O Governo norte-americano encampa esses anseios do setor privado (especialmente das indústrias de ponta, como a farmacêutica, e do setor de serviços)[14] e passa a formular uma nova agenda de negociações comerciais que, indo muito além da tradicional questão da remoção de barreiras tarifárias para produtos industriais, campo de ação por excelência do GATT, incorpora os temas da proteção de investimentos, serviços, propriedade intelectual, compras governamentais e políticas de concorrência – sempre num sentido de obter campo de ação desimpedido para as transnacionais norte-americanas nos países hospedeiros e protegê-las de qualquer política nacional desses países que pudesse prejudicar sua atuação.

Os Estados Unidos passam a promover essa nova agenda em duas frentes: lançam a Rodada Uruguai, que viria a ampliar dramaticamente a esfera de competência do sistema multilateral no sentido demandado pelos EUA; e criam um novo paradigma de negociações bilaterais, primeiramente sob a forma do acordo de livre comércio EUA-Canadá, e mais tarde do NAFTA.[15]

Os países europeus aderem à agenda ofensiva norte-americana, percebendo que as empresas transnacionais européias, com crescente projeção no exterior (graças à competitividade que então ganhavam com o aprofundamento da própria integração européia), somente teriam a se beneficiar com a introdução dos "novos temas" nas negociações. Além de atuar nesse sentido na esfera multilateral, os europeus passam a promover os "novos temas" – ao seu estilo, fazendo deferências à dimensão social e à promoção da democracia – com os parceiros de seu entorno imediato: países da Europa do Leste, a partir de 1989 (já pensando em uma futura ampliação), e países do Mediterrâneo.

Os países em desenvolvimento, em sua maioria fragilizados pela crise da dívida, sem capacidade de articulação entre eles e

extremamente dependentes do Norte como fonte de capital e destino de exportações, não têm meios de resistir inteiramente à ofensiva dos desenvolvidos e vêem os "novos temas" serem incorporados nos acordos ou ao menos nos aparatos de pressão negociadora dos países do Norte, tanto no plano multilateral quanto bilateral.

Nesse sentido não seria talvez excessivo assinalar que o NAFTA e a OMC, cujas negociações se concluem no mesmo ano de 1993, são irmãos gêmeos. Ambos nascem do propósito de configurar instrumentos comerciais internacionais apropriados aos interesses econômicos dos países desenvolvidos, notadamente dos Estados Unidos, diante das oportunidades abertas pela globalização, pelo fim do bloco socialista e pela abertura econômica indiscriminada dos países periféricos.[16]

As duas vertentes apresentavam cada qual suas vantagens do ponto de vista dos norte-americanos. A OMC tinha a vantagem da horizontalidade: as novas regras, aprovadas a um custo muito baixo em termos de concessões dos desenvolvidos, aplicavam-se a todos os participantes, embora não tivesse sido possível evitar que tanto os acordos sobre serviços quanto propriedade intelectual e TRIMS contivessem flexibilidades em favor dos PEDs. O NAFTA, embora cobrindo apenas o Canadá e o México, tinha a vantagem da verticalidade: permitia incluir a dimensão da proteção de investimentos e ir mais fundo que a OMC nas área de serviços, solução de controvérsias.

O NAFTA representava um novo tipo de acordo econômico, não cabendo colocá-lo sob a rubrica dos acordos regionais em que figuram a CEE/UE, a ALADI, a Comunidade Andina ou o Mercosul. Ao contrário desses agrupamentos, o NAFTA não constitui um projeto de integração e não pretende tornar-se um bloco unido frente a terceiros. Ao contrário, trata-se de um instrumento de abertura de mercados e proteção de investimentos, sem a pretensão de criar nenhum tipo de comunidade mais profunda, e desprovido de elementos de ordem política ou social. O NAFTA é um acordo comercial bilateral Norte-

Sul, essencialmente um acordo EUA-México (mesmo porque a simbiose econômica EUA-Canadá já estava consolidada pelo Acordo de Livre Comércio de 1982), destinado a, garantir os interesses dos exportadores e investidores norte-americanos no mercado mexicano.

O NAFTA tornou-se um novo protótipo de instrumento comercial Norte-Sul, destinado não só, e talvez não principalmente, à liberalização comercial clássica por meio de remoção de barreiras tarifárias e não-tarifárias, mas sobretudo ao cerceamento da capacidade do parceiro em desenvolvimento de implementar políticas autônomas que firam os interesses das empresas do parceiro desenvolvido.[17] Os capítulos de investimentos, serviços, propriedade intelectual, compras governamentais, normas de concorrência e o procedimento de solução de controvérsias com cláusula "investidor-Estado" criavam uma rede normativa que, sob o conceito de "regras",[18] se superpunha à faculdade legislativa e administrativa nacional do "país-alvo", no caso o México, e não lhe deixavam qualquer espaço para medidas que pudessem restringir a atuação dos agentes econômicos do país exportador/investidor, no caso os EUA. Ao mesmo tempo, mantinham-se mecanismos de comércio administrado e barreiras não-tarifárias para os poucos produtos do país em desenvolvimento que pudessem afetar sensibilidades agrícolas ou industriais do desenvolvido.

Esse ressurgimento do bilateralismo (desde cedo condenado pelos defensores da pureza do antigo sistema de Bretton-Woods e do livre comércio pela via multilateral), que o NAFTA consagra e leva a um novo patamar, já demonstrara ser um instrumento de política externa, e não puramente de política comercial, com a assinatura do Acordo de Livre Comércio EUA-Israel, em 1985. O que se pretendia aqui era realçar o caráter especial da aliança americano-israelense e reforçar o Estado de Israel, parceiro-chave na política norte-americana para o Oriente Médio.[19] Hoje com freqüência se condena, no mundo desenvolvido, a tentativa de alguns PEDs de negociarem acordos bilaterais entre si, tachando-a de "exercício meramente político", esquecendo a motivação basicamente política de iniciativas norte-

americanas (depois do acordo com Israel, os mais recentes Acordos de Livre Comércio com Jordânia, Omã e Marrocos, por exemplo) ou européias (os acordos com os ACP).

A assinatura e aprovação do NAFTA, juntamente com o fato de o acordo haver sido apresentado à opinião pública internacional como favorável ao México, geraram um sentimento de emulação por parte de muitos outros países e o desejo de negociarem acordos semelhantes. De fato, o triunfo norte-americano não consistiu somente nem principalmente em convencer o México a assinar o instrumento, mas em tornar acordos do tipo NAFTA uma aspiração generalizada no mundo em desenvolvimento. Em 1993, durante a dura discussão do NAFTA no Congresso norte-americano, era comum ver correntes de opinião de muitos outros países latino-americanos "torcendo" pela aprovação do acordo, e, ao final do processo, congratulando-se com o México pelo resultado positivo, como se representasse uma vitória para toda a região. A rápida exportação do Modelo NAFTA como "sonho de consumo" de latino-americanos e países de outras regiões[20] modificou radicalmente o cenário das negociações comerciais internacionais, talvez tanto quanto a criação da OMC.

A consolidação da hegemonia comercial do Norte sobre o Sul, portanto, dispunha agora de dois instrumentos, o multilateral e o bilateral. No caso da OMC, como se viu acima, apesar das brechas pró-desenvolvimento, o sistema era essencialmente desbalanceado em favor dos interesses dos desenvolvidos (TRIPS, TRIMS, GATS, Acordos de Subsídios e Agricultura: se é bem verdade que todos esses instrumentos poderiam ter sido muito piores, do ponto de vista dos PEDs, dificilmente se poderia argumentar que foram favoráveis ao desenvolvimento).[21] No caso do NAFTA, tinha-se um arranjo internacional com grau provavelmente nunca antes visto de intrusão normativa. Os países em desenvolvimento com intenções de manter um projeto de desenvolvimento próprio e uma inserção internacional autônoma teriam agora de atuar em duas frentes: de um lado, procurando maximizar as escassas vantagens que o sistema multilateral lhes permitia,

e de outro defendendo-se das pressões crescentes para aceitar acordos bilaterais do tipo NAFTA – contra a argumentação alarmista de que, sem tais acordos, perderiam mercados e investimentos.

Essa atuação na defesa da autonomia fazia-se muito problemática, pois não havia modelos alternativos à liberalização com base no "consenso de Washington". Para além das negociações multilaterais e bilaterais, as políticas de estabilização inspiradas ou ditadas pelo FMI e Banco Mundial exigiam a abertura comercial, a desregulamentação, a abertura da conta de capitais, a privatização, o abandono de políticas industriais, o Estado mínimo. As crises financeiras, entre 1995 e 1999, voltavam a fragilizar os PEDs e a aprofundar sua dependência em relação aos capitais internacionais – inclusive os países asiáticos, que ainda procuravam manter políticas de desenvolvimento ativas (embora a crise asiática tenha provindo justamente de uma excessiva exposição ao capital internacional, na linha do consenso de Washington, acabou ela por lançar ao descrédito os projetos de política industrial autônoma daqueles países).

A nova onda das negociações bilaterais, proveniente dos EUA, contava com a adesão da União Européia, mas assumiu ali inicialmente uma dimensão distinta, pois concentrou-se a princípio na negociação de Acordos de Associação com os países da Europa do Leste, recém-saídos do sistema socialista e já candidatos a uma futura adesão. Eram instrumentos destinados à consolidação de uma área de influência natural, a garantir a ausência de retrocesso ao socialismo, a abertura aos investimentos dos países da Europa ocidental e, de um modo geral, a progressiva adaptação ao modelo de integração europeu.

A União Européia, aliás, já dispunha, desde 1975, de um mecanismo clássico de relação comercial centro-periferia, sob a forma do Acordo de Lomé[22] com os países da África, Caribe e Pacífico (ACP), instrumento que, em troca de acesso ao mercado europeu para produtos tropicais, mantinha os países ACP em situação de clientelismo em relação às ex-metrópoles, com importantes vantagens para estas últimas: contar com o apoio dos ACP – muito importantes

numericamente – em organismos internacionais diversos, mesmo fora do âmbito econômico, e desunir o mundo em desenvolvimento nas negociações comerciais, fazendo parecer que os interesses dos pequenos PEDs diferiam daqueles dos grandes – intento que, aliás, se vem transpondo com certo êxito para uma esfera mais ampla sob o conceito dos *least developed countries*.

O Consenso de Washington inspirava e inspira a agenda negociadora da União Européia não menos que a dos EUA: garantir a abertura de mercados em serviços e investimentos e a abertura da conta de capital, promover a privatização, gerar "regulamentação desregulamentadora" (ou seja, estabelecer "regras" que na prática significam a eliminação de quaisquer regras capazes de criar empecilhos à atuação das transnacionais), entre tantos outros elementos. Esses objetivos ficaram claros nas posições e propostas européias durante as negociações com o Mercosul. Se é que realmente existe um "modelo sócio-econômico europeu" distinto do modelo norte-americano, por ser mais atento à qualidade de vida do que à simples competitividade no livre mercado, esse modelo europeu só existe para dentro da própria UE, e jamais foi transposto para as propostas negociadoras européias frente aos países em desenvolvimento. A UE, de fato, é tão agressiva quanto os EUA quando se trata de defender seus interesses comerciais ofensivos e defensivos. A propalada competição econômica entre os EUA e a Europa, nos anos 90, e o relativo distanciamento político entre ambos, depois da invasão do Iraque, não se traduziram em atitudes diferentes de um e de outro em relação ao tema do desenvolvimento e ao relacionamento com os PEDs.

Uma terceira frente dos acordos bilaterais europeus, com forte inspiração "política" consistia nos acordos de cooperação com os países mediterrâneos, que logo desembocariam em Acordos de Livre Comércio. Tratava-se aqui de contribuir para a estabilidade da muitas vezes turbulenta vizinhança meridional da UE, contendo migrações e procurando minorar tensões sociais e religiosas ameaçadoras para a Europa, além de reforçar clientelismos tradicionais e restaurar vínculos

oriundos do período colonial, modernizando-os sob nova roupagem.

Quanto ao conteúdo, a UE aplicou a esses acordos um modelo muito próximo daquele inaugurado pelo NAFTA, com capítulos sobre investimentos, serviços, propriedade intelectual e concorrência, um pouco mais suaves do que no esquema norte-americano, mas seguindo a mesma concepção básica: em troca de algum acesso (altamente administrado) ao próprio mercado para produtos agrícolas mediterrâneos e alguns têxteis, obter ampla proteção aos interesses das empresas européias investidoras e exportadoras de bens e serviços, interferindo em grande medida com a autonomia reguladora nacional dos países-alvo e alcançando vários objetivos que não se haviam logrado no plano multilateral (em proteção de denominações geográficas, por exemplo).

Um quarto círculo das negociações bilaterais da UE viria a ser integrado pelas regiões mais distantes do seu perímetro imediato, compostas por países de porte muito maior que os ACPs e sem o mesmo tipo de laços coloniais recentes – fundamentalmente a América Latina, a África do Sul, o Sudeste Asiático e os países árabes do Golfo. Fizera-se claro para os europeus o valor de acordos bilaterais com países em desenvolvimento para promover os interesses das transnacionais européias e projetar a influência da UE, comprovando ademais, diante da opinião pública interna "euro-cética", a capacidade da União Européia de adquirir uma presença global semelhante à dos Estados Unidos. Dentro dessa concepção básica, diferentes motivações específicas levaram a UE a lançar processos de negociação com o Mercosul,[23] o México, o Chile, a SACU e o CCG, além de criar um mecanismo de diálogo com a Ásia, a ASEM, de forte conotação econômica, que desde 1998 vem preparando o terreno para o lançamento de negociações comerciais com a Índia, a ASEAN e a Coréia, finalmente aprovado pelo Conselho em março de 2007.[24]

O Japão só bem mais tarde viria a preocupar-se em construir uma rede de acordos bilaterais, concentrando suas atenções nos países da ASEAN, aparentemente tendo como um dos objetivos principais

antecipar-se à China e conter o avanço dos interesses econômicos chineses na região – ao mesmo tempo procurando conquistar posições vantajosas para a eventual futura negociação de um grande Acordo de Livre Comércio "ASEAN+3" (China, Japão e Coréia). Para tanto, o Japão desenvolveu o modelo dos *Economic Partnership Agreements* (EPAs), que constituem basicamente acordos de liberalização tarifária em bens manufaturados, juntamente com disciplinas de proteção de investimentos, serviços, propriedade intelectual e compras governamentais.[25] Trata-se, essencialmente, do modelo NAFTA, ao qual se acrescentam, como atrativo, programas de cooperação técnica japonesa em benefício dos parceiros e alguma melhora de acesso para profissionais individuais prestadores de serviços no mercado japonês. Já foram concluídos EPAs com a Tailândia, Malásia, Cingapura e Filipinas. O êxito no Sudeste Asiático levou o Japão a negociar e firmar acordos desse tipo também com o México e o Chile.

Enquanto a UE preparava sua rede de acordos com a própria periferia e com alguns parceiros mais distantes, o êxito do NAFTA levava os Estados Unidos a lançarem a iniciativa da ALCA, essencialmente inspirada no próprio NAFTA, valendo-se do desejo da maioria dos demais países latino-americanos de acederem aos mesmos benefícios de que supunham gozar o México no "TLC".[26] Mais tarde, à medida que a negociação hemisférica estagnava (por ação justamente do único agrupamento que contestava o modelo NAFTA, a saber, o Mercosul – como se examinará no Capítulo 2), a ALCA dava lugar a iniciativas localizadas, do tipo *hub-and-spokes*, sob a forma dos acordos EUA-Chile, EUA-Peru, do projetado acordo EUA-Colômbia, todos calcados no mesmo paradigma, ao qual se iam introduzindo aperfeiçoamentos em termos de maior proteção ao investimento, à propriedade intelectual, e maiores restrições à capacidade reguladora doméstica. Mesmo não havendo sido levada até o fim, a iniciativa da ALCA criou na América Latina a demanda por acordos do estilo NAFTA, o que até hoje representa uma pressão sobre os países que não aceitaram aquele modelo.

Os Estados Unidos começavam também a exportar o modelo NAFTA para fora da região, mediante as negociações (movidas fundamentalmente por interesses geoestratégicos) com a Jordânia, Omã, Bareine e Emirados Árabes Unidos, bem como aquelas com Tailândia, Malásia e Coréia (de maior atrativo econômico, mas não menor importância geoestratégica, ao contribuir para conter a expansão da China no entorno asiático e reforçar a pretensão dos EUA de participar de quaisquer futuras iniciativas de liberalização comercial entre os países da Ásia-Pacífico). Fechavam também um acordo com a Austrália, interessante porque, apesar de concluído com um país *like-minded*, e de incorporar algumas atenuações do modelo NAFTA, continha assimetrias até hoje contestadas por muitos australianos.

Na sucessão de negociações e novos acordos bilaterais dos EUA, criou-se o que se tem identificado como uma "espiral de precedentes". Cada acordo mantém a base do anterior e acrescenta novos elementos de proteção de investimentos, restrição da capacidade regulatória, livre acesso em serviços e compras governamentais, entre outras áreas.[27]

Os EUA chegaram a tentar criar uma espécie de ALCA transpacífica, sob a forma de uma APEC concebida como Acordo de Livre Comércio ao estilo NAFTA. A proposta norte-americana nesse sentido, lançada em 1993, acabou por fracassar logo em 1995, por oposição do Japão, já então cauteloso quanto à extensão da esfera de influência dos EUA na Ásia, e dos países do Sudeste Asiático, receosos de uma subordinação de suas políticas econômicas, com alto grau de intervenção estatal, ao enquadramento desejado pelos EUA[28]. A ótica regional no relacionamento dos EUA com a Ásia foi então substituída pela ótica bilateral, de forma semelhante ao que ocorreu na América Latina à medida que a ALCA começou a encontrar dificuldades para efetivar-se. A crise financeira de 1997 viria a tornar os "Tigres Asiáticos" muito mais vulneráveis à pressão norte-americana pela negociação de acordos assimétricos. Entretanto, a maior tradição de fortes projetos de desenvolvimento autônomo nesses países, em comparação com

vários latino-americanos, explica que, uma década passada, vários deles não tenham ainda cedido a Acordos de Livre Comércio com os EUA.[29]

No período "inter-rodadas", ou seja, do encerramento das negociações da Rodada Uruguai, em 1993, ao lançamento da Rodada de Doha, em 2001, os acordos bilaterais tornam-se o principal campo para promover as agendas dos países do Norte. Com a abertura da nova Rodada, ressurge a questão do regionalismo (na verdade o bilateralismo) "contra" o multilateralismo e o debate em torno do *spaghetti bowl*, o emaranhado de regras definidas nos acordos preferenciais que poderia, segundo alguns, prejudicar seriamente a operacionalidade do sistema multilateral e comprometer os esforços rumo ao "livre comércio". Os condutores da política comercial norte-americana e européia não parecem jamais haver-se preocupado com o *spaghetti bowl* (exceto quando se trata de desincentivar acordos bilaterais ou regionais entre países em desenvolvimento, quando, aí sim, surge a preocupação com a coerência sistêmica). Continuaram procurando defender seus interesses paralelamente nas duas esferas, aproveitando as correlações entre ambas. Assim é que, por exemplo, a UE propunha ao Mercosul reduzir sua ambição em termos de demandas agrícolas na Rodada de Doha para obter maiores concessões européias no acordo birregional. Enquanto isso, nas negociações da ALCA, os Estados Unidos assentavam o princípio de que o tema de subsídios agrícolas não se trataria no plano hemisférico, mas apenas na Rodada multilateral – enquanto os temas de propriedade intelectual, serviços, compras governamentais, estes sim, deviam negociar-se na ALCA e, mais do que isso, produzir ali compromissos "OMC-plus". De um modo geral, a coexistência de negociações multilaterais e bilaterais demonstrou-se muito útil para os desenvolvidos, no sentido de moderar as ambições dos PEDs em um e outro foro, alternadamente, sempre sob o argumento de que "o que não ganharem aqui, ganharão lá", ao mesmo tempo pressionando em ambos os foros os países em desenvolvimento a aceitarem a agenda ofensiva do Norte.

Apesar dessa pressão renovada, os anos 2000 começavam a criar uma atmosfera distinta daquela dos 90. Com o êxito da Índia e da

China, surgem modelos de desenvolvimento acelerado desvinculados dos cânones do consenso de Washington, fato marcante sobretudo em se tratando de países que não possuem acordos bilaterais com os desenvolvidos. Ao mesmo tempo, os danos do NAFTA ao México vão-se tornando evidentes, lançando-se, de modo mais geral, séria dúvida sobre os acordos bilaterais como ferramenta para o crescimento. Ao lado de um movimento anti-globalização mais radical, vão surgindo correntes de pensamento que, embora sem contestar o capitalismo global, advogam a defesa do *policy space* ou *development space*, isto é, o resguardo da capacidade dos Estados dos PEDs de implementarem políticas ativas de desenvolvimento, e questionam o dogma segundo o qual os PEDs dependeriam, para crescer, fundamentalmente de capitais externos e de acesso aos mercados dos desenvolvidos. Surge, principalmente na América do Sul, uma onda de novos Governos identificados com as aspirações sociais ignoradas pelos modelos inspirados no consenso de Washington. A economia e o comércio mundial ingressam numa fase de crescimento como não se via há três décadas, criando oportunidades de exportações e investimentos para todos, sem a necessidade de novos acordos. O terreno das trocas comerciais torna-se mais multipolar, com a expansão do papel da Índia, da China, do Sudeste Asiático, da Rússia como compradores e fornecedores, fazendo os PEDs mais dependentes uns dos outros e menos dos desenvolvidos. Com o G-20, surge um espaço de articulação efetiva entre os PEDs que nunca existira e que lhes permite, se não chegar a um bom acordo, ao menos evitar um mau acordo a partir de Cancún, o que, além dos efeitos na própria negociação multilateral, inspira-lhes confiança também nos planos bilaterais.

Todos esses elementos convergem para a percepção de que já não se está num mundo em que os paradigmas da negociação comercial possam ser ditados exclusivamente pelos países desenvolvidos.

Persiste, contudo, profunda assimetria de poder e divergência de interesses Norte-Sul. A assimetria de poder se manifesta, entre outros elementos, através da capacidade dos desenvolvidos de formularem a

agenda das negociações internacionais: a agenda de Doha, por exemplo, quer se logre ou não chegar ao um acordo no curto prazo, continuará sendo definida como "agricultura *versus* o resto", termos essencialmente favoráveis ao Norte; os acordos bilaterais continuam sendo definidos como "de alta qualidade" quando incluem compromissos amplos nos "novos temas", como propriedade intelectual, compras governamentais, investimentos e concorrência, e de "baixa qualidade" quando se concentram em acesso a mercados.[30]

A divergência de interesses também é nítida. O Norte tem interesse em frear a competitividade dos PEDs nos setores que concorram com a produção dos desenvolvidos, manter a ponta do desenvolvimento tecnológico[31] e garantir nos PEDs o espaço para localização de ramos das cadeias produtivas das empresas transnacionais, de maneira a que estas possam ser administradas da maneira mais lucrativa possível.[32] Já ao Sul interessa ganhar competitividade nos setores mais avançados da economia mundial, reduzir a distância tecnológica que o separa dos centros desenvolvidos e administrar seus próprios parques produtivos de maneira integrada, e não como elementos de uma distribuição internacional do trabalho formulada pelos países desenvolvidos.

O Norte procura, ademais, reter o controle do "aparato ideológico", a geração das principais idéias sobre o comércio e a economia mundiais. Um dos esforços desse "aparato" consiste justamente, aliás, em contestar a existência de uma clivagem Norte-Sul.

Não obstante tal esforço, essa clivagem manifesta-se muito nitidamente no campo dos acordos bilaterais. Observa-se que a grande maioria dos Acordos de Livre Comércio (ALCs) existentes ou em negociação nascem numa relação Norte-Sul ou centro-periferia. Não há ALCs entre os países centrais do mundo desenvolvido (EUA, UE, Japão). As idéias de um "Acordo de Livre Comércio Transatlântico" entre os EUA e a União Européia, ou de um ALC EUA-Japão, nunca passaram de especulações. Um ALC UE-Japão tampouco foi seriamente cogitado. De fato, os países desenvolvidos parecem não

necessitar de ALCs entre eles, pois já praticam tarifas industriais em níveis bastante baixos e semelhantes, têm todos alta sensibilidades em agricultura, e parecem satisfeitos com os respectivos níveis de proteção aos investimentos e à propriedade intelectual, garantidos por suas legislações internas; também já negociaram entre si, dentro da OMC, um esquema plurilateral na área de compras governamentais, e coordenam-se no âmbito da OCDE sobre questões ligadas à legislação de concorrência e sobre temas de subsídios, entre outros, que preferem não multilateralizar.

Assim, a concepção e os modelos de ALCs (modelos que, em suas três variações – NAFTA, acordos da UE e os mais recentes EPAs japoneses – são verdadeiramente um só) respondem a uma lógica Norte-Sul essencialmente assimétrica e foram formulados segundo os objetivos dos países centrais em relação aos países em desenvolvimento. Visam, ademais, a perpetuar a divisão internacional do trabalho, em seu novo aspecto globalizado, no qual aos PEDs cabe a produção de *commodities* agrícolas e minerais, como na ordem antiga, à qual se acrescenta a produção de componentes para as cadeias mundiais ou a montagem final de produtos – conforme seja mais propício à equação de custos de mão-de-obra – enquanto aos países centrais cabe a produção e sobretudo a concepção de produtos de alta tecnologia e a administração das redes globais, ao mesmo tempo em que retêm o controle sobre seus próprios mercados na área agrícola e nos setores industriais "antigos" em que os PEDs podem ameaçá-los.

As transnacionais são, provavelmente, as principais beneficiárias em última instância dos ALCs, pois, ao eliminarem tarifas industriais nos países em desenvolvimento, esses acordos facilitam a distribuição global das redes de produção, e, ao imporem normas de proteção de investimentos que se superpõem às legislações nacionais, eximem as transnacionais de preocuparem-se em cumprir estas últimas. Os ALCs são, ademais, um instrumento muito pouco oneroso para os países desenvolvidos, pois normalmente estes abrem apenas o que já está aberto, zerando tarifas industriais muito baixas, e resguardam os

setores sensíveis, principalmente na agricultura, enquanto as "regras comuns" que criam no terreno de serviços e investimentos são as mesmas que os desenvolvidos já aplicam internamente, e assim nada exigem de novo de suas empresas.[33]

Em boa parte, o baixo custo da negociação de ALCs do ponto de vista dos desenvolvidos se explica pelo fato de haver sido possível convencer os países em desenvolvimento de que teriam muito a lucrar em acordos nesses moldes com países desenvolvidos, tanto no aumento de suas exportações quanto, principalmente, na atração de investimentos, fatores que compensariam o desmantelamento de suas barreiras tarifárias e a restrição à sua capacidade regulatória. Além disso, e não menos importante, o êxito do modelo de ALCs Norte-Sul se explica também pela credencial de respeitabilidade internacional que deles deriva, ou assim se imagina, para o parceiro em desenvolvimento. A entrada do México na OCDE poucos anos após a assinatura do NAFTA foi paradigmática nesse sentido, e contribuiu em larga medida para disseminar a idéia de que ALCs com desenvolvidos elevavam decisivamente o perfil internacional dos países em desenvolvimento. A "vitória" dos desenvolvidos nos ALCs baseia-se, portanto, em larga medida, em um triunfo de natureza ideológica.[34]

A idéia de Acordos de Livre Comércio Sul-Sul é estranha a essa lógica, o que recomenda que esses acordos sejam enfocados à luz de uma reavaliação dos modelos de ALC existentes.

Alguns países ou agrupamentos têm-se mostrado nos últimos anos muito ativos na busca de acordos Sul-Sul, seguindo diferentes estratégias. Os principais são os casos do México, do Chile, da ASEAN, da Coréia e, cada vez mais, do Mercosul. Também a Índia e o CCG tendem a ser atores cada vez mais freqüentes nesse cenário. O crescente interesse da China por ALCs com países em desenvolvimento é um elemento novo, que pode alterar em muito o panorama das negociações comerciais bilaterais.

Pode-se afirmar que os ALCs Sul-Sul assinados entre parceiros que, dos dois lados, já aderiram ao modelo NAFTA e seus sucedâneos

tendem a reproduzir aquele modelo, enquanto que as negociações Sul-Sul em que pelo menos um dos parceiros não possui acordos no modelo Norte-Sul tradicional tendem a procurar enfoques alternativos. O primeiro é o caso, por exemplo, do ALC Coréia-Chile.[35] O segundo tende a er o caso das negociações do Mercosul, da Índia e da China com diferentes parceiros. De um modo geral, os acordos Sul-Sul que procuram reproduzir o paradigma Norte-Sul contêm a mesma combinação de eliminação tarifária para bens industriais, comércio administrado em alguns produtos agrícolas, proteção de investimentos e propriedade intelectual e abertura em compras governamentais. Já os acordos Sul-Sul que escapam a esse enquadramento normalmente se concentram na liberalização tarifária.[36] Contudo, ainda estão por definir modelos efetivos de negociação Sul-Sul que possam ter um apelo semelhante àquele exercido pelo modelo Norte-Sul.

Parece fundamental trabalhar na geração desses modelos para o relacionamento Sul-Sul, bem como na revisão dos parâmetros de negociações Norte-Sul. De fato, as negociações com países desenvolvidos, embora tradicionalmente formatadas segundo os interesses destes, não constituem um mal em si mesmo, na medida em que os países em desenvolvimento logrem definir em novos termos seus processos negociadores com o Norte.

Até hoje, as negociações de ALCs dos EUA e da UE com países em desenvolvimento não foram propriamente negociações, no sentido em que duas partes se sentam para tentar definir um arranjo de interesse comum.[37] Os acordos que daí resultaram foram mais propriamente unilaterais do que bilaterais, pois apenas uma das partes modificava suas políticas, regulamentações e estrutura de mercado. Estão essas negociações ainda contaminadas por uma certa ótica do relacionamento Norte-Sul que provém dos anos 80 e 90, participando do mesmo pacote que incluiu os programas de ajuste estrutural e a inserção dos "novos temas" na agenda do sistema multilateral de comércio. De certa forma, os ALCs dos EUA e da UE são um programa de ajuda financeira sem ajuda financeira. Procuram complementar, no

campo das políticas setoriais, o trabalho que os programas de ajuste do FMI e do Banco Mundial fizeram nos anos 80 e 90 no campo macroeconômico, além de tentarem reforçar as disciplinas da Rodada Uruguai em favor dos desenvolvidos. Buscam aprofundar o desmantelamento das tarifas que protegiam o setor industrial dos PEDs, garantir o acesso já obtido em setores-chave de serviços (telecomunicações e financeiros) e ampliá-lo, proibir medidas de incentivo diferenciado para empresas de capital nacional nos PEDs, garantir que os órgãos reguladores não atentarão contra os interesses das transnacionais, impor disciplinas de propriedade intelectual mais amplas do que TRIPS e disciplinas de medidas relacionadas ao investimento muito mais amplas do que TRIMS. Para implementar essa pesada agenda, os países desenvolvidos criam a concepção alarmista de que os PEDs que relutam em aceitar o pacote estão perdendo mercados e investimentos, "ficando para trás" e não têm nenhuma opção senão "associar-se" aos grandes. Vendem, ademais, a idéia do acesso agrícola como ambição vital para os PEDs: incutem-lhes uma sede desesperada por concessões agrícolas e continuam controlando gota a gota a torneira por onde saem essas concessões.

Entretanto, se a necessidade de créditos que fez os PEDs curvarem-se às exigências do FMI e do Banco Mundial em décadas passadas era real, a necessidade de acesso agrícola e de atração de investimentos, *rationale* de suas concessões no âmbito dos ALCs, talvez não seja. A percepção de que não estão condenados a um certo modelo de "associação" aos desenvolvidos por meio de acordos bilaterais essencialmente unilaterais é fundamental para que os PEDs tentem definir novos esquemas de relacionamento com aqueles parceiros, esquemas mais favoráveis às aspirações do desenvolvimento. É necessária, também, para que busquem entre si novas modalidades de acordos que não sejam uma cópia dos padrões Norte-Sul, mas que se adaptem às suas características e projetos próprios.

Está já claro que a Rodada de Doha, mesmo que se chegue a um acordo, não será a "rodada do desenvolvimento" que se esperava.

Na melhor das hipóteses, os países desenvolvidos limitarão seus subsídios agrícolas aos níveis que já praticam e reduzirão tarifas agrícolas de níveis altíssimos a níveis ainda muito altos, e nisso consistirá o elemento de "desenvolvimento" da Rodada, enquanto os PEDs, também nos melhores cenários, cortarão suas tarifas industriais a ponto de se exporem perigosamente à concorrência, não tanto dos desenvolvidos, mas sobretudo da China – que não terá oferecido nada substantivo – além de consolidarem o grau de abertura dos principais setores de serviços, privando-se de adotar regulamentações favoráveis ao capital nacional no futuro. Ou seja, ter-se-ia uma rodada favorável a alguns setores de interesse, mas não aos países que efetivamente necessitam de desenvolvimento no sentido de capacitação produtiva e tecnológica, aumento sustentado de renda e progresso social. Uma verdadeira Rodada do Desenvolvimento talvez requeresse, não só avanços (como a remoção efetiva de barreiras agrícolas, inclusive de ordem sanitária, e o aperfeiçoamento dos códigos de defesa comercial), como também retrocessos, mediante a revisão dos mecanismos direta ou potencialmente prejudiciais ao desenvolvimento oriundos da Rodada Uruguai (como o TRIPS, o TRIMS e o GATS). Mais acesso, menos regras (entendidas como as "regras" que limitam a capacidade nacional de aplicar políticas públicas de desenvolvimento, não no sentido das regras que criam um "campo de jogo limpo" para o acesso a mercados, aliás esta última a concepção original das regras do sistema multilateral, distorcida a partir dos anos 80 e 90): é essa, exatamente, a posição defendida consistentemente pelo Brasil e pelo Mercosul nos últimos anos em negociações bilaterais, principalmente na ALCA, posição muito difícil de promover no plano multilateral, mas que tende a encontrar terreno mais favorável nos processos preferenciais.

Nesse quadro, é necessário examinar se, no plano das negociações comerciais, a agenda do desenvolvimento não poderia hoje ser melhor servida pelos processos bilaterais, concebidos em novas bases.

Capítulo 2

Histórico do Mercosul como bloco negociador

Capítulo 2
Histórico do Mercosul como bloco negociador

O Mercosul foi fundado já com a vocação de tornar-se um bloco negociador, ao estabelecer o Tratado de Assunção, entre seus postulados básicos, o objetivo de adotar uma "política comercial comum" (cf. o Artigo 1º do Tratado, que figura no Anexo I). Não se imaginava, à época da assinatura do Tratado, em 1991, a proliferação de negociações bilaterais que se manifestaria mais tarde, após a criação do NAFTA, em 1993, e a necessidade do Mercosul de posicionar-se diante desse quadro. Entretanto, a idéia de uma política comercial comum aparecia como uma exigência natural da opção de conformar um Mercado Comum, o qual implicava o estabelecimento de uma União Aduaneira. O termo empregado – "política comercial comum" – revela um alto grau de ambição, pois pode-se entender que não se refere apenas à negociação conjunta de acordos específicos com terceiros, mas da adoção de uma estratégia conjunta de inserção comercial no mundo, implicando tanto a conquista de mercados quanto a defesa de setores produtivos, através de instrumentos comerciais, em função de uma política produtiva interna.

Na prática, o Mercosul tornou-se um ator internacional muito cedo. Já em seus primeiros meses de vida iniciou o relacionamento com a União Européia (primeira reunião de Chanceleres Mercosul-UE, à margem da Reunião Ministerial Grupo do Rio-UE, em Luxemburgo, em abril de 1991) e com os Estados Unidos (assinatura do *Rose Garden Agreement* ou Acordo 4+1, em junho de 1991, em Washington). O principal objetivo do bloco nessa fase inicial era o de

obter reconhecimento da sua própria existência, ao credenciar-se como interlocutor das principais potências econômico-comerciais do mundo.

No caso do relacionamento com os europeus, a UE desde então desejava sinalizar seu apoio ao Mercosul como bloco coeso frente a terceiros – sabendo que isso o reforçaria dentro do hemisfério e contribuiria para evitar a diluição de seus países em um conjunto econômico articulado em torno dos Estados Unidos, objetivo aliás secular da política européia para a América do Sul.[38] Ao mesmo tempo, a UE desejava influenciar o Mercosul no sentido de constituir-se este como um bloco aberto ao relacionamento com terceiros.[39] Para o Mercosul, já se percebia o valor do relacionamento com a União Européia como contrapeso para as intenções norte-americanas de projeção hemisférica. Embora ainda não se falasse em ALCA, já estava claro que um dos objetivos do Mercosul deveria ser a manutenção de um equilíbrio no relacionamento com seus dois principais parceiros, como forma de implementar uma política autônoma – concepção que talvez constituísse uma transposição, para o Mercosul, de uma linha tradicional da política externa brasileira: manter o bom relacionamento tanto com a Europa quanto com os Estados Unidos, de modo a não sucumbir à esfera de influência de nenhum deles e manter a autonomia de atuação internacional.

A relação Mercosul-EUA nasceu de forma positiva, mediante o *Rose Garden Agreement*, que, a exemplo das reuniões ministeriais Mercosul-UE, representava o reconhecimento da existência e importância do bloco por parte de uma superpotência econômica. O impulso inicial, que levou à assinatura do 4+1, terá sido, por parte dos EUA, provavelmente a intenção de reforçar um bloco regional que tendia a consolidar o processo de abertura econômica então em curso no Brasil e na Argentina, e que aparecia como fator favorável à estabilidade dos processos de redemocratização então relativamente recentes, e ainda conturbados (ou assim percebidos), de seus Estados Partes. Entretanto, cedo se deram conta os EUA de que o Mercosul constituiria obstáculo em sua política de criação

de um espaço econômico integrado nas Américas em torno das "regras" e interesses norte-americanos. A emergência do projeto hemisférico viria a impedir os EUA de desenvolverem uma agenda positiva com o Mercosul semelhante àquela que se estabeleceu entre este e a União Européia. Ao concluir-se o NAFTA, os EUA acreditavam poder agora dedicar-se a transpor o mesmo modelo para o restante do continente, garantindo mercados para seus produtos e sobretudo criando regras favoráveis a seus investidores, consolidando ou mesmo impondo processos de privatização e de abertura. Esqueciam o valor político do Mercosul como foco de estabilidade, e passaram a vê-lo como um obstáculo ao processo hemisférico, um bloco com idéias próprias sobre negociações comerciais, distintas do modelo NAFTA.

O relacionamento extra-regional do Mercosul surgia, assim, de forma quase concomitante com o próprio Mercosul, e se consubstanciava em torno de um raciocínio de natureza muito mais política e estratégica do que propriamente comercial.

De fato, no que se refere ao relacionamento com a UE, não se cogitava, naquele momento, em nenhum tipo de concessões comerciais recíprocas com a União Européia, mas aquelas que seriam, por vários anos, as linhas-mestras do relacionamento com a UE – reforço do Mercosul e contrapeso aos projetos hemisféricos – já estavam dadas desde o início.

De resto, essa mesma lógica, presente já em 1991, pode ser vista presidindo toda a evolução do relacionamento extra-regional do Mercosul até os dias de hoje, em torno dos mesmos objetivos básicos, *mutatis mutandis*, que orientavam aquela incipiente aproximação com a União Européia: reforço do bloco e busca de projeção externa que não nos encerre num espaço hemisférico centrado nos EUA. Mediante esses objetivos, pode-se mesmo afirmar que o relacionamento extra-regional do Mercosul liga-se a alguns dos princípios que historicamente constituem a política externa brasileira – estabilidade na sub-região e projeção para fora das Américas.

O objetivo de conquistar ou consolidar mercados viria, com o tempo, a somar-se naturalmente aos dois acima indicados para formar o tripé que sustenta o conjunto dos processos extra-regionais do Mercosul. A obtenção de vantagens comerciais é, indiscutivelmente, de grande importância nesse conjunto, mas não foi uma das forças constitutivas do relacionamento extra-regional, senão que surgiu mais tarde e veio a apoiar as linhas político-estratégicas que originalmente motivaram esse relacionamento.

Já em 1992, os laços Mercosul-UE avançavam para tomar a forma de um Acordo Interinstitucional de Cooperação entre a Comissão Européia e o Grupo Mercado Comum do Mercosul, assinado em 29 de maio daquele ano, ao mesmo tempo em que prosseguiam os diálogos regulares de Chanceleres (que, aliás, continuavam a versar muito mais sobre questões de natureza estratégica do que estritamente comercial). O Acordo-Quadro visava essencialmente a gerar projetos de cooperação destinados a contribuir para o processo de integração do Mercosul.

Apesar das louváveis intenções, o Acordo permitiria que se manifestasse a tendência européia a uma visão algo distorcida do relacionamento com o Mercosul, que se poderia denominar de "apadrinhamento" deste último pela UE. O Mercosul nunca aceitou essa condição, e sempre insistiu, como até hoje insiste, em que os projetos de cooperação específicos – assim como o relacionamento como um todo – não interfiram com os rumos do seu processo de integração nem gerem um mimetismo de instituições e práticas européias. No entanto, e apesar de concordarem em tese com esse princípio de não-interferência institucional, os europeus parecem ter tido desde o começo a forte expectativa de que o Mercosul seguisse o modelo europeu de integração e de que o fizesse apoiado em técnicos e projetos europeus.

Surgiam assim duas diferentes concepções sobre o que significava o reforço do Mercosul proveniente do relacionamento com a UE. O Mercosul o via como forma de ser internacionalmente

reconhecido como sistema de integração viável, profundo e cada vez mais atuante em conjunto no cenário internacional. A UE pensava principalmente em termos de transplante de seu modelo supranacional para o Mercosul então em formação. Essa diferença de percepções não deixou de gerar tensões ao longo do tempo: por um lado, porque exigiu que o Mercosul procurasse permanentemente contrapor-se à visão de seu próprio projeto como uma "UE imperfeita" e necessitasse afirmar-se como interlocutor válido e eficiente a despeito de seguir um modelo institucional distinto; por outra parte, incentivou algumas divergências dentro do próprio Mercosul, na medida em que alimentava anseios do Uruguai, Argentina e Paraguai por um esquema de natureza mais supranacional, contra a linha básica, então defendida pelo Brasil, de manutenção do esquema intergovernamental estabelecido no Tratado de Assunção para o "período de transição" que se estenderia até 1/1/1995 (o debate entre as duas vertentes era intenso à época, e só veio a arrefecer com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, que essencialmente tornava definitiva a estrutura institucional provisória do período de transição).

Cabe perguntar por que razão a União Européia insistiu em ver o Mercosul como uma espécie de pequena UE em formação. A comparação entre os dois processos e a utilização da UE como permanente "fonte de inspiração" do Mercosul era por um lado inevitável, dado o êxito do processo europeu, que, aliás, se afirmava justamente nessa época, com o Tratado de Maastricht, assinado em fevereiro de 1992, e a plena implementação, em janeiro do mesmo ano, de todos os dispositivos do Ato Único Europeu, que levavam a UE a efetivamente completar a constituição de um Mercado Comum (ao menos no campo do comércio de bens). Semelhante êxito talvez tenha originado uma certa *hybris* européia, que se manifestou (entre outros aspectos) em não conseguir conceber um processo de integração profundo em moldes outros que não os seus próprios. Por outro lado, terá havido certamente um cálculo político nessa atitude: olhando o Mercosul, os europeus consideravam que o processo ganharia em

racionalidade e força ao aderir ao modelo supranacional, conseqüentemente (nessa visão) dotando-se de maior capacidade de evitar um predomínio avassalador dos EUA na América Latina (possibilidade que se tornava muito plausível nessa época em que se concluíam as negociações do NAFTA). Ao mesmo tempo, os europeus esperavam que o Mercosul, por efeito do apadrinhamento e por seus próprios interesses de sobrevivência, se tornasse uma espécie de "bloco-cliente" da UE.

Não terá tampouco sido estranha ao raciocínio europeu, naquele momento, a intenção de, por meio do incentivo à supranacionalização do Mercosul, evitar um excessivo predomínio do Brasil no bloco, pois o conceito do "bloco-cliente" dificilmente se poderia implementar se esse bloco fosse efetivamente liderado por um país com o porte, a projeção global e a política econômica do Brasil, então vista como essencialmente errática, em contraste com a política econômica da Argentina, totalmente conforme aos cânones então pregados pelo FMI.

Para o lado brasileiro, era então patente a importância de aprofundar o relacionamento Mercosul-UE, o qual tinha indiscutivelmente a propriedade de fazer o processo de integração sub-regional mais conhecido e respeitado pelo resto do mundo e pela própria opinião pública interna. Ao mesmo, cumpria evitar que esse relacionamento interferisse com as discussões intra-bloco sobre a estrutura institucional ou outros elementos mais específicos do processo de integração. Com o tempo, foi-se fazendo claro que o Mercosul, para avançar, necessitava estar ancorado firmemente nas realidades políticas e institucionais de seus países, e não em um modelo exógeno (que aliás produzira resultados pífios ao tentar-se adotá-lo no processo de integração dos países andinos). Dissipou-se gradativamente o receio da "interferência institucional" (cujos postulados, contudo, parecem haver continuado presentes na burocracia da Comissão Européia, e viriam a tornar-se fatores irritantes no relacionamento a partir de então, mas já claramente sem a capacidade de influenciar os movimentos do Mercosul num sentido ou em outro). Livre da questão do mimetismo

institucional, a consideração do relacionamento Mercosul-UE sob a ótica do valor estratégico passou a prevalecer dos dois lados.

Nesse quadro, em abril de 1994, a União Européia lançava, ainda informalmente, a idéia da negociação de um Acordo de Livre Comércio com o Mercosul. A iniciativa se deu em encontro do Comissário europeu encarregado da relação com países em desenvolvimento, o espanhol Manuel Marín, com os Chanceleres do Mercosul, em São Paulo, à margem da IV Reunião Institucionalizada Grupo do Rio-União Européia. Tratava-se de um passo sem dúvida ousado, mesmo porque o Mercosul ainda não chegara a constituir-se como união aduaneira. Contudo, parecia muito pertinente aprofundar, por meio desse salto qualitativo, o relacionamento Mercosul-UE, diante da enorme força de atração que os EUA, desde a aprovação do NAFTA pelo Congresso norte-americano, em 1993, então exerciam sobre a América Latina – inclusive sobre alguns membros do Mercosul, em especial a Argentina do Governo Menem. A idéia de um ALC com a União Européia tinha, para o Brasil e o Mercosul, amplos méritos. Em primeiro lugar, credenciaria definitivamente o bloco como ator na cena das negociações comerciais e o tornaria, de certa forma, indispensável: a UE deixava claro que somente negociaria com o Mercosul em conjunto, e não com os seus países individuais, de tal maneira que a diluição do Mercosul numa área hemisférica destruiria a possibilidade de um acordo com os europeus. Em segundo lugar, um acordo com os europeus aumentaria o poder de barganha do Mercosul nas tratativas hemisféricas que se prenunciavam, pois tudo o que se oferecesse aos EUA se poderia também oferecer à UE, tornando os norte-americanos, supostamente, menos agressivos em demandas de acesso que, desse modo, já não seria preferencial, pelo menos não em relação à UE. Este cálculo se revelaria equivocado ao fazer-se claro alguns anos mais tarde que os EUA, na ALCA, não desejavam tanto a criação de margens de preferência para seus produtos industriais em relação a terceiros países, mas sim a imposição de "regras" favoráveis aos investimentos e à prestação transfronteiriça de serviços, cujos

benefícios para as empresas norte-americanas em nada seriam afetados se a UE concluísse um acordo com o Mercosul.

Inaugurava-se assim a questão do paralelismo "ALCA-UE", que viria a constituir um dos temas centrais da política comercial brasileira e talvez de nossa política externa como um todo ao longo dos dez anos subseqüentes.

De um ponto de vista estritamente comercial, o paralelismo "ALCA-UE" não era indispensável e talvez não fosse necessariamente benéfico do ponto de vista brasileiro e do Mercosul. Os ganhos de acesso no mercado hemisférico seriam os mesmos, independentemente de serem ou não acompanhados de ganhos semelhantes no mercado europeu. As perdas em nosso mercado decorrentes da liberalização tarifária hemisférica não seriam minoradas se a mesma liberalização fosse oferecida aos europeus (poderiam mesmo ser intensificadas, caso a maior concorrência entre fornecedores norte-americanos e europeus forçasse queda de preços ainda maior no mercado interno e retirasse a competitividade dos produtores nacionais de forma ainda mais intensa). Entretanto, desde o início das discussões em torno do que seria o processo ALCA, surgiu claramente no Brasil a intuição de que uma maior concentração do intercâmbio econômico com os EUA reduziria nosso espaço de ação, e de que um projeto paralelo, da mesma envergadura, com a União Européia era necessário para evitar esse desdobramento.

Contrariamente a tal percepção, pode-se hoje afirmar que o processo Mercosul-União Européia jamais evitou nenhum tipo de evolução hemisférica. Na hipótese em que se houvesse concluído uma ALCA no modelo desejado pelos EUA, com regras comuns para investimentos, serviços, compras governamentais e propriedade intelectual, além de um procedimento de solução de controvérsias "investidor-Estado", a existência de um ALC paralelo com a UE, sem regras comuns desse tipo, de nada teria valido para evitar a criação de uma relação de dependência para com os EUA situados como centro gerador e administrador dessas regras comuns.

O curso dos anos indicou, de fato, que não é possível manter uma política comercial pendular entre a Europa e os Estados Unidos, pois cada um desses dois pólos não teme o aumento da influência do outro em medida suficiente para ser levado a conceder vantagens ao país-pêndulo. O relacionamento com a UE ao longo dos anos 90 reforçou politicamente o Mercosul, sem dúvida, mas a idéia da UE como contrapeso para a ALCA não teria sido apropriada para evitar os efeitos nocivos de uma ALCA. O Mercosul teve de enfrentá-los sozinho, sem apoio europeu, pois a UE jamais ajudou o Mercosul a contestar as intenções norte-americanas nas áreas de proteção de investimentos ou propriedade intelectual, por exemplo. Com o passar do tempo, sobretudo com o aumento exponencial dos investimentos europeus no Brasil na segunda metade dos anos 90, os interesses econômicos da UE no Mercosul passaram a ser fundamentalmente os mesmos dos EUA: garantir proteção para seus investimentos, especialmente nos setores de serviços recentemente privatizados. A UE tinha, assim, muito mais a ganhar do que a perder com uma ALCA no modelo norte-americano, pois o cerceamento de políticas de Estado em relação aos investidores decorrente de uma tal área hemisférica redundaria, na prática, em benefício de quaisquer investidores, inclusive europeus.[40] Demonstrou-se que os laços transatlânticos são e serão sempre mais fortes do que qualquer esquema pendular que o Mercosul (ou qualquer país ou região) possa pretender executar.

A partir de dezembro de 1994, com o lançamento do processo ALCA na cúpula de Miami, as negociações hemisféricas tornaram-se terreno determinante para o relacionamento externo do Mercosul. Aqui se jogaria, em grande parte, o futuro do bloco – que naqueles mesmos dias se constituía como União Aduaneira, após o êxito da Cúpula de Ouro Preto – e a própria possibilidade de seus países de implementarem modelos econômicos autônomos.

A hipótese de criar-se um regime hemisférico para investimentos, serviços, compras governamentais ou política da concorrência muito antes de o Mercosul ter tempo de desenvolver os seus próprios regimes

nessas áreas diluiria o bloco e o reduziria a um simples acordo tarifário, ou seja, privaria o Mercosul das dimensões que o caracterizavam como projeto ambicioso e profundo. Isso ocorreria não só em decorrência de uma questão jurídico-institucional, mas porque a atração pelo mercado norte-americano e a emulação ao México (então percebido como uma grande *success story*) fariam simplesmente esquecer a difícil agenda de integração "entre pobres".[41]

Para a União Européia, a despeito do paternalismo e dos interesses ocultos que se possam apontar, o Mercosul foi sempre um parceiro; para os EUA, foi quase sempre um empecilho. A UE sempre respeitou e valorizou a integridade do Mercosul como processo de integração. Os EUA tentaram conceber um outro processo, incompatível, no limite, com os processos de integração então já existentes na América Latina e Caribe.

De fato, a ALCA concebida pelos norte-americanos era um processo com regras comuns tão ou mais ambiciosas do que as vigentes ou planejadas no interior de processos de integração profunda, como a União Européia, mas sem alguns elementos capitais do processo europeu, que naturalmente não interessava aos EUA implantar nas Américas: fundos comuns e subsídios agrícolas financiados pelos países mais ricos, pleno acesso a mercados dentro do espaço integrado, livre movimentação de mão-de-obra, coordenação macroeconômica, corte de justiça isenta, parlamento comum, etc. Pode-se argumentar que é justamente esse conjunto de elementos integradores não-oferecidos pela ALCA e potencialmente oferecidos pelo Mercosul que justificaram a sobrevivência do bloco. A concretização, um dia, de tais elementos integradores tornará o bloco, senão invulnerável, certamente muito mais forte diante de futuras "ALCAS" e capaz de expandir-se na América do Sul. Fundos de solidariedade, livre circulação efetiva de mercadorias, livre circulação de trabalhadores, coordenação de políticas macroeconômicas e evolução institucional rumo a um tribunal permanente e um parlamento com poderes decisórios: somente quando obtidos esses avanços o Mercosul será, de fato, um bloco inquestionável

e incontornável na política de seus membros. O Mercosul logrou sobreviver à ALCA não exatamente porque fosse um processo mais profundo do que o sistema hemisférico desejado pelos EUA, mas porque tinha a expectativa de vir a sê-lo. O descumprimento dessa expectativa fragilizará o bloco no futuro.[42]

O primeiro grande desafio externo do Mercosul, e o maior até hoje, foi, portanto, a ALCA. O processo hemisférico viria a testar a coesão do Mercosul até muito perto (acredita-se) do ponto de ruptura; afirmaria, através de crescentes dificuldades, a identidade do bloco; e iluminaria a necessidade de avanços internos que se podem reputar indispensáveis, no longo prazo, à sua sobrevivência.

Um dos primeiros momentos decisivos, sob esse ponto de vista, foi a decisão do Mercosul de negociar em conjunto, tanto nos foros técnicos quanto políticos da ALCA, e de falar pela voz da sua Presidência Pro-Tempore. A decisão foi tomada em reunião do Grupo Ad-Hoc de Relacionamento Externo, em junho de 1996. Esse encaminhamento, que hoje poderia parecer óbvio, precisou ser arduamente defendido pelo Brasil. Em 1995, durante a preparação para a Reunião Ministerial de Denver, os negociadores argentinos haviam chegado a receber instruções do próprio Presidente Menem para não coordenar posições com o Mercosul. A idéia inicial da maioria dos participantes do exercício era a de que cada um dos 34 países negociaria por si, independentemente de sua afiliação a processos sub-regionais; tolerar-se-ia a formação de grupos, com geometria variável e não-excludente, mas estava claro que, na visão norte-americana, a ALCA não seria uma negociação entre grupos de integração. Para enfrentar essa tendência surgiu a bandeira dos *building blocks* (isto é, de que a ALCA seria um acordo entre blocos de integração sub-reginoais, os quais preservariam sua identidade na área hemisférica), logo empunhada pelo Brasil, e que os demais países do Mercosul, principalmente a Argentina, seguiram sem grande entusiasmo. O princípio da negociação entre grupos de integração acabou por triunfar na Reunião Ministerial de Belo Horizonte, em maio de 1997, sob o

conceito da "coexistência da ALCA com acordos bilaterais e sub-regionais".

Nessa altura, a atitude óbvia a ser adotada pelos sócios do Mercosul seria a de demandar do Brasil, se este queria a todo custo preservar a identidade do agrupamento dentro da ALCA, que viabilizasse avanços decisivos do Mercosul rumo à harmonização de políticas macroeconômicas e das políticas de atração de investimentos. Ocorreu, entretanto, que os sócios não adotaram firmemente essa atitude. A Argentina não soube ou não quis, naquele momento, barganhar suas demandas quanto ao aprofundamento do Mercosul em áreas de seu interesse contra o apoio à tese, fundamentalmente brasileira, da necessidade de negociar em conjunto na ALCA (a situação seria bem diferente em 2003, como se verá). Aparentemente, a Argentina não se dispunha a utilizar a ALCA como alavanca para obter "mais Mercosul" porque, com Menem e Cavallo, aquele país simplesmente não queria "mais Mercosul".[43] Ao mesmo tempo, não se sentiu com capital político suficiente para desgarrar-se do Mercosul pela via de uma adesão plena e individual ao projeto ALCA. Não identificou nesse caminho, talvez, seus interesses econômicos fundamentais (apesar da retórica, tinha muito mais condições de aproveitar as oportunidades que o Mercosul lhe oferecia no mercado brasileiro do que a hipotética abertura do mercado norte-americano via ALCA).

Em tese, o Mercosul poderia permanecer coeso e ao mesmo tempo permitir que seus países negociassem individualmente na ALCA. Aliás, até hoje negociam individualmente na OMC, sem que isso ameace diretamente a coesão do bloco. Entretanto, diante das realidades políticas do Mercosul e do continente, manter a atuação conjunta do agrupamento nas negociações da ALCA era, do ponto de vista brasileiro, fundamental, por dois motivos. Primeiramente, como se viu acima, para garantir a própria sobrevivência do bloco contra as forças centrífugas internas que a atração norte-americana realçava. Em segundo lugar – e essa razão foi-se mostrando cada vez mais válida – para que o Brasil pudesse ter uma caixa de ressonância para suas posições na

negociação hemisférica, um terreno a partir do qual exercer poder de mobilização contra um modelo de simples adesão às teses dos EUA. Essa lógica viria a predominar principalmente no período crítico 2003-2004, como se discutirá mais abaixo.

Em dezembro de 1995, em pleno período de discussão sobre o formato das negociações da ALCA (*building blocks* contra *hub-and-spokes*, este último o formato originalmente favorecido pelos norte-americanos, que implicaria negociações individuais de cada um dos demais países do continente com os EUA), o relacionamento do Mercosul com a União Européia subia mais um patamar, com a assinatura, em Madri (à margem do Conselho da UE), do Acordo-Quadro Inter-Regional, que pretendia criar as bases para a negociação de um Acordo de Associação a ser formado por um pilar comercial (Acordo de Livre Comércio), um pilar político (institucionalizando o diálogo político que, de todo modo, já existia) e um pilar de cooperação (também dando continuidade a atividades de cooperação já existentes).[44]

As altas expectativas despertadas pelo Acordo-Quadro começaram a frustrar-se quase no dia seguinte à sua assinatura. Ficou claro que, para o início de negociações comerciais efetivas com o Mercosul, a UE necessitaria da difícil aprovação de um mandato negociador dos Estados Membros à Comissão Européia. O lado europeu não parecia disposto a colocar esse tema em sua agenda tão cedo. Entretanto, para o Mercosul, dentro da idéia do paralelismo com a ALCA, a simples assinatura do Acordo-Quadro já bastava, naquele momento, como sinal político. Decidiu-se, para dar algum movimento ao processo Mercosul-UE à espera da aprovação do mandato, que não parecia tão urgente, trabalhar em conjunto em uma "fotografia dos intercâmbios"[45].

Esse período do relacionamento com a UE foi, apesar do caráter antes anódino das atividades em andamento, importante para a formação do Mercosul como bloco negociador. O bloco começou a habituar-se ao difícil trabalho de coordenação de posições e

representação dessas posições nas negociações externas. Passaram também a surgir diferenças de enfoque entre os sócios: o Uruguai e, em menor medida, a Argentina, insistiam em forçar a UE a mencionar, já nos trabalhos preparatórios, a disposição de negociar integralmente o setor agrícola no futuro ALC, enquanto o Brasil preferia evitar esse tipo de confronto, admitindo certa ambigüidade nas posições européias, para não pôr em risco o processo e sua função de paralelismo com a ALCA. Notava-se que essa preocupação com o equilíbrio estratégico das relações econômicas era sobretudo brasileira, enquanto os demais países percebiam a relação com a UE sob o ângulo das oportunidades específicas que se criariam para as exportações agrícolas de um pequeno número de produtos.

A ativação dos grupos negociadores da ALCA, a partir do final de 1998, aumentou o grau de interesse das instâncias da União Européia pelo processo com o Mercosul. O conceito do paralelismo com a ALCA foi sempre o principal motivador da UE nas tratativas (mais precisamente, o receio de perder mercados para os EUA, a exemplo do que ocorrera no México depois do NAFTA, era a "isca" que a Comissão – bastante pró-ativa nessa época em favor da abertura de negociações – apresentava aos Estados Membros para superar sua relutância em negociar com um parceiro de grande pujança agrícola).

O Mercosul sempre cuidou de alimentar esses receios europeus, como argumento para o lançamento das negociações. A insistência nesse sentido, contudo, talvez tenha sido contraproducente no longo prazo, pois o paralelismo ALCA-UE tornou-se quase um reflexo automático, evitando que as partes pensassem o processo Mercosul-UE em função de seus méritos (e de seus problemas) próprios, e praticamente condicionando-a ao que ocorresse na ALCA. Assim, ao degringolarem as negociações hemisféricas a partir de 2003, tornou-se extremamente difícil manter o interesse da UE nas tratativas com o Mercosul. Se estas nasceram para contrabalançar a ALCA e se não havia mais ALCA no horizonte, era inevitável que o processo birregional

entrasse em crise de identidade. Por outro lado, o capital político investido nesse processo ao longo dos anos é de grande volume, e o simples abandono das negociações Mercosul-UE seria lido como um enorme fracasso, com cujo custo nenhum dos dois lados deseja arcar.

De todo modo, parece bastante claro que foi somente ao começarem a funcionar os grupos negociadores da ALCA, em 1998, que, como reação esperada, se intensificou o debate na UE sobre a aprovação de um mandato negociador com o Mercosul. O primeiro semestre de 1999 concentrou a discussão em torno do mandato da UE para as negociações com o Mercosul. A aprovação do mandato, após sérias divergências internas, foi possível graças à formação de uma coalizão de interesses entre: a) o Mercosul, em seu propósito de criar um contrapeso à ALCA cujas negociações se aceleravam (propósito sobretudo brasileiro, pois os demais países viam na UE sobretudo as oportunidades de mercado); b) os setores europeus sensíveis ao argumento do necessário paralelismo, ou melhor, da precaução contra a perda de mercados que resultaria de uma ALCA sem um acordo UE-Mercosul, setores estes localizados sobretudo na Direção-Geral da Comissão Européia responsável pelo relacionamento com a América Latina (que assim valorizava seu papel dentro da instituição – estímulo burocrático interno que viria a perder-se com a transferência da condução das negociações para a DG de Comércio, para a qual a negociação com o Mercosul era apenas "mais uma negociação", ainda que importante); c) a Alemanha, que exercia a Presidência da UE na época e desejava mostrar resultados com a abertura de negociações com o Mercosul e tinha cacife político para tanto, embora tenha evitado antagonizar a França; e d) os setores empresariais europeus, principalmente alemães, interessados nas oportunidades de negócios no Mercosul, mobilizados graças ao *Mercosur-European Union Business Forum* (MEBF), instalado em fevereiro de 1999. A primeira Cúpula ALC-UE no Rio criava um cenário quase que necessário para o lançamento das negociações.[46]

O mandato revelou-se problemático, com o tempo, pois, na verdade, a Comissão passou a necessitar de "minimandatos" dos Estados Membros (geralmente não concedidos) para cada passo importante das negociações agrícolas. De fato, o mandato negociador de 1999 não é uma *fast-track authority,* que permitiria à Comissão negociar um acordo com o Mercosul e, ao final do processo, submetê-lo à aprovação dos Estados Membros. Antes, trata-se da simples autorização para que a Comissão iniciasse as negociações com o Mercosul, dentro de certos parâmetros. Não a eximia de vir consultar os Estados Membros (no âmbito do "Comitê 113"[47]) antes de cada reunião negociadora com o Mercosul, para anotar as demandas que deveria levar à mesa e principalmente as sensibilidades e linhas que não poderia ultrapassar.

O lançamento das negociações coincidia com início de um período de sérias dificuldades internas para o Mercosul, após a mudança do regime cambial brasileiro em janeiro de 1999. Aquele fato, provavelmente muito menos grave para a economia argentina do que então se supôs, perturbou contudo o delicado equilíbrio interno na Argentina entre as correntes favoráveis e contrárias ao Mercosul, e serviu de pretexto para que o Governo Menem, e depois De La Rúa passassem a questionar a integração sub-regional. Assim, os primeiros anos das negociações Mercosul-UE (1999-2001) foram, ao mesmo tempo, um dos, senão o mais difícil período já vivido internamente pelo Mercosul. Isso explica, em grande parte, o fato de não ter havido nesse período praticamente nenhum avanço concreto nas tratativas.

Em 2000, a instâncias do Brasil, lograva-se incluir, no bojo da "Agenda de Relançamento do Mercosul", uma reafirmação do compromisso dos países do bloco de conduzirem em conjunto suas negociações comerciais com terceiros, sob a forma da Decisão 32/00 do Conselho do Mercado Comum (o texto completo da decisão figura no Anexo II). O fato de que fosse necessário reafirmar, explicitando-o, o compromisso da negociação conjunta, já presente no Tratado de Assunção sob o conceito da "política comercial comum", deixa claro

que se estava diante de importantes forças centrífugas, estimuladas sobretudo pela ALCA.[48]

Nas negociações hemisféricas, de fato, a unidade negociadora do Mercosul mantinha-se antes por inércia do que por decisão política consciente. As negociações davam-se sobretudo no plano técnico e com perfil baixo, sem grandes discussões sobre os modelos básicos do futuro acordo hemisférico, o que facilitava o processo de coordenação do Mercosul. Se a essa época houvessem surgido os debates sobre os fundamentos do processo ALCA, que caracterizariam o ano de 2003, teria sido dificílimo manter a unidade negociadora e, talvez, a própria existência do Mercosul.

Ao mesmo tempo, a administração Clinton, então em sua fase final (1999-2000), já não parecia disposta a investir tantos esforços na conformação da ALCA e sobretudo, no cenário eleitoral de 2000, não desejava antagonizar os *lobbies* agrícolas e trabalhistas internos que questionavam a negociação. O início do Governo Bush tampouco chegou a definir uma linha de ação clara em relação à ALCA (ou à América Latina em geral). Somente depois do 11 de setembro a política externa de Bush assumiu contornos definidos, e nela a vertente latino-americana concentrava-se na intensificação dos laços comerciais, como forma de garantir e expandir a influência norte-americana nessa região, ajudando a mantê-la como a menos problemática do mundo para os EUA, dentro da prioridade básica do combate ao terrorismo. Na visão de muitos, os EUA "esqueciam" a América Latina depois do 11 de setembro.

A esse respeito, é interessante observar que o desejo de muitos países e correntes de opinião pública latino-americanos em relação aos EUA parece ser justamente o de chamar a atenção dos Estados Unidos e provocá-los a aumentar seu envolvimento na América Latina, mesmo que esse envolvimento venha em detrimento da autonomia de política econômica e de política externa dos países da região.[49]

A inflexão da política externa norte-americana para a América Latina coincidiu com a crise argentina do final de 2001, a queda de De

La Rúa e a ascensão do Governo Duhalde, que inverteram para positivo o sinal da atitude argentina frente ao Mercosul. A redefinição das estratégias de inserção da Argentina no Mercosul (e no mundo) deveria esperar o Governo Kirchner, eleito em maio de 2003, mas já no início de 2002 ficava claro que a integração sub-regional voltava a ser um dos eixos fundamentais da política argentina, sepultando as sérias ameaças de ruptura do período anterior.

Desse modo, no período 1999-2001 o Mercosul escapou à ameaça de ruptura interna representada pela ALCA.[50] Em 2002 reconsolidou-se como bloco (ao menos na visão política dos dirigentes, pois os problemas históricos de funcionamento da União Aduaneira permaneciam – mas no caso é a visão política o fator determinante). E em 2003 partiu para a ofensiva: tratava-se agora não mais de sobreviver à ALCA, de maneira reativa, mas de mudar o curso da ALCA, num enorme esforço diplomático que viria a ser determinante na evolução das discussões hemisféricas. É inevitável essa percepção de que os dados da equação se inverteram e de que o Mercosul, após escapar de ser destruído pela ALCA, veio ele próprio a destruí-la.

Parece óbvio que o ponto de partida dessa contra-ofensiva se encontra na ascensão do Governo Lula. O novo Governo modifica o paradigma da política externa brasileira. O paradigma anterior, seguido pelo menos desde 1990, mas talvez desde 1979, era o da tentativa de reduzir as vulnerabilidades do país em período de progressiva consolidação democrática e de tumulto econômico seguido de penosa estabilização, situações internas que reduziam nossa capacidade de atuação externa e exigiam que esta se concentrasse, principalmente nos anos 90, na busca de "credibilidade". Não se pretende aqui contestar esse modelo. Antes, afigura-se ele um longo período (decadente nos anos 80, ascendente nos 90) necessário para viabilizar o paradigma posterior. A credibilidade buscada foi em grande parte conseguida: o inquestionável amadurecimento democrático e a saúde econômica puderam traduzir-se em recuperação de prestígio e capacidade legítima de atuação global. Ademais, esse paradigma nunca

abandonou as intenções de projeção global mais assertivas de épocas anteriores. Por isso mesmo, a ALCA sempre fora um problema, desde sua gestação como "Iniciativa para as Américas" e principalmente desde a Cúpula de Miami: sabia-se que a ALCA poderia inviabilizar o Mercosul e, mesmo que não o fizesse, privaria a política externa brasileira de um campo de atuação decisivo, o da integração sul-americana, acuando-nos em uma posição periférica dentro do continente e "sub-periférica" no mundo. O próprio conceito do paralelismo ALCA-UE nasceu, como se viu, durante a vigência desse paradigma.

O novo paradigma, surgido com o Governo Lula, poderia ser definido, segundo Maria Regina Soares de Lima, como uma nova concepção na qual o Brasil pretendia tornar-se um *system-affecting state*.[51] Não por acaso a prioridade sul-americana e o reforço do Mercosul aparece desde o primeiro dia como o principal elemento desse paradigma: o Brasil percebia não ter capacidade de sozinho afetar o sistema, ou seja, colocar-se como ator global, necessitando para tanto contar com o espaço sul-americano (cuja tentativa de organização, aliás, também data do paradigma anterior, com a Cúpula de Brasília, em agosto/setembro de 2000; o que diferencia o novo paradigma é a centralidade inquestionável da América do Sul) e notadamente com o Mercosul como instrumento de atuação internacional.[52] A ALCA, concebida nos moldes pretendidos pelos EUA, colocaria para sempre a América do Sul fora do alcance do Brasil e, na melhor das hipóteses, congelaria o Mercosul como um pacto comercial de relevância limitada, inviabilizando-o como processo de integração em expansão e instrumento de ação global. Assim, dentro do conceito de *system-affecting state*, o primeiro sistema a afetar era a ALCA.

Não se pretende aqui acompanhar todo o desenrolar do processo que, entre janeiro de 2003 e junho de 2004, veio a inviabilizar a concretização de uma área hemisférica. Importa ressaltar, contudo, que a efetivação das posições brasileiras nesse processo não teria sido possível sem o Mercosul. Este bloco regional – muitas vezes injustamente considerado, ainda hoje, um estorvo à capacidade

brasileira (ou argentina, uruguaia, paraguaia, conforme o caso) de negociar acordos comerciais vantajosos – foi o instrumento fundamental para que o Brasil se defendesse de uma das mais sérias ameaças à sua capacidade de ação internacional e por fim a eliminasse.

O Brasil sozinho poderia retirar-se da ALCA, mas não redirecioná-la. Ao contrário, um *opt-out* brasileiro a teria acelerado, consolidando a hegemonia econômica norte-americana em todo o resto do continente – inclusive, é quase certo, nos demais países do Mercosul – deixando o Brasil sem espaço de atuação regional: ou seja, traria os malefícios da ALCA sem os (discutíveis) benefícios comerciais de acesso ao mercado norte-americano.

A tarefa de mudar os rumos da ALCA (ou seja, de direcioná-la para o formato de uma rede de acordos bilaterais limitados a acesso a mercados, algo completamente distinto do projeto original norte-americano) exigia a atuação do Mercosul, percebida como mais legítima do que a atuação de um país individual, e portanto mais favorável ao propósito, que se concretizou, de introduzir novos conceitos, propostas polêmicas, de questionar os fundamentos do exercício, de formar parcerias – ainda que pontuais – com outros participantes. A legitimidade provinha não só do fato de que, com o Mercosul, tratava-se de quatro e não já de apenas um país, mas também de que as posições eram defendidas por um processo de integração, um dos *building blocks* na concepção de 1997, com interesses sistêmicos na preservação da possibilidade das integrações sub-regionais (CAN, CARICOM, SICA, embora estes nem sempre parecessem querer preservar-se como blocos autônomos). O Mercosul não só defendia seus interesses como também, de alguma forma, conseguia suscitar interesses caribenhos, andinos (ou ao menos venezuelanos, bolivianos) contra o modelo anteriormente inquestionável de processo hemisférico: esse esforço ficou longe de criar uma coalizão mais ampla do que o Mercosul em torno das teses brasileiras, mas foi suficiente para gerar novas geometrias que enfraqueciam o projeto norte-americano de ALCA.

Esse período foi um teste decisivo para a nova parceria argentino-brasileira. Desde o primeiro momento da nova atitude negociadora diante da ALCA, a Argentina (ainda nos últimos meses do Governo Duhalde) aderiu ao cerne das posições e do enfoque brasileiro – embora sempre cuidando de reservar espaços para questionamentos e barganhas. Uma das primeiras comprovações dessa adesão deu-se com a decisão argentina de acompanhar o Brasil na não-apresentação das ofertas iniciais em serviços, em fevereiro de 2003 – fato simbólico, que também marcava o início de divergências com o Uruguai, que na ocasião, ao lado do Paraguai, optou por apresentar individualmente sua oferta.[53]

Com efeito, se é certo que sem o Mercosul não teria sido possível mudar o curso da negociação hemisférica, sem a estreita parceria com a Argentina teria sido, obviamente, impossível mover o Mercosul e transformá-lo em instrumento de ação combativa. A confirmação de que o Mercosul é, essencialmente, o eixo Brasil-Argentina nunca foi talvez tão visível. Essa parceria necessitava ser consolidada a cada semana, quase a cada dia. Nasceu o instrumento das "instruções conjuntas" às delegações brasileira e argentina nos principais foros negociadores (instrumento que pode parecer uma obviedade para um bloco que atua em conjunto, mas que nada tinha de óbvio naquela fase), necessárias inclusive porque os níveis técnicos da burocracia argentina nem sempre pareciam muito dispostos a seguir as orientações das suas chefias, linhas sabidamente inspiradas pelo Brasil e muitas vezes criticadas pelos negociadores argentinos de hierarquia inferior como "absurdas, constrangedoras, tecnicamente indefensáveis, ideológicas"[54] (fato que, aliás, indica fortemente a inconveniência de que, no Mercosul, as negociações comerciais sejam consideradas um assunto puramente técnico).

Os anos de 2003 e 2004, enquanto viam aumentar os problemas envolvidos na negociação da ALCA, foram o período, até aqui, de mais intenso esforço para concluir as negociações Mercosul-União Européia. À medida em que aumentavam as pressões envolvidas

nos trabalhos da ALCA, parecia de fato necessário, do ponto de vista do Mercosul, aumentar a "contrapressão" representada pelo processo birregional, não tanto em busca de seu efeito dissuasório, conforme a concepção original, mas sobretudo para demonstrar aos públicos interno e externo que o Mercosul era um bloco negociador ativo e empenhado em concluir instrumentos comerciais importantes, e não um destruidor de acordos ou um grupo *won't do*, (o USTR Zoellick referiu-se, depois de Cancún, aos países do G-20 como *won't do countries*, por oposição aos países desenvolvidos e aos PEDs simpáticos às posições destes, que denominou *can do countries*).[55]

A UE por sua vez, já se dissociava das teses do paralelismo. A negociação com o Mercosul passara a ser vista pelos europeus desvinculada de qualquer ótica estratégica – se é que alguma vez fora realmente percebida assim – e, jogada à máquina da Direção-Geral de Comércio da Comissão, tornava-se a simples busca de um acordo "barato". O raciocínio europeu indicava que o Mercosul era o principal demandante de um acordo birregional, o qual o reforçaria como bloco e lhe daria maior credibilidade: tratava-se, então, para a UE, de testar o quanto era possível obter do Mercosul em troca de uma limitadíssima abertura agrícola e do prestígio associado ao futuro acordo. A UE calculava também que o acordo refrearia as demandas agrícolas do Mercosul na Rodada de Doha então em pleno andamento, e até mesmo levaria o bloco a colaborar com a UE na defesa de resultados modestos em agricultura no plano multilateral, para evitar que as preferências birregionais fossem corroídas por concessões *erga omnes* na OMC.

Esse período exigiu um igualmente intenso esforço de coordenação intra-Mercosul, que por vezes ainda tomava a forma de uma espécie de mini-negociação Mercosul-UE no interior do bloco, com os demais sócios demandando do Brasil um permanente incremento das ofertas de serviços e investimentos (que constituíam, na prática, ofertas brasileiras, tanto pelo tamanho do mercado quanto pelas complexidades legislativas envolvidas na consolidação da abertura do mercado brasileiro), para viabilizar melhoras das ofertas européias.

Mesmo se as melhoras européias acabavam não se materializando, senão acompanhadas por condicionalidades que anulavam as quotas oferecidas, os sócios continuavam ecoando para o Brasil as demandas da UE. À época, pelo menos até meados de 2004, a nova política de reindustrialização argentina ainda não se firmara, e aquele país não apresentava as preocupações defensivas que viriam a obstaculizar o acordo logo em seguida. A reviravolta argentina se deu justamente quando da apresentação da última oferta de desgravação tarifária por parte do Mercosul, em setembro de 2004, quando a Argentina leva o bloco a substituir o oferecimento de desgravação dos itens do setor automotivo em 10 anos por uma desgravação em 18 anos. Esse retrocesso serviu aos europeus de pretexto para apresentarem uma versão muito piorada de sua anterior oferta de quotas agrícolas (já não tão atraente), contribuindo para inviabilizar o fechamento do acordo no prazo previsto, outubro do mesmo ano.

Não parece provável que o acordo pudesse haver sido concluído nessa oportunidade na ausência do retrocesso do Mercosul no setor automotivo a instâncias da Argentina. A UE vinculava claramente qualquer incremento nas concessões agrícolas ao Mercosul a uma definição dos rumos da Rodada de Doha, ou seja, necessitava saber o quanto teria que conceder no plano multilateral, em termos de quotas de acesso dos principais produtos agrícolas, para estabelecer o que poderia conceder ao Mercosul. Assim, somente aceitando o acesso agrícola muito limitado oferecido pela UE em meados de 2004 teria podido o Mercosul viabilizar o acordo, independentemente do que ocorresse com o setor automobilístico.

Desde então, a Argentina assumiu posição dura no sentido da revisão dos parâmetros negociadores com a UE, advogando um tratamento diferenciado em favor do Mercosul, a seu ver ausente das propostas negociadoras que se encontravam sobre a mesa.

As negociações Mercosul-UE, de toda forma, viam-se na prática interrompidas e, apesar das várias tentativas de retomada dos trabalhos, inspiradas principalmente pelo Mercosul, assim permanecem

até hoje, em meados de 2007, ainda à espera de uma definição dos rumos da Rodada multilateral. Ao paralelismo com a ALCA substituiu-se o paralelismo com Doha como vetor condicionante das negociações birregionais, demonstrando-se assim a dificuldade em conceber o processo Mercosul-UE a partir de uma dinâmica própria.

As negociações da ALCA, claramente inviáveis desde o início de 2004 e interrompidas em fins do primeiro semestre daquele ano, deixavam um espaço vazio no relacionamento externo do Mercosul, justamente aquele reservado à relação com os Estados Unidos. Buscando alternativas para preencher esse espaço e tentar a definição do relacionamento "4+1" em novas bases, o Brasil procurou explorar junto às autoridades norte-americanas, já no segundo semestre de 2004 e primeiro semestre de 2005, a idéia de uma negociação bilateral Mercosul-EUA concentrada em acesso a mercados em bens, serviços e investimentos. Deixava-se assim claro que o posicionamento do Mercosul na ALCA não era uma rejeição aos Estados Unidos, mas a uma certa concepção do projeto hemisférico, e que o bloco não tinha problema com a liberalização clássica de bens nem com a consolidação das condições de acesso para investidores, mas não desejava o aparato de "regras" ao estilo do NAFTA. Os EUA nunca responderam a esse tipo de iniciativa, nem mostraram interesse em dialogar com o Mercosul em novas bases – o que claramente indica que seus propósitos nas negociações comerciais não residiam propriamente no comércio, e sim na criação de um arcabouço normativo de proteção às transnacionais.

O mesmo tipo de movimento foi tentado pelo Mercosul junto ao Canadá, que mostrou-se mais receptivo. Entre fins de 2004 e início de 2005, o Canadá aceitou dialogar com o Mercosul no formato "4+1", no início insistindo em que esse exercício se dava "no contexto da ALCA", mas a seguir aceitando conversações exploratórias para um ALC com o Mercosul sem especificação sobre seu enquadramento ou não em um projeto hemisférico. Nos papéis que se chegaram a intercambiar, o lado canadense deixava clara sua inclinação por um acordo ao estilo NAFTA, centrado em "regras", mas não seria

impossível que a continuação dos trabalhos houvesse permitido uma evolução no sentido de um acordo de "acesso". Os contatos, contudo, foram bruscamente interrompidos por decisão do Governo canadense, talvez em parte por receio de desgostar os EUA e em parte pela intenção de não antagonizar os *lobbies* agrícolas internos.

Além da crise da ALCA e da reta final frustrada das negociações Mercosul-UE, o período 2003-2004 assistia também à abertura de uma nova vertente para o Mercosul como bloco negociador: a dos processos de negociação e diálogo com outros países ou grupos de países em desenvolvimento. Desde o surgimento do bloco em 1991 o relacionamento extra-regional constituíra-se quase que exclusivamente em torno do eixo Norte-Sul, dentro do paralelismo

ALCA-UE. Essa concentração parecia natural, por tratarem-se dos dois maiores mercados para as exportações do Mercosul, mas nunca houve verdadeiramente uma opção do Mercosul por tal eixo negociador. A negociação na ALCA foi basicamente imposta, pelo peso da iniciativa norte-americana, e o processo Mercosul-UE foi uma tentativa das duas partes de responder àquela iniciativa, dentro de uma concepção estratégica (que remonta ao Século XIX) de equilíbrio de poder norte-americano e europeu na América Latina. Ou seja, nunca houve um momento em que os líderes do Mercosul sentaram-se em torno de uma mesa e, deliberando friamente, decidiram: "vamos negociar com nossos dois maiores mercados e maiores parceiros econômicos". Essas negociações surgiram e evoluíram em meio às complexas contingências da formação do Mercosul, da globalização, da política exterior norte-americana e dos ensaios de política exterior européia. Nelas, a preocupação básica do Mercosul não foi a de abrir mercados para suas exportações nem de atrair investimentos, mas antes de mais nada de sobreviver como sistema de integração, e logo a seguir de preservar algum espaço de atuação na região sul-americana e no mundo.

A negociação da ALCA era a negociação de um acordo indesejável, pois destruiria o Mercosul ou o tornaria irrelevante. A

negociação Mercosul-UE era um processo acessório destinado a ajudar a evitar que se concretizasse a ALCA. A não-conclusão de ambas (apesar de haver sido, principalmente no caso da ALCA, um resultado favorável ao Mercosul como projeto de integração regional com vocação expansiva), colocou no Mercosul, por parte de algumas correntes de opinião, a pecha de ineficiência negociadora (quanto na verdade a ALCA provou justamente o contrário).[56]

Apesar de não se haverem concluído, ou talvez exatamente por isso, foram essas duas negociações que, indiscutivelmente, transformaram o Mercosul em um ator internacional, e o capacitaram para abrir novas frentes de negociação, desta vez muito mais buscadas e escolhidas pelo bloco do que impostas pelas circunstâncias.

Para explicar a ampla diversificação das relações extra-regionais do Mercosul que se verificaria nos anos posteriores, os seguintes principais fatores concorrem:

a) A lógica da aproximação Sul-Sul adotada pela política externa brasileira desde o início do Governo Lula (era natural que, buscando proporcionar uma vertente comercial a esse processo, o Brasil tomasse a iniciativa de propor a abertura de novas frentes negociadoras do Mercosul com o mundo em desenvolvimento e com outros parceiros menos tradicionais).
b) Ligado ao fator anterior, o surgimento de importantes iniciativas políticas específicas logo convocadas a desdobrar-se na esfera comercial (IBAS, Cúpula ASPA).
c) O amadurecimento do Mercosul e sua crescente credibilidade perante os interlocutores externos, atraindo o interesse de vários países e blocos.
d) A atratividade econômica do Mercosul, como bloco de tamanho considerável, com um grau de proteção relativamente alto no setor industrial e importante destino de investimentos.

e) A própria interrupção das negociações hemisféricas e desaceleração do processo Mercosul-UE, liberando capacidades negociadoras para outras frentes – ou, visto de outra forma, gerando a necessidade de utilizar em outras frentes essas capacidades tornadas ociosas, para continuar justificando a existência do Mercosul como bloco negociador.
f) A "corrida" internacional rumo aos acordos bilaterais, fazendo com que os países e blocos que não negociam vários deles se sintam "atrasados" em relação aos demais.

O quadro das negociações, instrumentos, propostas e processos de diálogo do Mercosul com parceiros extra-regionais veio a cobrir praticamente todos os países e grupos significativos do mundo, como se vê resumidamente a seguir (o quadro completo dos processos de negociação e diálogo extra-regionais do Mercosul figura como Anexo III):[57]

- América do Norte: O Mercosul propôs, tanto aos EUA quanto ao Canadá, em diferentes momentos, inciar negociações comerciais no formato "4+1".
- Europa: Além das negociações com a UE, o Mercosul tem processos de diálogo com a Rússia e com a EFTA (Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein), além de haver recebido uma proposta da Turquia para a negociação de um ALC.
- Mundo árabe e oriente médio: Além do ALC Mercosul-Israel, firmado em dezembro de 2007, e do ALC Mercosul-CCG, ainda em processo de negociação, o bloco tem acordos-quadro com o Marrocos e o Egito, visando a futuras negociações, e já recebeu propostas de negociação por parte do Líbano, da Autoridade Palestina e do Irã.
- África Sub-Saariana: Estão em curso negociações para ampliar o Acordo de Preferências Tarifárias com a SACU; aventou-se a negociação de um ALC com os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

- Ásia-Pacífico: Assinou-se Acordo de Preferências Tarifárias com a Índia e instrumento similar está em negociação com o Paquistão. O Mercosul mantém mecanismos de diálogo econômico-comercial, de diferentes modalidades, com a China, o Japão, a ASEAN, a Coréia do Sul, Cingapura e a CER (Austrália e Nova Zelândia).

Esse conjunto inclui, como se observa, diferentes categorias de processos: acordos firmados; acordos em parte firmados mas pendentes de negociações complementares; negociações em andamento; negociações a serem iniciadas com base em Acordos-Quadro já firmados; processos de diálogo efetivados com alguma regularidade; processos de diálogo de natureza mais vaga; propostas de abertura de novos processos, ainda não respondidas; e apenas um acordo assinado (Mercosul-Israel). Verifica-se que alguns processos de diálogo foram lançados há muito tempo, mas perderam o dinamismo ou não chegaram a conduzir a negociações efetivas, enquanto outros processos mais recentes adquiriram maior pujança.

As várias linhas de relacionamento também diferem quanto ao lado a que coube a iniciativa de cada um: os principais processos e idéias de negociação nascidos de iniciativas do Mercosul seriam aqueles com os EUA e Canadá; CCG, Egito e Marrocos; Índia, SACU e o projeto trilateral Mercosul-SACU-Índia. Além disso, a negociação Mercosul-UE nasceu de uma iniciativa conjunta com grande engajamento do Mercosul. As demais linhas partiram de iniciativas das contrapartes externas ou de iniciativas conjuntas nas quais o empenho do Mercosul não se mostrou de maneira tão nítida.

Observa-se, assim, que o desenho atual do relacionamento extra-regional do Mercosul, em sua vertente pró-ativa, corresponde essencialmente a concepções brasileiras. De fato, trata-se:

- no caso dos EUA e Canadá, de encontrar um sucedâneo para as negociações da ALCA com os únicos parceiros importantes do continente não cobertos pelo quadro de

negociação "extra-ALCA" do Mercosul nas Américas; é um movimento destinado a contrapor-se às críticas de que, sem a ALCA, o Mercosul perde qualquer perspectiva de acesso preferencial aos mercados norte-americano e canadense – críticas dirigidas a uma estratégia negociadora hemisférica essencialmente inspirada pelo Brasil, e que demandam uma resposta sobretudo brasileira;

- no caso dos países árabes, de contribuir para implementar concretamente, no plano comercial, objetivos da Cúpula ASPA, iniciativa do Brasil;
- no que se refere à Índia, à SACU e ao projeto trilateral, de buscar um caminho negociador tornado possível pela iniciativa brasileira do IBAS e chamado a reforçar essa mesma iniciativa;
- quanto ao CPLP, da preocupação brasileira em fazer um movimento em direção aos LDCs mais permeáveis à influência brasileira.

De todo modo, o conjunto de iniciativas acima elencadas mostra que o Mercosul permanece na situação contraditória de um bloco negociador muito ativo e muito requisitado que, no entanto, ainda não possui um conjunto de acordos comerciais importantes com parceiros extra-regionais. Embora a sobrevivência do bloco já não esteja diretamente em jogo nas negociações extra-regionais, como esteve na ALCA, sua eficiência ou ineficiência como instrumento de inserção internacional pode ser um fator determinante de suas possibilidades de fortalecimento e ampliação no logo prazo.

Capítulo 3

As negociações extra-regionais e a agenda interna do Mercosul

Capítulo 3
As negociações extra-regionais e a agenda interna do Mercosul

As negociações extra-regionais fazem parte do processo de integração do Mercosul, e desse modo sofrem intensa influência da agenda negociadora intra-bloco e a influenciam também de maneira marcante.

Uma das aparentes debilidades, mas talvez uma das razões da sobrevivência do Mercosul, é o fato de que se trata de um processo em permanente discussão. Desde 26 de março de 1991 não se terá passado um dia sem que alguém questionasse os fundamentos, os objetivos ou o formato do Mercosul, para não dizer sua própria existência. As negociações externas não são, portanto, o exercício calmo e ponderando de uma entidade "bem resolvida", mas a manifestação de uma realidade em permanente mutação e auto-crítica, em que novos equilíbrios são buscados, perdidos e reencontrados continuamente. Essas negociações podem assumir um significado distinto para o conjunto do Mercosul conforme o momento em que sejam consideradas. No Capítulo 2, examinou-se um pouco dessa natureza cambiante das negociações extra-regionais diante da evolução interna do bloco. Trata-se agora de realizar um corte sincrônico nesse Mercosul visto como *work in progress* e buscar identificar, diante da agenda atual do processo de integração (junho de 2007), o que representam as negociações extra-regionais.

Dentro da miríade de assuntos em consideração nas várias instâncias do Mercosul, podemos identificar os seguintes como os principais temas genéricos, cobrindo cada um deles vários aspectos mais específicos:

- a complementação dos mecanismos da União Aduaneira;
- a questão das assimetrias;

- o aprofundamento institucional do bloco; e
- a ampliação do Mercosul.

Serão examinadas a seguir as implicações recíprocas entre cada um desses grupos temáticos e as negociações extra-regionais do Mercosul.

UNIÃO ADUANEIRA

As negociações conjuntas de um bloco comercial recomendam que ele se constitua como uma União Aduaneira em bom funcionamento, isto é, dotado de: a) uma Tarifa Externa Comum efetivamente aplicada; b) políticas anti-dumping e de salvaguardas comuns; e c) "livre circulação" de bens dentro do agrupamento[58]. Desses três elementos, o Mercosul pratica parcialmente o primeiro e está procurando implementar o segundo[59] e o terceiro[60].

Não há, entretanto, uma relação necessária e biunívoca entre a negociação conjunta e a existência de uma União Aduaneira (UA). É teoricamente possível que um agrupamento que não se constitua em UA negocie em conjunto com terceiros (é, aliás, o caso da CER ou ANZCERTA – *Australia-New Zeland Closer Economic Relations Trade Agreement* –, uma Zona de Livre Comércio que, no entanto, considera negociar em conjunto um ALC com a ASEAN[61]). Nesse caso, os mecanismos de desgravação incidirão sobre a tarifa aplicada por cada país; ritmos, exceções, quotas, etc. poderão ser diferentes para cada membro do bloco, sem impedir que este chegue a um ALC com terceiros. Quanto às áreas outras que não o comércio de bens (serviços, investimentos), são elas normalmente reguladas de forma distintas mesmo dentro de uma UA perfeita (nenhum bloco, nem mesmo a UE, possui legislações comuns sobre o acesso de prestadores de serviços e investidores estrangeiros), de tal forma que, no caso desses temas, a negociação em conjunto é muito mais uma questão de comodidade do que um corolário necessário de um processo de integração.

Também é possível que os países membros de uma UA não negociem em conjunto, mas individualmente. Este é o caso do Conselho de Cooperação do Golfo, por exemplo: três de seus membros – Omã, Emirados Árabes Unidos e Bareine – fecharam ALCs individuais com os EUA a despeito de pertencerem à União Aduaneira do CCG. Também foi a opção do Peru e da Colômbia em seus ALCs com os Estados Unidos, a despeito de pertencerem à Comunidade Andina, que dispõe de uma TEC. Nesse caso, é claro que as negociações individuais resultarão em perfurações diferenciadas da tarifa externa comum de cada agrupamento. Mas essas situações existem, e nem por isso os grupos em questão deixam de considerar-se uniões aduaneiras e de conduzir negociações em conjunto com outros parceiros (como o CCG com a UE e com o Mercosul, ou como a Comunidade Andina com a UE).

Um agrupamento pode proibir seus membros de negociarem individualmente com terceiros, como o próprio Mercosul mediante a Decisão 32/00, sem que isso impeça os membros de pensarem nessa possibilidade. O caráter imperioso da negociação conjunta é um conceito político, que pode ou não traduzir-se em norma jurídica, e deve estar sujeito a um permanente escrutínio político, de acordo com os interesses envolvidos.

O Brasil sempre foi o grande defensor do caráter imperioso da negociação em conjunto, pois sempre percebeu o Mercosul como o projeto de um bloco coeso, capaz de enfrentar desafios externos mantendo a sua identidade própria, como pilar de uma América do Sul vocacionada para o exercício de uma inserção autônoma no continente e no mundo. A acusação de que o Mercosul em seus primórdios e durante a década de 90 era um bloco mercantilista é falsa. O Mercosul, do ponto de vista brasileiro, sempre foi um instrumento de expansão da influência regional e de garantia de um espaço de atuação do país no mundo. A defesa intransigente da TEC, do Mercosul como União Aduaneira e não só como Zona de Livre Comércio, foi uma opção estratégica, muito mais do que meramente comercial, destinada

justamente a forçar o bloco a atuar em conjunto como ator independente de direcionamentos externos.

Na situação atual, as negociações extra-regionais configuram um estímulo ao aperfeiçoamento da UA do Mercosul. Para tanto contribuem um fator de imagem e um fator prático. Do lado da imagem, há certo desconforto do bloco em apresentar-se para negociações externas com excessivas perfurações à TEC e ausência de livre circulação, que reduzem a credibilidade e respeitabilidade do agrupamento (se bem que nenhum parceiro com interesse em negociar com o Mercosul jamais queixou-se das perfurações da TEC: a atratividade do mercado independe em larga medida de sua organização ou não como UA perfeita). Do lado prático ou técnico, à medida que se fecham acordos com terceiros e que as tarifas chegam a zero, diminui o espaço para perfurações, pois a desgravação pactuada com terceiros, quando integral, acaba por zerar tanto a TEC quanto a tarifa excepcional. Ao mesmo tempo, amplia-se o espaço da livre circulação, pois segundo a Decisão 54/04, os produtos desagravados a zero com terceiros já se beneficiam do fim da dupla cobrança da TEC, mesmo antes de inteiramente implementada a livre circulação.

A questão de direitos anti-dumping comuns frente a terceiros parece mais distante das preocupações atuais do bloco no aprofundamento da UA, e afigura-se menos determinante para a credibilidade do processo do que as perfurações da TEC e a livre circulação. A definição de salvaguardas preferenciais em negociações com terceiros, por sua vez, já traz embutido o princípio de que seriam aplicadas em conjunto, e assim, embora ainda não haja definição sobre aplicação conjunta de salvaguardas multilaterais, ao menos não se amplia o espaço para divergências tarifárias entre os sócios ao estabelecerem-se salvaguardas em acordos extra-regionais.

Apesar desses fatores positivos, o aprofundamento da UA continua sendo um processo fundamentalmente endógeno. Os fatores positivos provenientes da negociação com terceiros são importantes, mas secundários diante do impulso interno do bloco.

Além dos casos extremos acima mencionados – União Aduaneira cujos membros negociam individualmente e blocos que não são Uniões Aduaneiras mas negociam em conjunto – pode também dar-se um caso intermediário, em que uma UA negocia em conjunto com um parceiro externo mas define concessões diferenciadas, ao menos para alguns produtos. É o modelo seguido pelo Mercosul, em um número limitado de itens tarifários, nas negociações da ampliação do Acordo de Preferências Tarifárias (APT) com a SACU, e mais recentemente na negociação do ALC com Israel, e já foi aventado como solução para casos problemáticos nas negociações como o Golfo.

Diante de todas essas alternativas, pode-se dizer que, para efeitos de negociações internacionais, União Aduaneira é todo agrupamento que se apresenta como União Aduaneira. Parece aqui, mais uma vez, tratar-se de um conceito antes político do que técnico. O que importa parece ser mais a disposição de negociar em conjunto do que a efetiva aplicação dos instrumentos que caracterizam uma UA.

Por outro lado, convém ao Brasil manter firmemente o conceito de que acordos individuais com terceiros desmantelariam a UA, ao mesmo tempo sem fechar a porta à possibilidade de concessões tarifárias diferenciadas dentro de acordos negociados em conjunto, instrumento que pode viabilizar certas negociações. O conceito básico a manter seria, assim, o de que importa negociar em conjunto, ainda que o conteúdo das concessões negociadas possa diferir de sócio para sócio. Nesse caso, cumpre admitir que as concessões diferenciadas perpetuam perfurações à TEC. Portanto, a pureza da UA não deve ser defendida *à outrance*, mas levar em conta as eventuais necessidades de sacrificar a coesão da TEC (pontualmente) para obter acordos benéficos em seu conjunto.

ASSIMETRIAS

O tema das assimetrias entre os sócios, e de sua necessária compensação, perpassa as discussões do Mercosul desde o seu início,

mas tornou-se muito mais presente nos últimos anos, a partir do momento em que o Brasil, já no Governo Lula, passou a admitir mais abertamente o tratamento da questão.

Tradicionalmente, tratava-se de um terreno onde o Brasil procurava minimizar um debate sempre reivindicado pelo Paraguai e pelo Uruguai (e pela Argentina quando a esta convinha). Entendia o Brasil que a questão das assimetrias já estava atendida por meio dos elementos diferenciais em favor dos países pequenos incorporados ao processo pelo próprio Tratado de Assunção ou ainda no período de transição, como por exemplo o número de exceções à TEC maiores para Paraguai e Uruguai e o regime de origem com requisito mais baixo de conteúdo regional para ambos aqueles países. Nessa visão, novos instrumentos compensatórios prejudicariam a consolidação da UA e serviriam para mascarar diferenciais de competitividade, por cuja superação era responsável não o Mercosul, mas cada país individualmente.

A caixa das assimetrias se abriu em 2003, sob um novo enfoque brasileiro para o Mercosul. O Brasil decidiu, como sócio maior, assumir responsabilidades maiores pela coesão e aprofundamento do processo de integração, reconhecendo que era preciso tomar novas iniciativas para atender a reivindicações dos sócios menores e da Argentina. Essa atitude foi assumida em parte pelo convencimento do caráter prioritário do Mercosul na política externa do novo Governo e em parte como conseqüência dos embates na ALCA, como se observou no Capítulo 2. Preservar o Mercosul unido diante dos atritos hemisféricos exigia convencer os sócios de que tinham mais a ganhar no Mercosul do que fora dele, e para isso era necessário que o Brasil fizesse concessões. Essas concessões seguiram basicamente três caminhos: a) tolerância quanto a medidas unilaterais da Argentina de restrição de acesso ao seu mercado a produtos brasileiros, culminando com a criação do Mecanismo de Adaptação Competitiva – MAC; b) criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM, destinado a beneficiar principalmente o país de menor desenvolvimento relativo, o

Paraguai; e c) avançar na institucionalização "comunitária" do Mercosul, notadamente com a criação do Parlamento do Mercosul, sediado em Montevidéu, buscando atender sobretudo – ainda que muito parcialmente – a preocupações uruguaias quanto à baixa institucionalidade do processo.

As negociações mais suaves com a UE e outros parceiros não tiveram e não têm certamente o mesmo efeito impulsionador que a ALCA para motivar avanços internos em direção à correção de assimetrias. Entretanto, são elas próprias um potencial instrumento de correção de assimetrias e um terreno que permite a criação de alguns novos mecanismos de compensação assimétrica. Negociações conjuntas com a UE, Índia, SACU, CCG e Israel servem elas próprias para compensar assimetrias no sentido de que os demais países do Mercosul, principalmente Paraguai e Uruguai, por suas dimensões e falta e projeção extra-regional, não teriam acesso a esses exercícios preferenciais senão como membros do bloco. Os dois países menores não parecem valorizar suficientemente essa dimensão, ao menos não demonstram nenhum reconhecimento nessa linha, mas não deixa ela certamente de entrar em seus cálculos nacionais de "prós" e "contras" do Mercosul. É necessário, porém, que o sistema negociador do Mercosul passe a contemplar mais sistematicamente os pedidos específicos do Paraguai e do Uruguai. O que se passa hoje é que esses pedidos se vêem incluídos nos pedidos globais do bloco e, como são muito pouco os itens de real interesse paraguaio e uruguaio, por vezes ocorre que a contraparte, mesmo atendendo à maioria dos pedidos do Mercosul, não contempla os interesses dos dois sócios pequenos. Seria conveniente que o Paraguai e o Uruguai efetivamente focassem suas listas em poucos itens, e que o Mercosul deixasse claro que sem concessões nesses pontos não se podem fechar acordos.

Além disso, as negociações extra-regionais servem para criar instrumentos específicos de correção de assimetrias. É o caso das preferências reservadas unicamente para o Paraguai e o Uruguai nas negociações com a Índia e a SACU (esquema que o Brasil está disposto

a estender a todos os processos – hipótese que a Argentina não vê com tanta simpatia, pois não lhe parece conveniente sistematizar um esquema que dá aos dois pequenos essa "carona" nas concessões oferecidas em contrapartida pelo Mercosul e que afetam sobretudo os mercados brasileiro e argentino). É também o caso do princípio, já acordado em deliberações do GMC, em 2006, de que, nos regimes de origem dos acordos preferenciais, o Paraguai deverá sempre beneficiar-se de requisitos menos exigentes que os demais; e é o caso, também no campo das regras de origem, da admissão (aceita a contragosto pela Argentina, por pressão brasileira) de um exceção demandada pelo Uruguai, na aplicação dos requisitos de salto tarifário (o *de minimis*).[62]

Ainda em relação aos regimes de origem, as negociações externas estão formalmente atadas ao compromisso de tratamento assimétrico intra-Mercosul nessa área, mediante a Decisão 41/03 do Conselho do Mercado Comum, pela qual requisitos menos exigentes do que a regra do Mercosul, ao serem estabelecidos com terceiros, passam a valer automaticamente para o Paraguai e Uruguai no intercâmbio intra-bloco. Essa situação ainda não surgiu na prática. O dispositivo, aliás, tem sido um fator a dificultar as negociações do regime de origem com o Golfo, por exemplo, pois a Argentina se recusa a admitir um requisito de conteúdo regional inferior a 50%, por ser esse o requisito que hoje se aplica ao Paraguai e Uruguai nas trocas intra-Mercosul; qualquer concessão no CCG nesse aspecto representaria uma concessão interna ao Paraguai e ao Uruguai. A Argentina teme concessões desse tipo aos dois países menores, havendo-se oposto na Cúpula do Rio, em janeiro de 2007, à proposta brasileira de redução drástica dos requisitos de origem para os sócios menores, pois entende que o conseqüente estímulo à "maquila" no Paraguai e Uruguai de produtos importados e sua reexportação dentro do bloco ameaçaria setores produtivos argentinos em processo de recuperação.

Nota-se que, na frente extra-regional, o Brasil é praticamente o único disposto a introduzir, nos acordos em negociação, elementos

de correção de assimetrias. Isso nos traz algum crédito junto aos sócios menores, mas não o suficiente para obter uma adesão mais engajada de parte deles a negociações impulsionadas pelo Brasil. Para tanto, parecem necessárias novas medidas intra-bloco de correção de assimetrias, pois é nessa área que se concentram as preocupações paraguaias e uruguaias. Quanto à Argentina, diante de sua inamovível política de proteção ao parque industrial em processo de recapacitação, é de se perguntar se alguma medida de correção de assimetrias favorável à Argentina, por mais ousada que seja, induziria neste momento aquele país a um maior interesse pelas negociações externas, enquanto sentir que estas podem ameaçar seus setores produtivos.

A correção de assimetrias deixou de ser um preço a pagar pela adesão da Argentina às posições brasileiras na ALCA e passou a ser percebida muito mais em seu valor próprio de aprofundamento do Mercosul. Entretanto, pelo menos no caso do Uruguai, continua havendo forte correlação entre o tema das assimetrias e o relacionamento extra-regional. O pacote de medidas bilaterais brasileiras em benefício do Uruguai, apresentado pelo Presidente Lula em sua visita a Montevidéu, em março de 2007, foi geralmente visto, aqui e lá, como um movimento destinado a evitar que o Uruguai lançasse uma negociação de livre comércio com os EUA durante a visita do Presidente Bush a Montevidéu, na semana seguinte.

Ainda no terreno das assimetrias, a questão da equalização das condições de atração de investimento, tradicionalmente demandada pela Argentina e Uruguai, adquire especial relevância diante das negociações extra-regionais, dentro da percepção de que ALCs seja Sul-Sul, seja Norte-Sul, têm como um de seus principais benefícios esperados, ao lado da abertura de mercados, a atração de investimentos.

Não cabe discutir aqui se ALCs efetivamente atraem investimentos. Parte-se do pressuposto de que esse é um de seus objetivos básicos. Tal objetivo pode ser buscado de duas maneiras; a) pela simples liberalização comercial, que atrairia investidores tanto da contraparte no acordo como de terceiros países (no caso dos

investidores da contraparte, em função do barateamento da importação de insumos e bens de capital desde seus países de origem, além do próprio acesso privilegiado ao mercado dos países de origem – embora, via de regra, as filiais das transnacionais não constumem exportar aos países de origem; no caso de investidores de terceiros países, principalmente pela perspectiva de acesso facilitado ao mercado da contraparte); e b) pela inclusão no Acordo de capítulos ou cláusulas relativas a investimentos e a serviços (incluindo investimentos em setores de serviços[63]). Outros elementos do conceito de "regras" utilizado no modelo NAFTA são comumente apresentados como favoráveis aos investimentos, mas não entrarão aqui em consideração, pois o Mercosul até o momento não aceita negociá-los em ALCs.

Na primeira vertente (atração de investimentos via liberalização tarifária), pode-se dizer que os ALCs não alteram as condições relativas de atração de investimentos dos países do Mercosul, desde que todos se beneficiem das mesmas preferências no mercado da contraparte. As condições de atratividade podem ser ligeiramente alteradas em favor do Paraguai e Uruguai se estes se beneficiarem de preferências individuais, ou mediante requisitos de origem menos exigentes. Pode-se argumentar que, na prática, os ALCs, aprofundarão o diferencial de atratividade de investimentos existente na medida em que, na ausência de medidas mais efetivas de correção de assimetrias nessa área, os novos investimentos motivados pelos ALCs tenderão a seguir o padrão que já seguiam antes, ou seja, concentração de investimentos no Brasil. Esse tipo de argumento não tem sido utilizado pelos sócios mas poderá vir a sê-lo quando o Mercosul fechar acordos com parceiros dotados de grande potencial de investimentos. Para preveni-lo, convém manter e, quando possível, aprofundar, os elementos "compensadores" presentes nos acordos, tais como as preferências especiais para Paraguai e Uruguai e o regime de origem diferenciado.

Na segunda vertente (atração de investimentos via capítulo de investimentos e serviços), pode dar-se uma situação semelhante: os elementos de atração que o Mercosul está disposto a conceder

(consolidação das condições de acesso e de tratamento nacional) perpetuariam os diferenciais já existentes.[64] O Uruguai, contudo, tem demonstrado empenho na negociação desses capítulos com a UE e Golfo (os únicos com quem hoje negociamos investimentos), e nisso identifica seus principais interesses em tais tratativas, principalmente em relação ao CCG. Ao mesmo tempo, o próprio Uruguai deseja deixar explicitado no texto de investimentos Mercosul-CCG a possibilidade de que países individuais do Mercosul negociem com países do CCG acordos mais profundos de proteção de investimentos. Com isso, espera sinalizar que as cláusulas benéficas ao investimento contidas no texto Mercosul-CCG constituem o piso, e não o teto, para a proteção que o Uruguai está disposto a dar aos investidores externos. Esse tipo de esclarecimento parece aceitável, e até mesmo desejável, pois permite incluir nas negociações extra-regionais sobre investimentos um elemento de correção de assimetrias ainda que indiretamente, pela menção a APPIS que ainda não existem – o que inclusive evita que o Uruguai insista em incluir, no capítulo sobre investimentos do acordo Mercosul-CCG, elementos de proteção típicos de Acordos de Promoção e Proteção de Investimentos (APPIs) que o Brasil (e talvez a Argentina) não estaria disposto a aceitar. Por outro lado, consolida-se assim um elemento, ou a possibilidade de um elemento de diferenciação entre os países do Mercosul no tratamento de investimentos externos, que poderá mostrar-se difícil de confirmar no momento em que, eventualmente, o Mercosul venha a tentar harmonizar o tratamento ao IED.

INSTITUCIONALIDADE

A criação de instituições comuns sólidas e ativas no Mercosul, com algum grau de supranacionalidade, é um aspiração de muitas correntes participantes do processo desde o seu início. O debate entre modelo intergovernamental e supranacional foi muito intenso durante o período de transição, e a linha intergovernamental, seguida principalmente pelo Brasil, saiu vitoriosa. No Protocolo de Ouro Preto,

consolida-se um arcabouço quase que estritamente intergovernamental, com elementos de supranacionalidade apenas no Tribunal *Ad-Hoc*, e uma vaga inspiração comunitária no FCES, de natureza não-decisória. Na época, imaginava-se que um Mercosul dotado de uma Comissão no estilo europeu permitiria controlar o protagonismo do Brasil e impor avanços favoráveis aos pequenos e à Argentina, que o Brasil de outra forma vetaria. Curiosamente, os críticos brasileiros da constituição intergovernamental (corrente que ainda existe), argumentavam, em sentido inverso, que esse esquema dava demasiado poder aos pequenos e à Argentina, ao exigir o consenso para todas as decisões, obrigando o Brasil, com algo em torno de 80% da economia do bloco, a respeitar o veto dos demais. A coincidência entre as duas visões parece residir nas percepções de que o mecanismo intergovernamental é mais lento na tomada de decisões e de que permite maior grau de "ingerência política" (para os pequenos, ingerência do Brasil; para o Brasil, ingerência dos pequenos).

O debate nunca silenciou completamente, mas amainou em larga medida entre 1994 e 2001, sobretudo porque nesse período a Argentina distanciou-se progressivamente do processo integracionista e em muitos momentos parecia pretender reduzir o Mercosul à insignificância, propósito que naturalmente não recomendava a criação de instituições supranacionais sólidas. O Brasil acomodou-se com o esquema intergovernamental, e o Uruguai permaneceu como defensor isolado e pouco ouvido de uma evolução supranacional.

A partir de 2002, com a mudança radical na visão argentina do processo de integração, e de 2003, com o novo enfoque brasileiro de prioridade ativa ao Mercosul, tornou-se possível e mesmo necessário recolocar a questão da institucionalidade. A admissão de discussões a respeito passou a figurar no pacote de concessões do Brasil aos sócios como contrapartida por sua adesão às posições brasileiras na ALCA. Na ausência de negociações hemisféricas, talvez tivesse o Brasil do mesmo modo renunciado à sua anterior aversão à supranacionalidade, mas a necessidade de garantir a coesão do bloco na ALCA foi

aparentemente um catalisador dessa evolução. A temática da institucionalidade foi readmitida nas discussões intra-bloco, mas com cautela. Passou a falar-se sobretudo de fortalecimento da Secretaria do Mercosul, do Parlamento do Mercosul, por vezes da idéia de um tribunal permanente, além de dar-se considerável margem de atuação ao Presidente da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM). A possibilidade de um "executivo comunitário", porém, não foi aventada de forma consistente.

O projeto do Parlamento do Mercosul ganhou impressionante força a partir de 2005 e 2006, e sua concretização veio a consistir, possivelmente, no principal avanço institucional do Mercosul desde o Protocolo de Ouro Preto ou mesmo desde o próprio Tratado de Assunção. Mais do que a importância intrínseca do novo órgão, está presente a sinalização de que a estrutura institucional do Mercosul está em movimento, e não congelada. A criação de um embrião de "legislativo comunitário" permite que se comece a falar com mais desenvoltura de elementos de um "executivo".

Uma das primeiras, senão a primeira área "executiva" em que alguma supranacionalidade começa a ser pensável é a das negociações externas. De fato, uma das funções clássicas de um executivo comunitário ao estilo europeu é o da negociação comercial com terceiros – aliás, um dos elementos que sem dúvida mais contribuíram para dar uma identidade de bloco coeso à UE, desde seus primórdios. Ao mesmo tempo, parece ser essa uma área potencialmente menos conflituosa do que a administração intra-bloco das questões de acesso a mercados ou correção de assimetrias. As negociações externas afiguram-se, portanto, um candidato natural à implementação de uma experiência-piloto de institucionalidade, com ou sem alguma dose de supranacionalidade, na condução dos negócios do Mercosul. Além disso, coincide com a demanda externa: os parceiros preferem ter um interlocutor único por parte do Mercosul.

Observa-se, assim, que as negociações extra-regionais foram fator muito relevante ao reinaugurar o debate sobre a institucionalidade

do Mercosul, e que são um terreno possivelmente propício a alguma experiência de tratamento sob o enfoque não estritamente intergovernamental. As implicações de um novo esquema de supranacionalidade desse tipo para os processos extra-regionais do Mercosul serão abordadas no Capítulo 9. Cabe aqui adiantar a percepção de que as negociações extra-regionais estão intimamente ligadas ao tema da institucionalidade: em primeiro lugar porque quanto mais o Mercosul negocia, mas crescerá a pressão por dotar-se de interlocutor único e organização mais ágil, que pressupõe um órgão negociador comum com alguma autonomia; e em segundo lugar, porque a criação de um perfil externo conjunto parece mais propícia do que os debates internos (necessariamente divisivos) a impulsionar a criação de um espírito comunitário.

AMPLIAÇÃO

Desde o segundo semestre de 2006 e principalmente desde a Cúpula do Rio de Janeiro (janeiro/2007), o tema da ampliação do Mercosul, e especialmente da adesão da Venezuela, encontra-se no centro da agenda do bloco. O ingresso da Venezuela configura, ademais, o tema que maiores atenções externas atrai para o Mercosul, adquirindo grande relevância para as relações tanto dos países individuais do Mercosul quanto do conjunto do bloco com parceiros regionais e extra-regionais. No presente capítulo serão enfocados os aspectos da adesão da Venezuela ligados à mecânica das negociações extra-regionais. No Capítulo 4, examinar-se-ão os aspectos de natureza política, não só do ingresso da Venezuela, mas também da possível entrada da Bolívia e de outros países.

A V Reunião do Grupo de Trabalho sobre a Adesão da Venezuela ao Mercosul, em fevereiro/março de 2007, foi a primeira ocasião em que se discutiu mais a fundo a dimensão da incorporação da Venezuela às negociações externas. Ficou bastante claro que a Venezuela ainda tem dúvidas sobre os pontos mais básicos de sua

adesão: a incorporação à TEC e a implementação do livre comércio com os sócios (Programa de Liberalização Comercial - PLC). As negociações externas figuram em plano bastante secundário em suas preocupações. A Venezuela não parece desejar que essa dimensão de sua adesão se torne tão problemática quanto as outras duas ou represente um terreno adicional de pressão dos demais sócios. Ao mesmo tempo, não deseja simplesmente abandonar o tema, senão que pretende conservar sua margem de manobra para futuras decisões sobre a incorporação aos acordos assinados e aos processos negociadores.

Do lado dos sócios originais, tampouco se deseja a esta altura polemizar com a Venezuela acerca das negociações externas, já havendo suficientes pontos de atrito na questão da TEC e principalmente do PLC. Assim, chegou-se a uma solução sumária e em grande medida protelatória para a incorporação da Venezuela ao relacionamento externo: a) a Venezuela terá 270 dias para estudar o conjunto de acordos já assinados pelo Mercosul com terceiros, para então discutir com os sócios as eventuais condições para sua adesão a tais acordos, seguindo-se então a negociação com os parceiros externos de a cada acordo para definir os termos de tal adesão; e b) a Venezuela poderá apresentar propostas e participar ativamente nas negociações em andamento.

No caso dos acordos já firmados, apenas um pertence à vertente extra-regional, o APT Mercosul-Índia. Os demais são acordos no interior da ALADI, que este trabalho não pretende analisar. De todo modo, do ponto de vista sistêmico, a solução parece haver deixado muita latitude ao lado venezuelano para discutir as condições de adesão a cada acordo. Nas discussões que antecederam a aprovação do documento, a Venezuela deixou claro que aspira a tratamento diferenciado nos acordos externos, por sua condição de membro recentemente incorporado ao Mercosul. Tais reivindicações não deixarão de suscitar reação negativa por parte do Paraguai e do Uruguai, que poderão argumentar que aceitaram tais acordos mesmo com relativamente poucos elementos de tratamento especial, embora sejam economias pequenas, enquanto o simples fato de incorporação recente

não credenciaria a Venezuela, economia de porte médio com alta renda petrolífera, a semelhantes benefícios especiais. Mesmo que se aprovem, entre os sócios, propostas de alguns instrumentos de tratamento especial para a Venezuela em acordos extra-regionais, terão eles de ser em seguida trabalhosamente negociados pelo bloco em conjunto com os parceiros externos, o que poderá criar fricções e mesmo, em caso específico, interferir negativamente com a negociação em curso para ampliação do APT com a Índia, país que dificilmente deixará de alegar, nessa hipótese, que o Mercosul estará reabrindo o acordo firmado em 2005.

No caso das negociações em andamento, a decisão apenas confirmou o direito já dado à Venezuela, pelo Protocolo de Adesão,[65] de participar de delegação do Mercosul às reuniões negociadoras, bem como a faculdade, já tacitamente admitida, de apresentar propostas nas reuniões negociadoras intra-bloco. A Venezuela vinha participando intermitentemente dessas reuniões, sem contudo apresentar quaisquer propostas. Após a decisão do Grupo Ad-Hoc, a Venezuela sequer se fez representar nas reuniões seguintes de coordenação sobre o relacionamento externo, indicando claramente não ser essa uma de suas prioridades no momento.[66] Não é contudo impossível imaginar um cenário em que interessará à Venezuela passar a participar ativamente do trabalho de coordenação e apresentar propostas que impliquem reabertura de posições e ofertas negociadoras do Mercosul. De fato, se se entende que a Venezuela terá o direito de reivindicar condições especiais para sua adesão aos acordos firmados, dificilmente se poderá negar-lhe a faculdade de pretender ajustar as posições do Mercosul de modo a incluir tratamento especial (ou exceções genéricas, relativas a políticas sociais, por exemplo) também nas negociações em andamento. Tal desdobramento poderá, claramente, causar sérios problemas nos processos negociadores: induzirá demandas semelhantes por parte do Uruguai e do Paraguai e poderá levar o Mercosul a apresentar novas propostas que serão consideradas retrocessos pelas contrapartes.

Não foi explicitada a questão do que acontecerá se, no período de 270 dias concedido à Venezuela para avaliar os acordos firmados, o Mercosul vier a concluir novos acordos. A dedução lógica é de que, a partir da assinatura de novos instrumentos, a Venezuela teria novo prazo (também 270 dias) para examiná-los e, a seguir, propor condições de adesão. Isso poderia colocar o Mercosul na necessidade de renegociar cláusulas de um acordo poucos meses depois de firmado, para tentar contemplar tratamento especial à Venezuela, iniciativa que certamente não será bem recebida pelos parceiros externos. Por outro lado, pressupõe-se que, mesmo com o direito de apresentar propostas na coordenação intra-bloco e participar das reuniões com as contrapartes, a Venezuela não será signatária de novos acordos enquanto não se tornar membro inteiramente incorporado, em linha com o Artigo 8 do Protocolo de Adesão. Até lá, ter-se-á, portanto, uma situação ambígua, em que a Venezuela participa da negociação mas não assina os acordos e pode, depois de assinados, demandar condições para firmá-los.

Outra questão a ter presente é que o encaminhamento ora dado à incorporação da Venezuela ao relacionamento externo servirá de precedente para futuros membros, como a Bolívia e o Equador, que, pela dimensão de suas economias, mais razão terão para rever acordos e solicitar tratamento diferenciado.

A maior vantagem do esquema adotado é o fato de que se esclarece às contrapartes que as concessões por elas dadas ao Mercosul não se aplicam automaticamente à Venezuela e só valerão para o lado venezuelano quando o Mercosul, a cinco, negociar com essas contrapartes as condições de adesão venezuelana.

O ideal, no encaminhamento da questão, seria a neutralidade da ampliação em relação ao relacionamento extra-regional e vice-versa, ou seja: que a ampliação não perturbasse as negociações extra-regionais e as negociações não perturbassem a ampliação. Atingiu-se esse objetivo de maneira provisória, com a decisão do Grupo Ad-Hoc, mas problemas sérios poderão surgir no futuro, criando atritos intra-

bloco e com os parceiros externos. Cabe, contudo, esperar que ao longo dos meses a questão da incorporação da Venezuela à TEC e ao PLC se resolva de forma serena, e de um modo geral que a presença da Venezuela nas várias instâncias do Mercosul se normalize, o que pode contribuir para que a incorporação aos acordos firmados e às negociações se faça sem percalços.

Problema maior será certamente a incorporação da Venezuela às negociações com a UE, sobretudo em função de três elementos: a preocupação européia em não sinalizar que estará dando seu beneplácito ao regime venezuelano; o objetivo europeu, já adiantado, de discutir regimes de importação e controle de câmbio aplicados pela Venezuela; e a questão da incorporação da Venezuela às ofertas do Mercosul em serviços e investimentos, que poderia colocar em causa recentes medidas implementadas pelo Governo Chávez contrariando os interesses de investidores estrangeiros na Venezuela.

Capítulo 4

As negociações extra-regionais na política externa do Brasil e dos demais países do Mercosul

Capítulo 4
As negociações extra-regionais na política externa do Brasil e dos demais países do Mercosul

As negociações extra-regionais devem também ser examinadas à luz das políticas externas nacionais de cada um dos países membros do Mercosul tomado individualmente, uma vez que dizem elas respeito a importantes linhas de relacioamento externo individual de cada Estado Parte, como se discutirá a seguir.

As negociações extra-regionais do diante da política externa do Brasil

As negociações extra-regionais do Mercosul têm alta relevância para algumas das principais linhas da política externa brasileira, mais especificamente: a) a prioridade dada à América do Sul e ao reforço do Mercosul; b) a dinamização do relacionamento com os países em desenvolvimento; e c) a busca de um relacionamento equilibrado com os países desenvolvidos. A seguir se abordará o papel das negociações extra-regionais diante dessas diferentes vertentes.

a) O fortalecimento do Mercosul e a prioridade sul-americana

O reforço do Mercosul e a prioridade sul-americana aparecem como dois elementos indissociáveis no topo das prioridades da atual política externa brasileira. Um Mercosul sólido e próspero é indispensável para a atração dos demais países da região ao projeto de construção de uma América do Sul bem articulada econômica e

politicamente. Essa articulação não significa necessariamente e unicamente a ampliação do Mercosul de modo a abarcar maior número de países da região, nem uma já aventada fusão do Mercosul com a CAN, nem o aprofundamento da CASA/UNASUL, nem o aperfeiçoamento da rede de ALCs do Mercosul com os vizinhos, nem o desenvolvimento da integração física e energética, nem o adensamento das relações bilaterais do Brasil com cada um dos demais países da área, mas antes a possível conjunção de todas essas vertentes. A política brasileira tem tido a virtude de manter na agenda todas essas iniciativas sem identificar o projeto sul-americano exclusivamente com nenhuma delas, conservando as portas abertas para caminhos que são, em última instância, convergentes. De todo modo, o êxito do Mercosul parece ser um fator indispensável para a evolução em qualquer um desses sentidos, como carro-chefe da política sul americana do Brasil e como demonstração dos benefícios que os países da região podem auferir com uma maior integração.

O êxito do Mercosul, ou melhor dito, a percepção do êxito do Mercosul depende fundamentalmente de três aspectos: o aprofundamento do processo integrador, sua ampliação e suas relações com o resto do mundo. Esse terceiro aspecto é talvez menos óbvio do que os outros dois e precisa, assim, ser realçado. O Mercosul sempre definiu-se como um projeto de integração e ao mesmo tempo de inserção internacional: a comprovação de sua eficiência depende em grande medida da capacidade de proporcionar aos membros uma inserção internacional superior àquela que teriam na ausência do processo. Tal comprovação depende, por sua vez, da conclusão de acordos e entendimentos benéficos com terceiros de fora da região, algo que até hoje o Mercosul não conseguiu atingir.

É certo que a atuação do bloco na ALCA foi determinante para evitar uma inserção prejudicial ao projeto de desenvolvimento e subsidiária do conceito hemisférico dos EUA, preservando as possibilidades de inserção internacional autônoma. É também certo que as demais negociações em andamento dão ao Mercosul bastante

visibilidade e o colocam como parceiro "desejável" dos principais países e blocos do mundo, tanto no Norte como no Sul – mas fazem-se necessários êxitos mais concretos e positivos. Enquanto o Mercosul se prestar à imagem de um bloco fechado, defensivo e tímido nos contatos internacionais, incapaz de negociar e concluir bons acordos, a projeção do Brasil como inspirador de uma integração sul-americana estará prejudicada. A idéia brasileira de uma América do Sul integrada não deve ser vista, nem dentro da região nem fora dela, como o intento de criar um grande Mercosul introvertido. Se essa percepção se consolidar, haverá sérios problemas de longo prazo para a atração de países sul-americanos, que não desejarão fazer parte de um bloco fechado ao resto do mundo. Sabe-se que o Mercosul não é um bloco fechado, mas muitos de seus muitos críticos (no Brasil, na América do Sul e em outras regiões) o vêem assim e têm alguns argumentos para sustentar essa visão. Um dos melhores meios de dissipá-la seria concluir acordos amplos e vantajosos com parceiros importantes. Mais do que concluir acordos, tratar-se-ia de demonstrar que o Mercosul tem – e executa – um projeto de inserção aberta e competitiva no mundo, capaz de gerar fluxos econômicos, criar empregos, contribuir para o desenvolvimento.

Na prática, o Mercosul já é um bloco bastante aberto e bem inserido no mundo, nunca havendo sido um exercício de introversão. O intercâmbio com o resto do mundo cresceu 91% entre 1995, ano da entrada em vigor da TEC, e 2005, enquanto o intercâmbio intra-bloco crescia 45% do mesmo período.[67] A proporção do comércio exterior no PIB aumentou em todos os países do bloco de forma impressionante: na Argentina, passou de 15% em 1995 a 36% em 2005; no Brasil, passou de 14% a 24%; no Paraguai, de 25% a 68%; e no Uruguai, de 14% a 42%.[68] Se esses desdobramentos não se devem unicamente ao Mercosul, o fato é que o processo de integração não os impediu. No caso do Brasil, sabe-se o quanto o Mercosul contribuiu, por exemplo, para a internacionalização das empresas brasileiras. Tudo isso, entretanto, não se tem traduzido na imagem de

um bloco aberto e dotado de um projeto eficiente de inserção internacional e de desenvolvimento com superação das desigualdades sociais.

A questão do desenvolvimento com justiça social adquire relevância neste ponto. O Mercosul, como núcleo, ou vitrine, ou casa-de-máquinas de um projeto sul-americano precisa atender a todos os públicos, tanto os que dão prioridade à competitividade quanto aqueles que se preocupam sobretudo com a redução das disparidades sociais. Com efeito, critica-se o Mercosul, de um lado, como um processo "fenício", comercialista, organizado para beneficiar apenas o grande capital;[69] e de outro como um exercício político, conduzido pela retórica da preocupação social, sem benefícios econômicos[70]. O esforço de demonstrar que o Mercosul pode dar frutos nas duas vertentes, no comércio e no progresso social, passa por várias áreas de atuação, uma delas a das negociações extra-regionais. É preciso credenciar o bloco como instrumento capaz de, no relacionamento extra-regional, promover a competitividade mas também, de alguma forma, a eqüidade. Esse segundo aspecto é mais difícil de atingir nas negociações de ALCs, que evidentemente são sobretudo comerciais – mas não é impossível imaginar maneiras de criar alguma espécie de agenda social nas negociações do Mercosul. Essa vertente seria importante para obter maior adesão de fortes correntes políticas, em vários países, ao projeto sul-americano, principalmente os novos e prospectivos membros do bloco – Venezuela, Bolívia e Equador. Está claro que as críticas de Chavez e Morales ao Mercosul como processo comercialista são em grande parte motivadas politicamente, pela intenção de aumentar sua influência no bloco e na região, e não movidas por simples altruísmo e preocupação com os pobres – mas é preciso reduzir-lhes esse espaço de argumentação, que tem seu lado legítimo, e para tanto pode contribuir a inclusão de uma "agenda social" nas negociações extra-regionais (tal como se sugerirá no Capítulo 8).

Num plano mais específico, as negociações extra-regionais têm importante papel a desempenhar como estímulo à ampliação do

Mercosul e mesmo a uma possível fusão com a CAN, duas das possíveis linhas convergentes do projeto sul-americano. Apesar das dificuldades práticas examinadas no capítulo anterior acerca da incorporação da Venezuela aos processos extra-regionais, parece claro que, para países como Bolívia e Equador, ou mesmo para Peru e Colômbia, há forte atrativo em participar de um bloco capaz de negociar ou dialogar com UE[71], Índia, SACU, CCG, Israel, China Austrália, ASEAN, Japão e tantos outros parceiros. Se o Mercosul não tem ainda acordos extra-regionais firmados, exceto o APT com a Índia, já construiu o que se poderia considerar um significativo patrimônio de relacionamentos que incluem negociações efetivas e diálogos com vistas a negociações futuras. A possibilidade de participar desse patrimônio, e de abrir linhas de relacionamento impensáveis para tais países como atores individuais, pode entrar nos cálculos da Bolívia, do Equador, do Peru e da Colômbia, como uma das vantagens do ingresso ao Mercosul ou da fusão Mercosul-CAN. O Chile já tem sua própria rede de acordos e tenderia a valorizar menos essa vertente de uma futura América do Sul unificada e negociando em conjunto, mas mesmo para aquele país a idéia de obter, via América do Sul, ALCs com Índia, SACU ou CCG – parceiros com os quais o Chile ainda não negociou – poderia afigurar-se interessante. É preciso, portanto, incluir o "patrimônio de processos" do Mercosul na argumentação do Brasil em favor de um espaço sul-americano integrado.

O projeto sul-americano é um exercício em aberto, e é importante que o Brasil possa deixar claro aos demais países da região que as negociações extra-regionais podem encaixar-se de forma proveitosa e eficiente em qualquer configuração que esse projeto vier a assumir.

No capítulo anterior, já se observou de que modo as negociações extra-regionais contribuem para o fortalecimento do Mercosul no que tange aos principais aspectos da agenda interna do agrupamento. Cabe assinalar aqui o fato mais geral de que essas negociações contribuem para a elevação do perfil do Mercosul como

bloco. A valorização do Mercosul que decorre dos processos em aberto e que ainda mais decorrerá de acordos firmados é um fator impossível de mensurar, mas nem por isso menos real. As negociações e os acordos reforçam o Mercosul não simplesmente porque aumentam e diversificam seu comércio, porque fazem pressão em favor da livre circulação de bens ou da superação de assimetrias, mas também pelo simples fato de que existem, de que proporcionam ao Mercosul um imponderável, mas importante, espaço de atuação. Esse fator se afigura tão importante que se é tentado a perguntar se não vale a pena fechar acordos comercialmente menos significativos do que o ideal em troca do ganho em termos de reforço do Mercosul que adviria do simples fato de firmá-los.

O certo é que, do ponto de vista dos objetivos da política externa brasileira, é imperativo considerar os potenciais ALCs extra-regionais do Mercosul em seu valor político do ponto de vista do reforço do Mercosul e do projeto sul-americano, e cotejar esse valor com os ganhos econômicos atingidos e atingíveis em cada negociação, para determinar de forma realista o ponto em que os acordos podem ser fechados.

b) O relacionamento do Brasil com países em desenvolvimento

A maioria dos novos processos negociadores e de diálogo do Mercosul se localizam na dimensão Sul-Sul (Índia, SACU, CCG, Paquistão, ASEAN, China). Isso reflete em parte iniciativas conscientes da política externa brasileira de adensar os laços com os PEDs, mas também reflete um ambiente internacional mais propício a esses exercícios (frustrações com as negociações multilaterais, busca de diversificação de mercados, aumento da participação dos PEDs nos fluxos econômicos mundiais). Há aqui um terreno favorável a explorar, não se tratando, portanto, de uma decisão arbitrária ou "ideológica" de buscar determinados parceiros em detrimento de outros.

Alguns desses processos procedem de iniciativas políticas (o que está longe de significar que não tenham relevância comercial –

equívoco persistente e que importa desfazer).

Esse é o caso da projetada convergência dos processos Mercosul-SACU e Mercosul-Índia na negociação de uma ALC Trilateral Mercosul-SACU-Índia. A idéia de buscar essa convergência nasceu no contexto da Reunião Ministerial do IBAS realizada em março de 2004, em Brasília.[72] O adensamento das relações Brasil-África do Sul-Índia nos terrenos da cooperação em saúde, energia, promoção comercial, entre outros, tornou natural que se pensasse em estender essa relação tripartite ao terreno das negociações comerciais. Para tanto, dado que tanto o Brasil quanto a África do Sul estão comprometidos com o princípio das negociações em conjunto dentro de suas respectivas Uniões Aduaneiras, era necessário transplantar a idéia para a dimensão Mercosul-SACU-Índia. O Brasil esforçou-se em realizar esse transplante no contexto do Mercosul: em junho de 2006, menção ao projeto foi incorporada ao Comunicado Conjunto dos Presidentes do Mercosul, na Cúpula de Assunção. Custou vários meses, contudo, até que o Brasil lograsse convencer os sócios a tomar atitudes efetivas para começar a concretizar esse iniciativa (sabidamente ambiciosa), e só em abril de 2006 a PPTA dirigia correspondência oficial aos Governos da Índia e ao Coordenador sul-africano das negociações externas da SACU propondo o estabelecimento de um Grupo de Trabalho para examinar as modalidades de um futuro ALC trilateral. Os sócios, contudo, continuaram vendo a iniciativa de forma pouco entusiástica, como um "tema do Brasil", e essa pouca disposição, aliada à posição reticente da SACU, explica em grande parte que até hoje o Grupo de Trabalho não se tenha reunido.[73] Ao longo desse tempo, os foros do IBAS, inclusive a Cúpula de Brasília (setembro 2006), têm reiterado o respaldo à idéia de um ALC trilateral, mas isso não tem sido suficiente para convencer os sócios do Mercosul da conveniência de começar a implementá-la.

Vários aspectos são de interessante observação no que se refere ao pretendido processo trilateral. Em primeiro lugar, o fato de que um processo político, dotado inicialmente de iniciativas de cooperação,

cedo fez pensar em seu necessário adensamento comercial por meio de um ALC. Esse tipo de evolução, em que a negociação comercial aparece como instrumento para consolidação de um relacionamento político, afigura-se cada vez mais corrente em todo o mundo, não tanto nas relações tradicionais entre os países centrais, mas sobretudo nas parcerias mais novas, nas quais a idéia de um ALC acaba sempre sendo lançada, mais cedo ou mais tarde. Em princípio, ninguém é contra um ALC, ao menos à idéia de um ALC no longo prazo, e assim o tema acaba sendo buscado para enriquecer os relacionamentos. Isso não significa que tais iniciativas sejam vazias de conteúdo e motivadas apenas por raciocínios "políticos" (no sentido em que político se opõe a econômico) – mas é inegável que freqüentemente nascem por um impulso de um diálogo político de alto nível, difícil depois de concretizar em iniciativas práticas, ainda mais no complexo caso do Mercosul, em que qualquer iniciativa individual de negociação comercial deve passar pelo aval dos sócios.

A segundo constatação, aparentada à primeira, é de que o custo político de manter viva uma idéia de negociação comercial, enquanto esta não se materializa em um processo negociador e idealmente em um acordo, é alto e crescente. A negociação dos parágrafos da Declaração Presidencial do IBAS na Cúpula de Brasília não foi das mais fáceis, por dúvida sobretudo da RAS quanto ao alcance do processo, e é provável que o continuado respaldo a negociações que ainda não começaram custará cada vez mais esforço em declarações, comunicados e diálogos desse tipo. Faz-se necessário um trabalho constante de mobilização junto aos parceiros externos e aos sócios, que sempre dispõem do argumento da prioridade de fechar primeiro as negociações em andamento para complementação do APTs com a SACU e ampliação do APT com a Índia. Essa preocupação é razoável, mas pode ser nociva se levar à perda de oportunidades efetivas.

Talvez em nenhuma outra vertente das negociações extra-regionais seja tão presente a impressão de que a política externa brasileira "esbarra" no Mercosul. De fato, seria extremamente valioso

para a consolidação do IBAS, assim como de toda a vertente Sul-Sul de nossa política externa, a abertura de negociações de um ALC entre três dos maiores atores do mundo em desenvolvimento – com impacto inclusive nas negociações multilaterais, ao fazer os desenvolvidos perceberem que os PEDs têm instrumentos de articulação entre eles fora da OMC, e não dependem exclusivamente da boa-vontade dos países centrais para incrementar sua inserção internacional. Os demais países do Mercosul não têm esse tipo de visão e não são sensíveis a esse tipo de cálculo: para eles, Índia e SACU são mercados distantes, fechados e que somente a muito custo dão algumas margens de preferência ao Mercosul nos respectivos PTAs. Sem convencer os sócios do valor estratégico da iniciativa trilateral, dificilmente se considerará levá-la adiante. A necessidade de enfocar o tema sob uma ótica estratégica será abordada no Capítulos 8.

O outro exemplo de um processo negociador extra-regional nascido no contexto de uma iniciativa de política externa brasileira é a negociação com o CCG. O propósito de assinar-se um Acordo-Quadro entre o Mercosul e o CCG nasceu à época da preparação da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) – evento concebido e sediado pelo Brasil. Objetivando-se concretizar na Cúpula algum tipo de resultado na esfera comercial, o Mercosul e o CCG constituíram candidatos naturais a serem os protagonistas de um primeiro exercício de entendimento comercial entre países da América do Sul e do mundo árabe, por serem, nas respectivas regiões, os agrupamentos mais ativos externamente. O interesse econômico recíproco parecia bastante óbvio, à luz da dimensão dos respectivos mercados, mas o lançamento do processo dificilmente se teria dado sem o catalisador representado pela ASPA. Esta colocou, de alguma forma, a América do Sul e o Mercosul no "mapa mental" dos tomadores de decisão do mundo árabe – de outra maneira, a idéia de uma negociação com o Mercosul dificilmente teria chegado até às altas esferas decisórias do CCG.

Os sócios do Mercosul não se opuseram à assinatura de um Acordo Quadro, mas o Brasil precisou mobilizar-se praticamente

sozinho para viabilizá-la.[74] A seguir, tratava-se de dar seguimento à iniciativa representada pelo Acordo-Quadro e lançar as negociações comerciais efetivas nele previstas. O Brasil necessitou considerável esforço para convencer a então Presidência Pro-Tempore uruguaia e os demais sócios a realizar reunião em Riade, onde firmou-se a Ata (novembro 2005) prevendo o início de negociações de um ALC (sem passar portanto pelo estágio de APT) para o semestre seguinte. A Presidência Pro-Tempore argentina (1° semestre de 2006), contudo, não parece haver-se empenhado o suficiente para agendar as necessárias reuniões com a parte árabe – que tampouco se mobilizou confirmando a impressão de que era o Mercosul a parte demandante nas tratativas. Somente a PPTB, no segundo semestre, graças a amplo esforço diplomático (incluindo cartas do MERE aos Chanceleres do CCG) permitiu o agendamento de três reuniões negociadoras, além de um encontro à margem da Cúpula do Rio, que viabilizaram amplos avanços na negociação do ALC. A PPTP do primerio semestre de 2007 parece haver recaído na atitude de considerável inércia da PPTA do ano anterior, ao mesmo tempo em que o CCG deixava clara sua prioridade em direção a concluir o ALC com a União Européia – e assim não foi possível marcar reuniões no primeiro semestre de 2007, impossibilitando o cumprimento do prazo estabelecido na Declaração Mercosul-CCG do Rio para a conclusão das negociações.

Há no processo Mercosul-CCG alguns traços comuns com o projeto trilateral: o nascimento do processo no bojo de uma iniciativa de política externa brasileira, como forma de dar a esta conteúdo comercial; a atitude de "não oposição" mas pouco entusiasmo dos sócios; a necessidade de constantes reafirmações de respaldo político, no nível ministerial e mesmo presidencial (Declarações de Córdoba e do Rio mencionando a importância do processo), para manter a iniciativa em andamento. No caso do CCG, contudo, o intenso esforço brasileiro possibilitou a abertura e o avanço rápido das negociações – ficando contudo demonstrado que sem a latitude de ação proporcionada pelo exercício da Presidência Pro-Tempore não é

possível manter um ritmo acelerado nas tratativas. De todo modo, o processo negociador e o ALC, que parece objetivo alcançável no curto prazo, abrem uma nova perspectiva no relacionamento com o mundo árabe, consolidando uma presença do Brasil e do Mercosul naquela área.

O processo negociador com o Golfo adquiriu importância política também diante da necessidade de manter-se uma posição equilibrada acerca da questão árabe-israelense. Com efeito, seis meses após a assinatura do Acordo Quadro com o CCG o Mercosul assinou um instrumento semelhante com Israel, ao amparo do qual se desenvolveram em 2006 intensas negociações que levaram o projeto a um estágio semelhante ao do acordo Mercosul-CCG. O necessário paralelismo entre ambos foi afirmado explicitamente em reuniões de coordenação intra-bloco. Mais recentemente, conveio-se no Mercosul em abandonar esse requisito de paralelismo, dado o maior dinamismo assumido pelas negociações com Israel e a inconveniência de condicionar sua conclusão à incerta data de retomada e finalização de negociações com o CCG. Foi possível, assim, assinar o ALC Mercosul-Israel em dezembro de 2007. De todo modo, há que atentar para o fato de que, ao auferir-se o bônus político das negociações comerciais, é preciso assumir também o seu ônus político, uma de cujas manifestações é justamente a questão do equilíbrio entre as partes envolvidas em cenários conflitivos.

Independentemente dos percalços específicos das negociações, o conjunto dos processos extra-regionais aparece como terreno promissor para a política externa brasileira na vertente de aproximação com os PEDs. Como assinalado acima, a criação de uma dimensão comercial parece uma tendência mundial para a consolidação de laços políticos menos tradicionais. Certamente esse é o caso quando se trata das relações que o Brasil pretende intensificar com países da África, da Ásia e do Oriente Médio. Por mais que se reconheçam os interesses comuns, os laços históricos e étnicos, e que já exista, em alguns casos, um relacionamento de várias décadas, é certo que as relações do Brasil

com países em desenvolvimento de outros continentes não parecem configurar eixos naturais, capazes de manterem-se e desenvolverem-se por si sós. Antes, é necessário esforço pró-ativo, de ordem política, para construir iniciativas sólidas, fazendo valer os interesses comuns, reconhecidos mas muitas vezes ofuscados pelos mais tradicionais laços Norte-Sul.

Uma das vertentes capazes de contribuir para essa solidificação é das relações comerciais – tanto no sentido da promoção das trocas quanto da abertura recíproca de mercados. Por vezes, esse tipo de raciocínio encontra críticas segundo as quais os ALCs Sul-Sul não incrementam necessariamente o comércio, pois envolvem economias concorrentes e não complementares. Cabe lembrar que, historicamente, na América Latina, as experiências da ALALC e da ALADI demonstraram que a criação de preferências pode de fato levar à intensificação de correntes de comércio antes percebidas como improváveis. O próprio processo de negociação, e muito mais um ALC concluído, é ademais fator de enriquecimento da agenda desses relacionamentos, criando uma percepção de aproximação que muitas vezes pode contribuir para criação de efetivas correntes de comércio.

Por outro lado, com se viu, as negociações comerciais são instrumento de mais difícil manejo do que acordos de cooperação de diversa índole, e exigem um intenso acompanhamento e constante respaldo de alto nível, ou seja, são custosas em termos de capital político. Caso não se materializem as negociações em acordos, esse investimento começa a ser visto como desperdiçado e geram-se tensões. Além disso, há o fator Mercosul, que torna a administração dessa vertente de política externa mais complexa para o Brasil do que os campos de cooperação em diálogo político que não envolvem necessariamente o bloco sub-regional.

c) O relacionamento do Brasil com países desenvolvidos

As negociações extra-regionais do Mercosul foram nos últimos anos uma das frentes mais intensas, e mais visíveis para a opinião pública,

da política externa brasileira. Dividiram-se elas em uma vertente essencialmente negativa, a ALCA, onde se tratava de evitar que a iniciativa hemisférica evoluísse de forma a inviabilizar o Mercosul e o projeto sul-americano, e uma vertente inicialmente percebida como positiva, mas que veio a gerar frustrações, o processo Mercosul-UE. De comum na atitude brasileira frente a essas duas negociações pode-se verificar a busca de um relacionamento equilibrado com os países desenvolvidos, sem a aceitação de paradigmas promovidos por aqueles. Tal atitude se vincula a uma postura tradicional da política externa brasileira no sentido de não encaixar-se em padrões de relacionamento pré-definidos e procurar seus próprios roteiros de inserção e relação mesmo com as potências hegemônicas.

Como se viu no Capítulo 2, esse exercício de autonomia na política externa brasileira deu-se, no caso das negociações comerciais com os países centrais, a partir de uma base de credibilidade reconquistada, resultado do esforço da década passada, principalmente após 1994. É preciso não esquecer, portanto, que a atitude adotada frente aos EUA na ALCA e frente à UE no processo com o Mercosul, construiu-se sobre uma plataforma de excelentes relações bilaterais e no reconhecimento, por esses parceiros, do elevado perfil do Brasil no cenário internacional. O fato de não havermos aceito modelos "intrusivos" nessas negociações não vem contradizer essa base, mas justamente confirmá-la, pois o que se manifesta em qualquer caso é a postura de relacionar-se simetricamente com os parceiros desenvolvidos.

Apesar disso, a postura do Mercosul na ALCA e no processo com a UE, inspirada pelo Brasil, prestou-se à crítica de que se trata de uma política contrária ao bom relacionamento com os países desenvolvidos ("terceiro-mundista", no jargão usado também em outros momentos em que o Brasil procurava ampliar seus campos de projeção externa e relacionar-se com o "primeiro mundo" sem submissão). Não parece ser esse o caso. As posições tomadas na ALCA destinavam-se a evitar o esfacelamento do Mercosul, com a conseqüente perda de

capacidade de atuação na América do Sul, e impedir a concretização de um modelo hemisférico centrado na criação de "regras" superpostas às legislações nacionais, sem benefícios demonstráveis de acesso a mercados. No que se refere à UE, as posturas visaram e visam a promover um acordo efetivamente equilibrado em termos de acesso a mercados sem cerceamento das políticas nacionais. Não se configuram, em nenhuma dessas instâncias, posições intrinsecamente contrárias aos EUA ou à UE, nem motivadas por qualquer espécie de aversão irracional aos países desenvolvidos. Os objetivos de preservar o Mercosul, de expandir o grau de integração sul-americana e de resguardar a capacidade nacional de manter políticas industrial, tecnológica, social e ambiental parecem bastante legítimos e não se vinculam a nenhuma rejeição sistemática aos desenvolvidos.

Tanto é assim que, hoje, os atritos porventura causados pelas divergências em torno da ALCA foram substituídos, na relação com os EUA, pela tentativa de criação de uma agenda positiva de grande visibilidade mundial em torno do etanol/biocombustíveis. Paralelamente, procura o Brasil desenvolver uma agenda bilateral rica com a União Européia, independentemente da postergação de um ALC Mercosul-UE. Essa agenda toma agora a forma da Parceria Estratégica Brasil-UE, lançada oficialmente na primeira Cúpula Brasil-UE, em Lisboa, no dia 4 de julho de 2007 (que não inclui quaisquer elementos de liberalização comercial, preservando plenamente o princípio de que o Mercosul só negocia em conjunto). Nota-se que justamente o membro do Mercosul que se supunha em alguns círculos o mais contrário ao relacionamento com os "ricos", o Brasil, é aquele que busca construir, com os instrumentos bilaterais de que dispõe, iniciativas de adensamento dos laços com aqueles países.

Assim, seria lícito perguntar se o Mercosul é hoje a plataforma ideal de relacionamento do Brasil com o mundo desenvolvido, mesmo no terreno econômico. Com os EUA, o ingresso da Venezuela de Chávez no Mercosul praticamente inviabiliza no curto prazo uma negociação "5+1", enquanto a opção "4+1" suscitaria grandes

sensibilidades se fosse aprofundada neste momento (além de tratar-se de hipótese sabidamente remota, com o esgotamento da Trade Promotion Authority norte-americana, em junho de 2007). Com a Europa, a utilização do instrumento do Mercosul pressupõe uma solução adequada para o acordo birregional em negociação, perspectiva distante pois exige convencer de um lado a Argentina e do outro a UE a darem passos que não estão dispostos a arriscar à luz de suas políticas industrial e agrícola, respectivamente. Com o Japão, a "Carta Mercosul" pressupõe trabalhar negociações de um ALC que, diante dos antecedentes de outras negociações japonesas, tenderia a cair nos mesmos impasses onde hoje se encontram as negociações Mercosul-UE.

O problema para promover relações econômico-comerciais profundas com os parceiros desenvolvidos é, em parte, do Mercosul: rejeição suscitada pela Venezuela, protecionismo argentino. Mas é também o problema estrutural de toda negociação comercial Norte-Sul: os países desenvolvidos negociam com os PEDs com base em seus modelos, altamente intrusivos; os parceiros em desenvolvimento precisam (se o querem) utilizar toda sua energia política para impedir a conclusão de acordos baseados nesses modelos, mas não têm força suficiente para convencer os desenvolvidos a explorar modelos alternativos.

De todo modo, está claro que o Brasil não deve hoje esperar que os EUA se disponham a negociar com o Mercosul fora do esquema da ALCA, ou que a UE aceite fazer concessões que modifiquem radicalmente os termos da negociação birregional, ou ainda que o Japão aceite deixar de lado o modelo dos EPAs. A plataforma bilateral parece revelar-se hoje mais eficiente que a regional para gerar iniciativas com esses parceiros.

O ônus de uma semelhante opção é que a plataforma bilateral não permitirá chegar a acordos comerciais amplos (a menos que o Brasil abandone o princípio da negociação em conjunto, o que se afigura impensável), e assim as relações com os países centrais permaneceriam carentes dessa dimensão tão relevante, ou suscitariam demandas e

pressões internas no Brasil no sentido da bilateralização das negociações comerciais.

Cabe perguntar, por outro lado, se o desenvolvimento de iniciativas bilaterais do Brasil com os EUA e a UE, mesmo que fora do terreno comercial, pode debilitar o Mercosul. Em princípio, não parece ser este o caso, na medida em que se respeite a exigência da negociação comercial em conjunto. Aliás, aos EUA, atualmente, parece interessar antes o fortalecimento do que o enfraquecimento do Mercosul, percebido como instrumento para "enquadrar" a Venezuela de Chávez. O problema começará a surgir se os sócios no Mercosul lerem a desenvoltura bilateral das relações bilaterais brasileiras com norte-americanos e europeus como uma autorização tácita para que eles também busquem alternativas bilaterais que incluam uma dimensão comercial. Este poderia ser, no curto prazo, o caso do Uruguai, mas algum dia também da Argentina, para não falar da própria Venezuela, cujo ativismo faz prever que nem sempre estará disposta a consultar os parceiros sub-regionais antes de tomar atitudes importantes. O anúncio da Parceria Estratégica Brasil-UE causou desconforto na Argentina, mesmo diante das garantias brasileiras de que nenhum elemento de negociação comercial está envolvido.[75] O Uruguai, por sua vez, não terá deixado de ver o lançamento da parceria Brasil-UE como estímulo para contatos bilaterais com a União Européia. Tão logo se noticiou o iminente lançamento daquela parceria, em junho de 2007, o Presidente Tabaré Vázquez anunciou sua intenção de visitar Bruxelas e Lisboa (Portugal exerce a Presidência da UE desde 1/7/2007) logo depois de assumir o Uruguai a Presidência Pro-Tempore do Mercosul, também em julho, oficialmente para contatos sobre a negociação Mercosul-UE, mas, segundo se especulou, com o "plano B" de lançar algum tipo de iniciativa bilateral Uruguai-UE, em movimento análogo às aproximações em direção aos EUA.[76]

Os casos venezuelano e argentino fazem pensar que pode convir ao Brasil assumir ou reforçar seu papel de principal elo entre o mundo desenvolvido e o Mercosul. O exercício desse papel pode beneficiar-

se do bom relacionamento bilateral do Brasil com os desenvolvidos, mas também requer a manutenção de processos negociadores ou ao menos processos de diálogo com União Européia e Estados Unidos, talvez um dia também com o Japão, o Canadá, a Austrália. Forçar a permanência desses processos na agenda do Mercosul não deixa de criar certa pressão e incômodo para a Venezuela e a Argentina. Ao mesmo tempo, pode ser propício ao Brasil firmar-se com o interlocutor do mundo desenvolvido dentro do Mercosul, valorizando suas cartas de ator global contra as cartas de atores regionais da Venezuela e da Argentina. Entre os trunfos que o Brasil pode exibir aos sócios (e que começou a mostrar, principalmente depois da Cúpula Energética da Isla Margarita, em abril de 2007) está não só o relacionamento muito melhor e mais denso que o dos demais membros do bloco com os países desenvolvidos, como também o fato de que o Brasil pode ser determinante no encaminhamento das relações econômicas dos sócios, via Mercosul, com esses mesmos parceiros desenvolvidos. O Governo brasileiro já deixou claro que não pretende constituir-se em intermediário entre Washington e Caracas, mas algum tipo de ponte talvez deva ser constituída entre o Mercosul e os EUA, e só o Brasil teria condições de articular esse tipo de diálogo. Não se teria necessariamente de seguir rumo a uma negociação comercial – mas poderia ser útil e legítimo contar com uma instância em que se pudessem discutir com os EUA pontos específicos de acesso a mercados, barreiras fitossanitárias, facilitação de negócios e desburocratização de investimentos, por exemplo, o que juridicamente poderia embasar-se no Acordo 4+1 de 1991.

Não se trata de utilizar os EUA contra a Venezuela. Por outro lado, cumpre reconhecer que o perfil da Venezuela no Mercosul não deve elevar-se acima de um certo patamar, sob pena de comprometer a estrutura do processo de integração e a posição que o Brasil nele ocupa – e que, para evitar essa indesejada elevação ou protagonismo venezuelano, os laços extra-regionais do bloco, inspirados e conduzidos em grande medida pelo Brasil, podem ser um instrumento eficiente.

Um dos riscos desse tipo de manobra seria o de levar ao reforço do eixo Caracas-Buenos Aires, criando um sentimento de comunidade de interesses entre Argentina e Venezuela na oposição ao aprofundamento de laços com os países do Norte. Contra essa preocupação, caberia argumentar que o eixo Caracas-Buenos Aires ou Chávez-Kirchner já existe e se reforça, independentemente do que o Brasil faça ou deixe de fazer, e assim o melhor é procurar reduzi-lo em significado e alcance, impulsionando, por exemplo, uma maior aproximação do Mercosul com o mundo desenvolvido. Hoje, a Venezuela e Argentina não parecem ter uma visão clara sobre o papel do Mercosul no mundo. Seria preciso aproveitar este momento para consolidar uma visão de inspiração brasileira sobre os rumos do bloco em sua inserção externa.

AS NEGOCIAÇÕES EXTRA-REGIONAIS DIANTE DA POLÍTICA EXTERNA DA ARGENTINA

A política externa argentina sofreu nos últimos anos um forte processo de introversão. A crise econômica de 2001/2002 desmentiu cabalmente as ilusões da era Menem no sentido de que a Argentina teria construído um relacionamento especial com os países desenvolvidos, EUA e UE notadamente, pois aqueles países não expressaram nenhum apoio à Argentina nos momentos mais difíceis da crise, e moveram-se apenas para tentar defender os interesses de suas empresas afetadas pela desvalorização cambial e outras medidas. Muito se falou, nos meses subseqüentes, da latinoamericanização da Argentina, como expressão do súbito empobrecimento das classes médias e afluentes, da onda de violências e saques, da instabilidade política, e também de uma súbita e drástica mudança da psique coletiva, que se afastou da auto-imagem de um país "europeu" e bruscamente deu-se conta de sua pertinência geográfica, social, política, econômica, cultural e étnica ao contexto latino-americano.

Outra expressão dessa guinada encontra-se na latinoamericanização da política externa argentina. Deram-se conta os formuladores dessa política, já no Governo Duhalde e sobretudo na administração Kirchner, que a Argentina não reúne condições para atuar de forma eficiente fora de sua própria região, e talvez nem mesmo fora de seu entorno imediato. Abandonando complemente a busca da imagem de aliado estratégico do primeiro mundo na América Latina, a Argentina passa a atuar, no plano extra-regional, exclusivamente em defesa de interesses tópicos ligados ao seu projeto econômico de reindustrialização: além de sua participação no G-20, em que aceita a primazia do Brasil e da Índia, os esforços individuais da Argentina parecem passar a restringir-se ao plano da promoção comercial. Das épocas anteriores, sobreviveu na política externa argentina de Kirchner apenas uma obsessão histórica: recuperar a soberania sobre as Malvinas (para não entrar no tema do atávico esforço argentino de impedir a obtenção pelo Brasil de um assento permanente no CSNU), objetivo isolado, e não elemento de uma estratégia global. A recuperação gradual da autoconfiança nacional, com os bons resultados de crescimento e emprego a partir de 2003, não redundou em uma política externa mais assertiva.[77] O país não parece haver ainda reconstruído as bases internas necessárias para tanto, um conjunto de percepções e aspirações nacionais capazes de dar consistência e credibilidade a uma atuação externa autônoma.

Criou-se uma espécie de inércia cautelosa na política externa e na própria visão de mundo argentina, que implica a aceitação de que a inserção econômica e comercial do país se define através do Mercosul – desde que o Mercosul se mova dentro de limites que não ameacem a recuperação econômica argentina. Tem-se a impressão de que a Argentina tornou-se um país cético e, apesar daquele incremento de autoconfiança no plano interno, inseguro no relacionamento externo.[78]

Essa atitude pode, por um lado, facilitar o relacionamento externo do Mercosul. A Argentina já não contesta a primazia do Brasil na tomada de iniciativas e no direcionamento dos grandes rumos do

eixo de relacionamento extra-regional do bloco, mas na prática segue essas iniciativas sem grande entusiasmo, sempre mais disposta a ver os problemas pontuais de cada negociação do que as vantagens globais do processo. A Argentina aceita ter o Mercosul como sua face comercial externa, desde que seja uma face tímida.[79]

Importante aspecto a este respeito é o relacionamento entre a chancelaria e o Ministério da Economia argentinos. Embora denominada "*Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*", na prática a Chancelaria argentina representa, nas negociações comerciais, as posições definidas pelo Ministério da Economia e não pretende manter uma visão própria sobre o papel das negociações extra-regionais na inserção internacional do país. A tendência, conseqüentemente, é de que aquelas posições reflitam sensibilidades setoriais específicas, sem preocupação com o valor de longo prazo de acordos comerciais como instrumento do Mercosul. Se refletem elas uma visão de conjunto, é a visão de uma Argentina sem capacidade para aproveitar oportunidades de mercado fora da América Latina e a necessidade de evitar que acordos com terceiros ameacem o espaço da indústria argentina tanto no mercado doméstico quanto no mercado brasileiro.[80] A primeira prioridade é a perspectiva defensiva; a segunda, o acesso ao mercado do Mercosul; a terceira, o mercado do restante da região; e somente em último lugar os mercados extra-regionais – desde que a abertura destes não custe concessões significativas no mercado interno.

Neste contexto, cabe perguntar até que o ponto o "realismo periférico", doutrina que dominou a política externa argentina dos anos 90,[81] foi efetivamente abandonado. Se é bem verdade que seus corolários nos campos da política macroeconômica e comercial efetivamente o foram (câmbio fixo, abertura comercial "desindustrializante"), permanecem, na nova política argentina, de maneira provavelmente involuntária, elementos e reflexos daquela escola: a percepção da irrelevância estratégica do país e a concentração de sua atuação externa na defesa de um determinado modelo

econômico, desta feita o da reindustrialização com progressiva desvinculação em relação aos centros financeiros internacionais. Realista e assumidamente periférica, a Argentina não parece ter nenhuma pretensão de contribuir para um reordenamento das relações econômicas internacionais ou para uma nova geografia comercial. Aquele país não vê no Mercosul um instrumento para aumentar sua capacidade individual de influência no cenário comercial internacional: ao contrário, não demonstra nenhum entusiasmo por novas ou antigas frentes negociadoras do Mercosul e, no plano multilateral, conta muito mais com sua capacidade de dizer "não" individualmente a qualquer acordo que implique cortes tarifários expressivos do que com a possibilidade de participar, através do G-20 ou por outros canais, da construção de consensos.[82] Parece a Argentina haver guardado um forte trauma das políticas ultraliberais dos anos 90 e de seu fracasso, que a tornam hoje recalcitrante frente a qualquer elemento de abertura econômica que possa evocar aquele período.[83] Se para a psique brasileira as políticas dos anos 90 trazem algumas associações positivas (estabilização da moeda, acesso a produtos importados, melhoria de alguns serviços como a telefonia), para a Argentina o liberalistmo ficou associado, como resultado final, a imagens muito vívidas, e antes inimagináveis, de pessoas buscando comida nas latas de lixo de Buenos Aires.

Autoridades argentinas têm-se comprazido em chamar a atenção para o grande incremento das exportações, a diversificação de mercados daquele país e o crescimento da relação comércio exterior/PIB, rebatendo a acusação de correntes internas segundo as quais a Argentina se teria "isolado" do mundo depois da crise.[84] Entretanto, o simples incremento do comércio não parece proporcionar um eixo sólido de política externa ativa.

Do mesmo modo que o comércio brasileiro, as exportações argentinas também vêm crescendo exponencialmente, mesmo na ausência de acordos comerciais extra-regionais. Na Argentina também se fala de um "boom" exportador, com a importante diferença de que

aquele país registra uma mudança da estrutura das exportações: as vendas de manufaturados crescem mais que as de produtos básicos e passam a representar 2/3 da pauta. (Cabe notar que as vendas de manufaturados concentram-se no Mercosul e demais mercados latino-americanos; negociações extra-regionais têm pouco apelo para as exportações desse setor.) O êxito dessa estratégica exportadora argentina desestimula o país de arriscar-se a acordos preferenciais que criariam mercados incertos e poderiam obrigar o país a sacrifícios efetivos no plano industrial.[85]

A importância da aliança argentino-brasileira continua sendo enfatizada pelas autoridades de Buenos Aires.[86] Os últimos anos deixaram claro que a Argentina procura utilizar essa aliança em direções muito específicas: a criação de mecanismos bilaterais para proteção de seu mercado contra exportações brasileiras (MAC) e o apoio ou ao menos a não-rejeição brasileira às suas ações na crise das *papeleras* com o Uruguai.[87] Não parece haver preocupação em traduzir a aliança estratégica numa visão comum sobre o futuro do Mercosul e da inserção mundial do bloco.

Se é certo, como apontam alguns analistas, que a aliança com o Brasil proporciona à Argentina meios de contestar a expansão da influência brasileira na América do Sul[88], talvez esse relacionamento especial lhe dê também a capacidade de travar as intenções brasileiras de valer-se do Mercosul como plataforma para o incremento das relações brasileiras com o resto do mundo, movimento visto pela Argentina muito mais sob o ponto de vista dos seus riscos do que oportunidades.[89] A nova postura argentina diante do mundo depois da crise foi decisiva, com se viu no Capítulo 2, para garantir a coesão do Mercosul nas negociações da ALCA, mas tende hoje a dificultar outros processos negociadores. O fortalecimento do eixo brasileiro-argentino que se tenta promover desde 2003 ainda não incluiu a definição de uma abordagem comum das negociações extra-regionais, a qual de resto começa a ver-se ameaçada pela emergência do eixo argentino-venezuelano, como se examinará mais abaixo.

Uma progressiva consolidação do atual modelo econômico-comercial argentino talvez torne esse país mais receptivo, ao longo dos aos, a iniciativas de negociação extra-regional. Parece claro, contudo, que no terreno Sul-Sul a Argentina preferirá arranjos comerciais limitados, e não ALCs amplos, preservando a possibilidade de resguardar seus setores sensíveis e obter vantagens para produtos específicos de sua pauta exportadora.[90] Já nas negociações Norte-Sul, notadamente com a União Européia, a Argentina provavelmente manterá a idéia de um "*replanteo*" como condição para o avanço das negociações, ou seja, uma mudança dos pontos de equilíbrio, de modo a garantir que o acordo não represente um incentivo à desindustrialização do país e à concentração das exportações em produtos primários.[91]

Observa-se, em suma, a existência de uma relação muito direta entre a nova política de desenvolvimento argentina e sua política externa, tão direta como aquela que se manifestou entre o modelo econômico dos anos 90 e a política das "relações carnais", podendo-se identificar entre ambas as correlações, contudo, a permanência de uma visão de descrença quanto às possibilidades de projeção externa autônoma do país e quanto ao papel do Mercosul como instrumento dessa projeção.

Um novo problema parece surgir com os crescentes vínculos entre a Argentina e a Venezuela, vínculos de afinidade política que se consubstanciam também em operações econômicas vultuosas, como a recompra de títulos da dívida argentina pela Venezuela.[92] Não se trata aqui de discutir se se trata de um eixo anti-brasileiro (ainda que seja tentador vê-lo como manifestação de uma idéia atávica, nascida na década de 1820, quando das tentativas de Buenos Aires de forjar uma aliança com Simón Bolivar contra o Império do Brasil). A questão é saber se a aproximação argentina-venezuelana pode afetar a postura internacional do Mercosul.

Uma primeira maneira de encarar o problema consiste em observar que as negociações e diálogos extra-regionais do Mercosul se dão em um plano mais técnico e muito menos exposto à mídia do que as declarações de Kirchner e Chávez, e assim não se tornaram

uma área de atuação na qual se pudesse exercer o entendimento argentino-venezuelano. Por outro lado, pode-se imaginar um cenário em que interesse à Argentina e à Venezuela unir-se numa contestação das estratégias de relacionamento extra-regional propugnadas pelo Brasil, principalmente com a UE e outros países desenvolvidos. Assim, importa saber até quando se poderá manter esse isolamento da vertente extra-regional e o que cabe fazer para prevenir os problemas.

Uma possibilidade a considerar residiria em promover desde já uma discussão estratégica aprofundada entre os sócios sobre os rumos e os objetivos do relacionamento extra-regional, procurando comprometer a todos com determinados consensos, em torno de uma concepção básica que, hoje, só o Brasil tem condições de fomentar, pela qualidade e diversidade de seu relacionamento internacional e por sua credibilidade diante de todos os parceiros. É certo que essa discussão poderia trazer à luz prematuramente alguns problemas que ainda não surgiram – mas, por outro lado, somente a definição de uma estratégia conjunta explícita e bem articulada para a vertente extra-regional permitiria dar aos processos o dinamismo e a estabilidade de que necessitam, superando a inércia argentina, o confrontacionsimo venezuelano e a combinação entre ambos, combinação que tenderia a consistir numa elevação do tom do discurso anti-globalista juntamente com uma recusa em negociar concessões comerciais concretas.

AS NEGOCIAÇÕES EXTRA-REGIONAIS DIANTE DA POLÍTICA EXTERNA DO URUGUAI

O Uruguai tem inevitavelmente no Mercosul o centro de sua política externa e não pode prescindir do bloco em qualquer projeto de inserção internacional. Não obstante, necessita o Uruguai preservar e desenvolver, dentro de suas possibilidades, espaços de atuação próprios, para não cair numa situação de dependência absoluta do Brasil e da Argentina, capacitando-se inclusive a barganhar com os dois vizinhos em favor das posições e interesses uruguaios no próprio

Mercosul e no relacionamento bilateral com cada um. A política externa uruguaia tenta, portanto, jogar alternativamente com três dimensões: a relação bilateral com Brasil e Argentina, o Mercosul e o relacionamento externo. Para o Uruguai, os laços com EUA, Europa, bem como com outros países latino-americanos, não significam apenas uma busca de mercados que as negociações do Mercosul tardam em abrir-lhe, mas uma estratégia de sobrevivência política: ao lado da histórica política pendular ligada ao cultivo da rivalidade argentino-brasileira, a carta externa é a única ferramenta de que o Uruguai dispõe para ser lembrado e ouvido.

Nesse contexto devem-se entender as iniciativas bilaterais de aproximação do Uruguai com os EUA.[93] Primeiramente o APPI, negociado durante a gestão Batlle, e ratificado pelo Congresso já durante a gestão Vázquez, e mais tarde o *Trade and Investment Framework Agreement* (TIFA), negociado e assinado já pelo Governo da Frente Ampla. Tabaré Vázquez, antes de tomar posse, criticava Batlle por haver negociado o APPI de forma pouco transparente e dava a entender que poderia não reenviar o acordo ao Parlamento.[94] Iniciado seu governo, no entanto, não só enviou o Acordo à consideração parlamentar como passou a explorar a idéia de um ALC bilateral com os EUA. Ficou claro que a necessidade de desenvolver laços independentes com terceiros não é uma opção ideológica, mas quase uma necessidade histórica do Uruguai.[95] A intenção de um ALC em separado com os EUA ganhou volume ao longo de 2006, até ser objeto de contatos em nível presidencial com o Brasil.

O encontro entre os Presidentes Tabaré Vázquez e Lula, em Canoas-RS, em 8 de setembro de 2006, afigura-se um dos momentos-chave no relacionamento extra-regional do Mercosul. O Uruguai apresentou na ocasião seu pleito de negociar um ALC em separado com os EUA, fundamentando-o numa análise do processo de integração desenvolvido pelo Mercosul e suas deficiências: se o Mercosul não é capaz de cumprir com o objetivo básico de garantir o livre comércio entre os sócios, se as normas comuns não são

devidamente implementadas e se os países competem por investimentos externos valendo-se de incentivos "*distorcionantes*" e chegando ao bloqueio físico de pontes e estradas (caso das papeleiras), o Uruguai, que sempre apostou no Mercosul, mas num Mercosul cumprido à risca, vê-se no direito de, sem abandonar o bloco, buscar alternativas de relacionamento econômico individuais. Na visão uruguaia que informava essa atitude,[96] não haveria motivo para cumprir o requisito de negociação externa em conjunto se as normas básicas que beneficiariam o Uruguai não fossem cumpridas.[97]

Trata-se de uma argumentação forte e consistente. O Uruguai tocava conscientemente em um dos pontos mais sensíveis do processo de integração para o Brasil: a ameaça de desarticulação do Mercosul a partir de acordos bilaterais com os EUA, carta que a Argentina teve em mãos durante todos os anos 90 até a crise de 2001. O rompimento do princípio de negociação em conjunto significaria uma queda brusca de patamar no processo de integração, tornando o Mercosul mais frágil, mais estreito e menos coeso justamente no momento em que o fortalecimento do bloco é mais necessário como núcleo do projeto sul-americano. O lado brasileiro reagiu à proposta de Vázquez com a recusa em aceitar uma quebra do princípio de negociação em conjunto, mas com a afirmação de que se tolerariam acordos com terceiros que não ferissem o núcleo do Mercosul, isto é, a União Aduaneira.[98]

A recusa brasileira era um movimento provavelmente esperado pelo Uruguai. A tolerância quanto a negociações de outra índole que não um ALC era talvez o seu objetivo desde antes do encontro. Esse gesto lhe permitiu abrir com os EUA a negociação de um TIFA, que provavelmente já estava engatilhada. A idéia de negociar um ALC com os EUA tinha muito de irrealista, pois contatos exploratórios já haviam deixado claro que os EUA dificilmente concordariam com essa negociação, e o próprio governo uruguaio não estava certo de poder encará-las, inclusive pelas fissuras que daí adviriam em sua base de apoio interno. O lado brasileiro optou por não chamar a atenção para a improbabilidade de uma negociação EUA-Uruguai e levou

inteiramente a sério a ameaça velada de uma opção uruguaia por negociar com os EUA e não permanecer na União Aduaneira. Uma atitude de desinteresse pela permanência ou não do Uruguai representaria um golpe muito sério nas relações uruguaio-brasileiras justamente no momento em que o Brasil se esforçava para corrigir as assimetrias internas do Mercosul em favor dos países menores. Ficou claro o empenho do Brasil em preservar a integridade da União Aduaneira. O Uruguai teve assim confirmado o fato de que dispunha de uma carta política de grande valor.

Com a porta aberta ao TIFA e a posterior assinatura daquele instrumento, em janeiro de 2007, o Uruguai veio a atingiu vários objetivos. Sem afrontar o veto brasileiro, comprovou que sua disposição de buscar alternativas de relacionamento eram sérias. Longe de abandonar a possibilidade de negociação individual, manteve-a em aberto, pois o TIFA, sem afetar o núcleo da pertinência uruguaia à União Aduaneira, é um acordo-quadro que pode constituir a base de um entendimento mais profundo.[99] Ou seja, sem chegar a um ponto de ruptura com o Brasil e com o Mercosul, o Uruguai asseverou a seriedade de seu propósito, mantendo vivo o risco de uma desarticulação do bloco. O acerto da atuação uruguaia ficou comprovado em março de 2007, quando o Presidente Lula visitou Montevidéu com um pacote de medidas econômicas bilaterais favoráveis ao Uruguai,[100] visando basicamente a evitar que, quando da visita de Bush àquele país, uma semana depois, pudesse vingar qualquer idéia de aprofundamento do TIFA. O objetivo brasileiro foi alcançado e, da visita do mandatário norte-americano, não resultou nenhum compromisso ou menção à abertura de negociações comerciais. Cumpre ter presente, contudo, que o TIFA não se tornou letra morta, mas está sendo implementado. Em abril de 2007 realizou-se em Washington a primeira reunião de altas autoridades sobre a instrumentalização do acordo, na qual se fixou um calendário de reuniões e uma pauta que cobre, entre outros temas, a liberalização comercial do setor agrícola. A simples inclusão de temas comerciais na agenda do TIFA teria sido considerada uma

vitória pelas autoridades uruguaias, provavelmente por entenderem que isso mantém sobre a cabeça do Brasil a "espada de Dâmocles" da ruptura da União Aduaneira. Por outro lado, a atitude norte-americana diante do TIFA estaria indicando que os EUA não desejam antagonizar o Brasil por meio de um aprofundamento daquele instrumento para além dos limites compatíveis com as normas do Mercosul, mas sim valorizar o Uruguai, ao lado do próprio Brasil, como "países amigos" dentro do Mercosul, em contraste com Argentina e Venezuela.[101]

A questão Brasil-Uruguai-EUA parece razoavelemente equacionada, mas as medidas anunciadas pelo Presidente Lula representaram apenas a primeira (ou mais uma) prestação no pagamento da fidelidade uruguaia ao Mercosul, e novas instâncias de correção de assimetrias serão necessárias para a manutenção dos atuais termos de equilíbrio. A visita do Presidente Vázquez ao Chile e o anúncio de negociações de um "ALC Chile-Uruguai" (que consistiria basicamente na aceleração entre os dois países do processo de desgravação já em andamento entre o Mercosul e o Chile ao amparo do Acordo de Cooperação Econômica 35) indica que o lado uruguaio segue disposto a afirmar sua capacidade de buscar laços bilaterais próprios fora do Mercosul, explorando os limites de atuação de que dispõe dentro da União Aduaneira. Na visita ao Chile, o Presidente Vázquez expressava os objetivos, algo ambíguos, de continuar "lutando para melhorar o Mercosul" e ao mesmo tempo de "promover um *aggiornamento* do bloco regional no sentido de transformá-lo num verdadeiro modelo de integração aberta" e lograr uma "flexibilização por parte dos países que têm economias maiores para que se nos permita abrir caminhos em busca de novos mercados."[102] Fortes correntes de opinião uruguaias expressam claramente sua admiração pelo modelo chileno de inserção internacional, sem participação em nenhum bloco e acordos com todos os parceiros importantes. Consideram que o Mercosul é uma "gaiola de ouro" da qual o Uruguai deveria escapar,[103] um freio para suas perspectivas de desenvolvimento baseadas na agricultura e nos

serviços financeiros. O Governo tem cultivado esse tipo de sentimentos, ao mesmo tempo em que reafirma seus compromissos com o Mercosul ("Mercosur es prioridad estratégica", "Queremos más y mejor Mercosur", etc.). O ideal uruguaio pareceria ser, hoje, a permanência no Mercosul, com maiores garantias de acesso aos mercados dos sócios, e ao mesmo tempo com a liberdade de negociar acordos comerciais individualmente com terceiros.

Parece haver certo reconhecimento uruguaio quanto aos esforços que o Brasil vem fazendo para corrigir assimetrias e aumentar a atratividade do Mercosul para o Uruguai.[104] Não obstante, o Uruguai parece ainda guardar mágoa do que considera falta de apoio brasileiro à causa uruguaia no conflito com a Argentina em torno das *papeleras* de Fray Bentos. Queixa-se também o Uruguai da atitude brasileira no que se refere às negociações extra-regionais, considerando os interesses do Brasil parte do problema que impediria o Mercosul de fechar acordos com terceiros vantajosos para a economia uruguaia.[105] O Uruguai tem procurado manter um enfoque demandante em relação às negociações extra-regionais em andamento, principalmente o processo Mercosul-UE. Essa atitude, geralmente em apoio das propostas mais ambiciosas do Brasil e contra a postura mais defensiva da Argentina, ajuda o Uruguai a desenvolver sua política de tratar o relacionamento externo como alavanca para a promoção de seus interesses no Mercosul: ao colocar-se em uma linha de contribuir ativamente nas tentativas negociadoras extra-regionais, o Uruguai coloca-se em posição de, se os avanços não vierem, alegar que esses esforços frustrados exigem uma bilateralização de suas relações também com a UE e outros parceiros, o que o colocaria como credor de novas medidas compensatórias brasileiras para evitar a dispersão do bloco. De fato, a hipótese da não conclusão de ALCs do Mercosul com parceiros extra-regionais no curto prazo provavelmente dará mais espaço à nova política pendular uruguaia, não mais entre o Brasil e a Argentina, mas entre o Mercosul e o bilateralismo.

AS NEGOCIAÇÕES EXTRA-REGIONAIS DIANTE DA POLÍTICA EXTERNA DO PARAGUAI

A política externa paraguaia possui um raio de ação ainda menor que a do Uruguai, praticamente não ultrapassando os limites do Mercosul, e é mais dependente economicamente do próprio bloco (o Mercosul absorve 50% das exportações do Paraguai e apenas 22% das exportações do Uruguai). O interesse em mercados externos permanece marginal, e não há maiores expectativas de atração de investimentos de extra-zona. No entanto, a situação do Paraguai no Mercosul assemelha-se à do Uruguai pelo fato de necessitar de elementos de ação ou de pressão, de um *valeur de nuisance* sem o qual o Paraguai se tornaria invisível por seus grandes vizinhos. Por outro lado, suas moedas de barganha bilateral com o Brasil – Itaipu, brasiguaios, comércio ilegal – valem bastante mais que as uruguaias, e tendem a permanecer a principal alavanca para os interesses paraguaios no processo de integração, enquanto o Uruguai conta muito mais com a moeda de barganha externa, ou seja, a possibilidade de negociar sozinho com terceiros e assim corromper o perfil comum do bloco.

O Paraguai não sente essa mesma necessidade de manobrar os relacionamentos externos. Isso não o impede de vir ultimamente buscando aproximação com os EUA, mas não tanto no terreno comercial, e sim no da cooperação militar,[106] o que não deixa de aumentar sua relevância regional e de lembrar a necessidade de inclusão dos interesses paraguaios na equação do Mercosul. Também os laços com Taiwan e Coréia, concentrados na cooperação técnica e financeira, não deixam de gerar alternativas interessantes e possíveis elementos de barganha no futuro: na hipótese de aprofundamento das relações do Mercosul com a República Popular da China, por exemplo, o Paraguai estará em condições de demandar alguma vantagem para compensar o concomitante decréscimo de sua cooperação com Taiwan e o eventual "desreconhecimento" da China nacionalista em favor de Pequim. Além disso, o Paraguai acompanhou e acompanha com

atenção a evolução dos pleitos uruguaios de obter a anuência dos sócios maiores para negociações individuais com terceiros, e visivelmente desejará o mesmo tipo de liberdade que vier eventualmente a ser outorgada ao Uruguai.[107]

Assim como o Uruguai, o Paraguai já tem obtido alguns elementos de compensação de assimetrias em processos negociadores extra-regionais: quotas exclusivas para a soja paraguaia no APT com a Índia, quotas exclusivas em soja, carne e alguns outros produtos paraguaios e uruguaios a serem acertadas com a SACU, regras de origem menos exigentes para o Paraguai em todas as negociações. Essas vantagens têm contribuído para avivar, ainda que marginalmente, o interesse do Paraguai pelas negociações extra-regionais, que de outra forma se lhe afiguram uma esfera muito distante de suas possibilidades de projeção comercial.

O Paraguai conhece a importância que o Brasil atribui às negociações extra-regionais, procura não destoar das posições brasileiras, e tenderá a acompanhar novas iniciativas à medida que se aprofundarem, sem procurar o mesmo jogo de condicionamentos e benefícios compensatórios que o Uruguai parece disposto a seguir executando. Para garantir o engajamento paraguaio, contudo, parece essencial assegurar que seus interesses pontuais de mercado sejam atendidos nas diferentes negociações.[108] As negociações do ALC Mercosul-Israel, por exemplo, não puderam ser concluídas na reunião negociadora realizada em junho de 2007, em Jerusalém, por haver considerado o Paraguai (ao lado do Uruguai, mas de forma mais veemente por parte do primeiro) que as últimas ofertas agrícolas israelenses não atendiam minimamente aos seus interesses exportadores, embora Brasil e Argentina as avaliassem como satisfatórias do seu ponto de vista.

Tende o Paraguai, em suma, a constituir uma fonte muito menos intensa de contestação de projetos extra-regionais do Mercosul do que o Uruguai. Essa situação talvez se ache vinculada ao fato de que, diferentemente do Uruguai, o Paraguai não cultiva a imagem de um

passado radiante de país "europeizado" e próspero, pequeno mas dotado do poder das idéias, e não pretende dizer aos sócios maiores o que fazer, nem influenciá-los na maneira de se relacionar com o mundo. Suas preocupações quanto ao funcionamento do Mercosul e quanto à eficiência negociadora do bloco parecem mais realistas e modestas do que as do Uruguai, o que tende a torná-lo, de todos os sócios, o país menos problemático no que respeita ao relacionamento extra-regional.

AS NEGOCIAÇÕES EXTRA-REGIONAIS DIANTE DA POLÍTICA EXTERNA DA VENEZUELA

O novo membro do Mercosul, ainda não integrado aos instrumentos da União Aduaneira, mas já com direito de atuação nas negociações, traz ao mesmo tempo um importante reforço ao bloco e um grande potencial desagregador, vetores que podem ambos manifestar-se nas negociações extra-regionais.

A Venezuela do Presidente Hugo Chávez procura explicitamente implementar um novo projeto de país,[109] e esse projeto tem como um de seus elementos principais uma atuação internacional muito assertiva.[110] Como movimento de natureza ou ao menos de forte inspiração marxista-leninista, a "revolução bolivariana" tem uma vocação ou uma intenção estratégica de expandir-se para além das fronteiras da Venezuela.[111] Ao mesmo tempo, o projeto venezuelano inclui aspectos de questionamento dos atuais parâmetros do relacionamento econômico Norte-Sul, questionamento parcialmente afim a conceitos que moveram o Mercosul nos últimos anos nas negociações da ALCA e com a União Européia, principalmente o da recusa a um papel de subordinação da região aos interesses econômicos dos centros desenvolvidos.[112]

O Mercosul é um dos espaços que a Venezuela buscou para a construção de seu novo projeto. A pertinência ao Mercosul dá-lhe legitimidade (inclusive mediante a Cláusula Democrática – pois sua aceitação no bloco implica que a Venezuela cumpre tal Cláusula[113]) e

lhe proporciona uma nova caixa de ressonância. Até o momento, contudo, a Venezuela não procurou utilizar as negociações extra-regionais do Mercosul como campo de atuação de sua política externa.

Os sinais até aqui são de que a Venezuela prefere primeiramente ver definidos os termos de sua incorporação à Tarifa Externa Comum e ao livre-comércio intra-zona, para só então pensar no relacionamento extra-regional. Esse compasso de espera cria uma importante oportunidade de atuação para o Brasil, que pode utilizar este período para influenciar uma consolidação da estratégia de negociações extra-regionais, na qual a Venezuela teria de enquadrar-se no momento em que vier a associar-se ativamente às negociações.

O relacionamento extra-regional é talvez o campo em que a Venezuela mais problemas pode criar ao Mercosul. Esses problemas, se ainda não se manifestaram em posições negociadoras concretas, já existem todavia. A Venezuela gera desconfianças na UE e impede, nas circunstâncias de hoje, qualquer iniciativa de diálogo com os EUA num formato 5+1.

É bem verdade que a UE não criou obstáculo a ter Venezuela como interlocutor dentro do Mercosul. A presença de delegação venezuelana de alto nível foi cordialmente saudada pelo lado europeu na última reunião negociadora Mercosul-UE (Rio, novembro de 2006). Esse fato não terá deixado de ser valorizado pelo Governo Chávez como elemento de aceitação internacional. Desde então os negociadores europeus não manifestaram preocupação quanto ao tema venezuelano para além do aspecto técnico (as ofertas de liberalização do Mercosul serão automaticamente adotadas pela Venezuela? a Venezuela aduzirá seus próprios compromissos específicos em serviços e investimentos às listas do Mercosul? etc.). Entretanto, convém lembrar que a referida reunião do Rio de Janeiro realizou-se antes da atribuição de plenos poderes legislativos a Chávez, em fins de 2006, antes da compra e nacionalização de companhias de eletricidade, no início de 2007, antes do apoio mais direto às políticas de nacionalização de Evo Morales, antes do fechamento da RCTV em junho de 2007. Hoje, novos

contatos podem revelar-se mais problemáticos, pois dificilmente se logrará evitar que essas políticas de Chávez de alguma forma contaminem o clima da presença venezuelana nas negociações com os europeus. A UE tomará todos os cuidados para evitar que seu diálogo com o Mercosul seja lido como uma aprovação àquelas atitudes do Presidente venezuelano.

Trata-se aqui de um considerável prejuízo para a política externa brasileira, à qual historicamente repugna a idéia de ver-se privada de quaisquer espaços de atuação por ingerência ou influência externa. Esse prejuízo parece parcialmente compensado pelos benefícios do ingresso da Venezuela, no sentido de ampliar a força gravitacional do Mercosul no espaço sul-americano. Tampouco se deve esquecer que o próprio Mercosul já representa há 16 anos para o Brasil a privação de um determinado espaço de atuação externa, o das negociações comerciais individuais. Conviria, porém, procurar diminuir, e não apenas compensar, aquele prejuízo causado pelo incômodo que a presença venezuelana produz a parceiros externos, mediante garantias de que a Venezuela se ajustará às linhas negociadoras do Mercosul. Para tanto, é necessário, antes de mais nada, que essas linhas existam e sejam consolidadas de uma forma explícita.

O esforço por suavizar através do Mercosul as arestas da atuação externa venezuelana pode reforçar a percepção internacional do papel estabilizador e normalizador do Brasil na região – fator fundamental para o avanço do projeto sul-americano e que até mesmo pode contribuir para outras frentes da política externa brasileira. Haveria, portanto, que canalizar para o perfil externo do bloco a força que o ingresso da Venezuela no Mercosul representa.

A Venezuela talvez já esteja a antecipar que a participação no relacionamento extra-regional do Mercosul poderá trazer-lhe desgastes, principalmente com parceiros do mundo desenvolvido, e essa percepção estará na raiz de sua atitude de não engajar-se a fundo em tais negociações por enquanto. Assim, se as negociações extra-regionais podem abrir novos espaços de atuação para a Venezuela, podem

também criar-lhe um ônus, e seria importante que o Brasil utilizasse essa dupla situação como instrumento de pressão para que a Venezuela adira de forma suave ao esquema de relacionamento externo do bloco.

Não se trata aqui de enxergar uma situação de antagonismo entre o Brasil e a Venezuela dentro do Mercosul, mas de reconhecer que se trata de uma relação cada vez mais complexa e por vezes tensa, com potenciais benefícios para ambos e para o bloco como um todo, mas também com pontos de atrito atual e potencial que precisam ser resolvidos. Um desses pontos diz respeito exatamente às dificuldades e constrangimentos que a Venezuela pode causar no relacionamento extra-regional do Mercosul. Para abordá-lo, além do contexto qüinqüipartite, também se poderia tentar a via do diálogo bilateral, que permitiria deixar clara ao lado venezuelano a visão do Brasil sobre o relacionamento do Mercosul com terceiros no terreno comercial (ou não só no terreno comercial).

O que importa é, antes de tudo, evitar que se chegue ao ponto de ouvir de parceiros externos que estes preferem não relacionar-se com o Mercosul por causa da Venezuela. Nesse sentido, a possibilidade de contar com o relacionamento externo do Mercosul para desafogar uma política externa muito carregada pelo confrontacionismo com os EUA pode servir de atrativo para que a Venezuela aceite incorporar-se, de forma construtiva e com perfil mais baixo, a esse universo de atuação do Mercosul.

Em fins de junho e princípio de julho de 2007 (após as críticas de Chávez ao Congresso brasileiro e a reação do Brasil) surge a hipótese de que a Venezuela venha a retirar seu pedido de adesão ao Mercosul, ou a de que o Parlamento do Brasil (ou o do Paraguai) rejeite o Protocolo de Adesão, ambas com o mesmo efeito no sentido de que aquele país não se tornaria membro do bloco. A primeira impressão é de que o não-ingresso da Venezuela seria um alívio para o relacionamento externo do Mercosul. Nas negociações com os europeus desapareceria o que tende a ser cada vez mais um irritante e um elemento de permanente cobrança da UE em relação ao Mercosul,

não tanto no terreno comercial quanto no político, mas com inevitável impacto negativo nas tratativas de comércio. Aos contatos do Mercosul com os EUA, o Canadá e possivelmente outros parceiros do mundo desenvolvido ver-se-ia subitamente removido um sério obstáculo. Negociações com outros parceiros em nada perderiam. O Mercosul poderia mesmo capitalizar sobre a percepção de que o não-ingresso da Venezuela comprovaria que o bloco está comprometido com o cumprimento de suas próprias regras, é um bloco comercial sério e não se presta a quem pretenda utilizá-lo como simples espaço de atuação política, intenção que as atitudes de Chávez por vezes sugerem. O problema da adesão venezuelana aos acordos existentes e de sua incorporação efetiva às negociações em curso desapareceria.

Por outro lado, terceiros países reduziriam sua expectativa quanto ao Mercosul como bloco capaz de articular em torno de si o espaço sul-americano, e poderia ver-se assim reduzida a atratividade internacional do agrupamento. A vantagem imediata no sentido da facilitação de relacionamentos externos poderia ver-se, no médio e longo prazo, obscurecida pela desvantagem de perder a condição de bloco em ampliação.

Caso, entretanto, logre-se contornar a crise, a Venezuela decida permanecer no Mercosul e os Parlamentos brasileiro e paraguaio venham a aprovar o Protocolo de Adesão, seria necessário continuar trabalhando para que a incorporação daquele país às relações extra-regionais se dê de maneira suave.

Permanecendo ou não no Mercosul, a Venezuela coloca para o bloco, e especialmente para o Brasil, um dilema. De um lado, o Brasil, valendo-se de sua área de influência regional, tem vocação para atuar de maneira autônoma no cenário econômico-comercial internacional, o que possibilita e de certa forma exige a contestação de elementos do paradigma dominante: por exemplo, a recusa de acordos com os desenvolvidos nos moldes desejados por estes e, se possível, a busca de novas bases para esses acordos, bem como a tentativa de uma crescente e mais eficiente articulação Sul-Sul, inclusive sob a forma

de acordos comerciais de um novo tipo. Por outra parte, essa contestação se dá dentro de certos limites, pretende ser construtiva, reformista, e não questionadora da globalização e do capitalismo internacional como um todo.

Fora desses limites situa-se o extremismo de Chávez, que cada vez mais aparece em todo o mundo como o "novo Fidel", figura de proa da rejeição radical à própria ordem capitalista. Assim, quando o Brasil se move em direção à contestação do sistema, reforça as cartas de Chávez como líder anti-globalização e da Venezuela como núcleo de um projeto sul-americano alternativo. E, no outro sentido, quando o Brasil se dedica ao relacionamento construtivo e *business-minded* com os centros da ordem dominante, arrisca-se a perder para Chávez qualquer bandeira contestatória que possa empunhar. A Venezuela, aos poucos, pode ir deixando o Brasil com cada vez menos terreno ideológico onde transitar, na situação de um país "nem-nem" (nem "apocalíptico", ou seja, radical o suficiente para mobilizar as "esquerdas" regionais e mundiais; nem "integrado", plenamente identificado à ordem dominante, com as vantagens que essa identificação representa em termos de livre acesso a idéias feitas).[114]

Tal como a situação se configura hoje, a Venezuela não se tornará um aliado do Brasil na busca de um espaço para implementar, via Mercosul, no relacionamento com o resto do mundo, um modelo autônomo de contorno razoavelmente desenvolvimentista. Ao contrário, será um concorrente na luta por influência nas áreas política e ideológica. A participação da Venezuela no Mercosul, no ano que transcorreu desde a assinatura do Protocolo de Adesão, exacerbou essa concorrência, em lugar de minorá-la, porque criou uma disputa dentro do mais íntimo círculo de atuação do Brasil, o próprio Mercosul. Se a Venezuela deixar o bloco, a concorrência continuará, mas voltará a ser externa ao agrupamento, facilitando provavelmente o trabalho do Brasil de articular no Mercosul um projeto de inserção internacional não radical, mas tampouco subserviente.

Importa, de qualquer modo, que as vantagens ou inconvenientes da permanência ou saída da Venezuela, no que respeita ao relacionamento extra-regional, sejam analisadas do ponto de vista do Brasil e do Mercosul, e não dos EUA ou da União Européia. Uma eventual retirada venezuelana não deveria ser comemorada como o fim do obstáculo para que o Mercosul "se associe" aos grandes países centrais nos moldes pregados por estes. A Venezuela vem-se tornando um símbolo do que certas correntes não querem que o Mercosul seja, isto é, um bloco autônomo.[115] Caso seja possível mantê-la e absorvê-la no bloco, levando a Venezuela a seguir parâmetros de relacionamento externo construtivo, isso constituirá no longo prazo um reforço do Mercosul inclusive no seu relacionamento com terceiros. A saída da Venezuela traria vantagens mais imediatas em termos de alívio de tensões, mas não significaria que o Mercosul subitamente pudesse tornar-se mais maleável aos países centrais ou disposto a seguir um modelo de integração periférica e "apolítica".

CAPÍTULO 5

O MERCOSUL DIANTE DO CENÁRIO COMERCIAL INTERNACIONAL

Capítulo 5
O Mercosul diante do cenário comercial internacional

A evolução dos blocos negociadores

Em fins dos anos 80 e princípio dos 90 tornou-se usual prever que o mundo do futuro estaria dividido entre três grandes blocos comerciais antagônicos, comandados pelos EUA, pela UE e pelo Japão, e que os conflitos globais seriam comerciais e se dariam entre esses blocos. A realidade vem em grande medida desmentindo essas previsões ou ao menos exigindo uma sofisticação de tal cenário.[116]

Em primeiro lugar, os perfis dos blocos que se formaram ou se aprofundaram desde então são muito distintos uns dos outros. O bloco centrado nos EUA não é nem aspira a tornar-se uma união política ou econômica, mas trata-se de um exercício de consolidação de uma hegemonia econômica pré-existente alcançando basicamente o Canadá, o México e a América Central. O bloco norte-americano não tem nem pretende ter uma política comercial comum. Os próprios EUA não pretendem mover-se no mundo do comércio como líder de um bloco regional. Se a ALCA permitia sustentar durante algum tempo esse tipo de objetivo, o conjunto de acordos "hub-and-spokes" não o permite. Não se pode dizer que o Peru ou mesmo o Chile façam parte de um bloco norte-americano. Ou seja, se os EUA algum dia quiseram construir um bloco continental, falharam, pois são apenas a parte beneficiária de uma série de acordos bilaterais sem articulação entre si, de tal modo que esse conjunto não se move unido e não se concebe como um agrupamento, por mais que os acordos comerciais

atem muitos países da região à zona da influência norte-americana.

A UE forma, evidentemente, um bloco coeso, constituído como um processo de integração muito profundo, que procura expandir-se em sua periferia de duas maneiras distintas: para leste, mediante a ampliação, incorporando novos membros ao bloco, e para o sul, mediante os acordos mediterrâneos, consolidando sua área de influência. O processo de ampliação vincula inexoravelmente os novos membros ao bloco europeu, mas tem seus limites dados de antemão pelo próprio conceito geográfico do termo União Européia: as possibilidades de expansão limitam-se hoje às repúblicas da ex-Iuguslávia, à Albânia, talvez às ex-repúblicas soviéticas em território europeu ainda não integradas (Ucrânia, Belarus) e, caso extremo, à Turquia, mas param aquém das fronteiras da Rússia, historicamente "inabsorvível". A vertente mediterrânea assemelha-se ao relacionamento norte-americano com a América Central: acordos comerciais ajudando a estruturar uma área de influência natural, mas sem a possibilidade, para centro-americanos ou mediterrâneos, de tornarem-se parceiros em pé de igualdade com EUA e UE, respectivamente, em um bloco integrado.

O Japão, que até dez ou quinze anos atrás era considerado o pólo natural de um bloco asiático, está muito longe de poder desempenhar esse papel, diante da ascensão da China. A Ásia mostra, hoje, uma grande efervescência de idéia de integração e formação de pactos econômicos em várias geometrias, das quais a de maior apelo, dada a interdependência entre as economias da área, parece ser o "ASEAN+3" (os 3 sendo China, Japão e Coréia), onde o Japão jamais teria uma preeminência comparável à dos EUA e UE em suas áreas de influência, mas tampouco a cederia à China, de tal forma que se teria um bloco sem centro, ou com centro num eixo Tóquio-Pequim extremamente tenso. A constituição de um tal bloco asiático sofre, ademais, a interferência das idéias de integração da zona do pacífico, ou seja, da intenção dos EUA de justamente evitar o surgimento de um bloco asiático que os exclua. O problema de Taiwan, ademais,

ensombrece todo complexo relacionamento EUA-China-Japão. Dessa forma, dificilmente se pode conceber o surgimento de um bloco asiático homogêneo e capaz de atuar de forma conjunta no cenário mundial.

Por outro lado, aquela que se poderia considerar a periferia do bloco asiático, a saber, os países do Sudeste do continente, forma ela própria um bloco crescentemente unido, a ASEAN, com aspirações de personalidade própria, e que possivelmente resistiria a ver-se inteiramente subordinado a um esquema comandado de Pequim ou Tóquio. Em algum sentido, aliás, é interessante comparar o Sudeste Asiático à América do Sul e a ASEAN como instrumento negociador ao Mercosul: são periferias dinâmicas, crescentemente integradas e com impulso e capacidade de ação própria no cenário internacional; entretanto, a ASEAN corre o risco de diluir-se num esquema ASEAN+3, perigo que o Mercosul parece haver superado em relação à ALCA. Arrisca-se também a ASEAN a dispersar-se em acordos bilaterais individuais (Tailândia-Japão, Malásia-Japão, Tailândia-EUA, Tailândia-Austrália, Cingapura-China, etc.), à diferença do Mercosul, que mantém o princípio da negociação em conjunto e com isso guarda melhores possibilidades de constituir-se em "núcleo duro" de uma América do Sul integrada.

Desse modo, o enfoque de cada um dos grandes atores centrais em relação à política de blocos é bastante distinto daquele dos demais, mesmo porque esses atores centrais têm natureza muito dissímil: um deles é um Estado-Nação, dotado de hegemonia global; outro é uma união econômica com sérios problemas para transformar-se em união política, que encontra no comércio o terreno mais fértil para a expressão de sua personalidade conjunta; e o terceiro é o espaço de atuação do binômio de duas potências rivais (China-Japão) que ainda não definiram os termos de sua parceria, no contexto de um delicado complexo de alianças político-militares.

Outro fator que as previsões dos anos 80 e 90 não contemplaram era a emergência de periferias autônomas ou com forte intenção de autonomia: considerava-se que o conjunto da América

Latina seria facilmente capturado pelo bloco norte-americano e o Sudeste Asiático pelo Japão – o que não ocorreu. Não se contava com a Índia nem com uma China capaz de contestar aos japoneses a liderança do continente asiático; não se pensava numa SACU economicamente sólida e capaz de buscar no terreno comercial novas vertentes de relacionamento; nem com um CCG capaz de desenvolver parcerias que o desafoguem da dependência exclusiva da aliança estratégica com os EUA, que tanto ressentimento gera naqueles países. Não se sabia, como até hoje não se sabe, o que esperar da Rússia, e assim simplesmente se esquecia de incluir esse gigante na equação mundial dos blocos. Negando-se a confirmar o determinismo dos três grandes blocos, a sobrevivência de cada um desses núcleos autônomos de poder comercial é importante para o reforço dos demais, criando alternativas de relacionamento fundamentais. Uma coisa é ser o único bloco ou ator autônomo do Sul, outra é ser um entre vários, situação que diminui o nível de pressão e permite inusitadas articulações de interesse.[117] Se a cooperação Sul-Sul tem um futuro, este se afirma não apenas na articulação dentro dos cenários multilaterais, mas também no relacionamento bilateral entre os núcleos do Sul, capaz de reforçá-los mutuamente. Trata-se, de alguma forma, de reproduzir em escala mundial o que se tentou na América Latina desde os anos 60 e hoje se tenta na América do Sul, ou seja, fazer com que os países da periferia se relacionem e se articulem entre eles, e não só com suas tradicionais metrópoles. Tanto é assim que um esforço consciente conjunto dos países do Sul de apoio e incentivo aos processos de negociação entre eles seria recomendável, não em substituição aos esforços bilaterais, mas para dar-lhes algum tipo de sentido estratégico comum no cenário global.

Ao prever que os PEDs se acomodariam em seus respectivos blocos comandados pelas grandes potências desenvolvidas, as análises dos anos 80 e 90 pressupunham o fim da clivagem Norte-Sul. Os conflitos se dariam entre as grandes potências comerciais, arrastando cada qual sua clientela. No entanto, o Sul sobreviveu, e portanto

persiste, se não uma clivagem absoluta, certamente um problemático relacionamento Norte-Sul, mais desafiador talvez do que o relacionamento entre as potências da tríade – mesmo porque essa tríade já pode ser vista, em certo sentido, como um quadrado que tem um de seus ângulos, a China, mergulhado no Sul. Relacionamento desafiador porque pode envolver o questionamento de conceitos e paradigmas, uma tentativa de redesenhar as regras do sistema, e não apenas uma disputa pontual por mercados, como as superestimadas "guerras comerciais" entre EUA e UE nos anos 90. A instância mais flagrante da persistência do embate Norte-Sul provavelmente deu-se em Cancún, com a formação do G-20, mas o caráter vital desse eixo – que não é só de confronto, mas também de interdependência – reafirma-se todos os dias nas iniciativas da Índia, da China, da ASEAN, da África do Sul, do Brasil e do Mercosul, ao buscarem mercados, cooperação tecnológica e ao promoverem suas políticas de desenvolvimento, tanto no relacionamento entre eles quanto no relacionamento com os desenvolvidos.

MULTIPOLARIDADE COMERCIAL? A NECESSIDADE DE UMA "OCDE DO SUL"

Durante uma década, entre o fim da Guerra do Golfo e o 11 de setembro, teve-se a impressão de que a grande potência hegemônica, a despeito da necessidade de operações localizadas, como nos Bálcãs, poderia pôr de lado o problema da guerra e dedicar-se inteiramente a reformatar a economia mundial, com o concurso dos aliados europeus. Isso em grande parte se deu, com o triunfo da globalização e da nova economia da informação, a exportação do Consenso de Washington para todos os países da periferia, o êxito da Rodada Uruguai em disciplinar serviços, propriedade intelectual e outros temas, e a neutralização da ameaça de um colapso financeiro global após as crises de 1995, 97 e 98. Entretanto, não houve tempo suficiente para que essa reformatação se consubstanciasse em instituições e políticas irreversíveis. Assim, quando, a partir do 11 de

setembro, os EUA se viram novamente englutidos pelo universo da guerra e da segurança, liberou-se um espaço de ação no terreno econômico ao qual os países da periferia ainda tinham acesso, embora muitos o houvessem esquecido.

Uma nova década de globo-americanização desimpedida talvez houvesse cimentado para sempre um modelo de completa subordinação da periferia. Entretanto, a concentração dos interesses vitais norte-americanos na guerra do Iraque, ao lado da incapacidade européia de substituir-se sozinha aos EUA como centro ideador de uma governança global, ajuda a criar um cenário mais propício à afirmação ou surgimento de novos projetos de desenvolvimento – todos eles em maior ou menor medida condicionados pelas determinantes da globalização, mas capazes de questionar alguns fundamentos do modelo (o Estado mínimo, a proteção absoluta dos investimentos estrangeiros, a abertura comercial assimétrica e indiscriminada, inclusive mediante acordos bilaterais com o Norte) e de procurar linhas de ação autônomas. O cenário dos blocos, hoje, com as possibilidades de diferentes iniciativas Norte-Sul fora dos paradigmas tradicionais e de novos laços Sul-Sul, seria outro se não fosse o 11 de setembro. Essa constatação faz pensar que, do ponto de vista dos países em desenvolvimento, é preciso aproveitar o momento atual e de alguma forma consolidar os novos caminhos abertos, pois, num cenário plausível no curto ou médio prazo, com os EUA, uma vez desengajados do Iraque, voltando a dedicar-se à correção de rumos de sua própria economia e (por conseqüência) à reorganização do concerto econômico global, podem reduplicar as pressões sobre a periferia para acomodação aos parâmetros do centro.[118]

O Mercosul tem diante de si, portanto, um horizonte até certo favorável para o desenvolvimento de suas negociações extra-regionais.[119] Há, como se viu, um clima internacional permeável à atuação autônoma de grandes atores da periferia.[120] Emergem elementos do que se poderia considerar um novo multilateralismo comercial, distinto do falso bipolarismo EUA-UE ou do conceito de

uma tríade EUA-UE-Japão. Entretanto, esse novo multilateralismo pode tornar-se simplesmente um novo condomínio de poder se a China e a Índia forem atraídas para o núcleo duro do sistema. Essa parece ser a intenção de norte-americanos e europeus mediante iniciativas como o "Outreach-5", que procuram trazer os novos grandes do Sul, China e Índia especialmente, para perto do centro de tomada de decisões econômicas mundiais, dando-lhes a ilusão de que podem participar efetivamente dessas decisões se aderirem aos cânones do sistema.[121] O Brasil é inevitavelmente chamado a participar desse tipo de exercícios, por sua representatividade geográfica e pela intensidade de sua atuação internacional, mas parece ter ainda menos condições de influir nos processos decisórios do que os dois gigantes da Ásia, e assim corre um risco ainda maior de cooptação em troca de (falsa) participação.

A saudável multipolaridade comercial, assim, não se afirmará sozinha, como simples decorrência do crescimento econômico dos países do Sul, pois o núcleo do sistema, o "concerto unipolar",[122] não o deseja. Estados Unidos e Europa estão firmemente articulados, e com eles os demais países desenvolvidos.[123] As divergências entre eles não tomarão a forma de uma verdadeira multipolaridade, e ao mesmo tempo não há uma unipolaridade simples, a qual poderia implicar que todos os atores não-hegemônicos estivessem dispostos a unir-se para contestar a potência hegemônica, quando o que ocorre é que muitos atores importantes se unem à potência hegemônica no exercício da unipolaridade.[124] A afirmação de uma multipolaridade verdadeira depende de uma articulação própria dos países do Sul, muito diferente da articulação subsidiária do tipo "Outreach-5".

Há que reconhecer que muito dificilmente os países do Sul lograrão articular-se a ponto de substituir a atual governança econômica global por um novo sistema, mais favorável ao desenvolvimento. Entretanto, esses países podem tentar explorar as brechas do atual sistema, de modo a criar uma atmosfera de coexistência de diferentes estratégias e projetos de desenvolvimento, em lugar da imposição de

um projeto único. Os acordos bilaterais podem constituir um campo propício para reforçar essa diversidade de paradigmas, ao permitirem potencializar estratégias nacionais em bases que não têm necessariamente de ser aquelas ditadas pelo "concerto unipolar". O *spaghetti bowl* pode permitir aos PEDs uma gama de flexibilidades que o sistema multilateral não lhes faculta.

Os principais países do mundo em desenvolvimento já se vão dando conta de que proporcionam uns aos outros melhores oportunidades para suas respectivas estratégias econômicas do que os países centrais.[125] Isso colocará as negociações comerciais Sul-Sul numa perspectiva completamente distinta da vocação secundária que parecem ter hoje e poderá abrir caminho para novos esquemas de articulação econômica entre os países em desenvolvimento. Um foro de diálogo dos PEDs sobre questões econômicas globais e a possível coordenação de seus projetos de desenvolvimento se faz necessário, com uma agenda mais ampla e flexível do que as reuniões negociadoras de futuros acordos Sul-Sul. Um fórum como a UNCTAD, mesmo que hipoteticamente redirecionada em seu enfoque de volta a algo mais próximo das concepções originais,[126] não serviria a esse propósito, pela presença dos desenvolvidos, que tenderia a diluir as posições dos países em desenvolvimento e pela pesada mecânica multilateral. Seria mais conveniente uma instância sem assento para os países desenvolvidos e com uma estrutura mais ágil do que os diferentes "G" de articulação dos PEDs já surgidos, como o G-77 nos anos 70 e o G-15 nos anos 80, ou mesmo o G-20 surgido em Cancún. Por isso, caberia pensar antes em uma espécie "OCDE do Sul" do que em um novo "G-South"[127]. Diferentemente de um foro de Chefes de Estado ou de altas autoridade, essa "OCDE do Sul" poderia constituir-se como um *think tank*, pró-ativo e politicamente respaldado, que proporia novos esquemas de relacionamento entre os países do Sul e deste com os do Norte, com o objetivo de promover seus projetos nacionais de desenvolvimento. O campo privilegiado para atuação dessa "OCDE do Sul", claramente, não deveria ser a OMC nem outros foros

multilaterais, mas o próprio relacionamento Sul-Sul e a conveniência de dar-lhe forma mediante novos acordos e novos tipos de acordos.[128]

Algum tipo de aglutinação em torno da idéia de uma "OCDE do Sul" pareceria conveniente para contrabalançar a política da OCDE propriamente dita de expandir-se rumo aos países em desenvolvimento, admitindo alguns deles como membros plenos, o que poderia prejudicar a capacidade de articulação dos PEDs em defesa de seus interesses próprios, mantendo o esquema secular centro-periferia[129] no qual os países periféricos se relacionam com os centrais, mas não uns com os outros. O oferecimento pela OCDE ao Chile, em maio de 2007, da possibilidade de plena adesão chilena à organização (prontamente aceito por Santiago) parece ir na linha de cooptar os países em desenvolvimento por meio de um aparente acesso ao "mundo rico", distanciando-os de modelos próprios de crescimento – algo muito semelhante à estratégia dos Acordos de Livre Comércio Norte-Sul.[130] A incorporação do México à OCDE já fora um êxito em termos de estímulo aos países em desenvolvimento para aderirem aos modelos dos desenvolvidos, esperando recompensas semelhantes à mexicana. A abertura oferecida pela OCDE no sentido de considerar a adesão do Brasil, Índia, Indonésia, África do Sul e China parece pertencer ao mesmo esforço.

Em tal contexto, uma "OCDE do Sul" seria fundamental para gerar idéias e conceitos sobre a economia e o comércio internacional adaptados aos interesses específicos dos países em desenvolvimento. A adesão de alguns deles, ou mesmo de todos os PEDs importantes à OCDE do Norte não teria o mesmo efeito, pois as relações de poder que se criariam certamente impediria a formulação de novos paradigmas distintos daqueles que servem aos desenvolvidos. A OCDE, se absorvesse os PEDs, se tornaria uma nova OMC ou uma nova UNCTAD, um esquema onde os mais poderosos continuariam a ditar as regras enquanto os mais fracos teriam a ilusão de participar de sua formulação.

A tarefa do Mercosul de definir novos modelos para a negociação de acordos comerciais ou de acordos econômicos mais

amplos com outros países em desenvolvimento ver-se-ia em muito facilitada se fosse possível contar com esse tipo de entidade internacional encarregada de estudar as questões de comércio internacional e desenvolvimento do ponto de vista dos PEDs.[131] Seria necessário procurar novas expressões para o conceito do desenvolvimento e para o comércio internacional sob uma ótica desenvolvimentista, e essas expressões deveriam ser buscadas pelos próprios PEDs, e não formuladas pelos desenvolvidos.[132]

A IDEOLOGIA DA OBRIGAÇÃO DE NEGOCIAR E A ARMADILHA AGRÍCOLA

A intensificação do fenômeno da globalização, a partir 1989, criou, no plano comercial, uma espécie de obrigação de negociar. Era obrigatório concluir a Rodada Uruguai, custasse o que custasse, mesmo que, do ponto de vista dos PEDs, isso implicasse sacrificar muito espaço para suas políticas de desenvolvimento sem grande retorno em suas áreas de interesse. Em seguida, começou a tornar-se obrigatório fechar acordos bilaterais "com os principais parceiros", ou seja, acordos Norte-Sul. Hoje difunde-se em alguns círculos a idéia de, diante das dificuldades de chegar a um acordo na Rodada de Doha, todos os países, PEDs e desenvolvidos, devem buscar desenfreadamente acordos bilaterais, sob pena de "ficarem para trás". Do ponto de vista especificamente do Mercosul e de suas negociações extra-regionais, o que significa "ficar para trás"?

A obrigação de negociar e o medo de ficar para trás, sem assinar acordos, diante da onda da globalização, serviu certamente como ideologia de convencimento dos países da periferia para levá-los a sentarem-se à mesa e assinarem acordos desequilibrados com os desenvolvidos.[133] Muitos PEDs, ademais, confundiram negociação comercial e promoção comercial ou atração de investimentos, e acreditaram que ALCs com os ricos automaticamente aumentariam suas vendas e trariam inversões diretas, independentemente do conteúdo dos acordos. Alguns viram-se frustrados nessa expectativa.[134] Outros,

embora alardeiem aumento das exportações para os países desenvolvidos como decorrência de ALCs, devem-no mais ao aumento da demanda por *commodities* e seus preços internacionais do que ao processo de liberalização, já que as exportações aumentam em itens que já gozavam de tarifa zero no mercado de destino.[135] A perda de participação no mercado de um parceiro em função de ALC entre este e um terceiro país, fator que também compõe o temor de "ficar para trás", nem sempre é fácil de mensurar, e não parece sempre pronta a materializar-se, principalmente em se tratando de acordos Norte-Sul que pouco acesso efetivo criam para os países do Sul nos mercados do Norte, mas apenas consolidam a aplicação de isenções tarifárias já existentes. "Ficar para trás", portanto, tende a fazer parte de um complexo de dominação ideológica organizado nos países centrais, que encontra eco em grandes setores dos países em desenvolvimento. O Brasil e os demais países do Mercosul não aderiram a esse complexo, como o demonstra sua recusa em concluir acordos desiguais na ALCA ou com a União Européia. É necessário examinar os acordos e as negociações em seu valor intrínseco, inclusive político, e não diante de um infundado alarmismo, reconhecendo que alguns acordos podem trazer mais benefício do que outros e que a ausência de alguns acordos pode trazer mais prejuízo do que a de outros.

A ideologia da obrigação de negociar, contudo, permanece presente e muito atuante, disseminada na mídia e na opinião pública internacionais, inclusive dentro do Brasil e de muitos outros PEDs. Não havendo sido possível concluir um acordo na Rodada de Doha nas linhas desejadas pelos desenvolvidos, aquela ideologia já passa ou volta a exercer-se com grande ímpeto no campo das negociações bilaterais. O "fracasso" de Doha exigiria que países como o Brasil se dedicassem intensamente a concluir acordos bilaterais com os "principais parceiros". Esse raciocínio pressupõe que as negociações bilaterais criam grandes mercados para as exportações dos PEDs e que sua ausência faz com que se percam mercados. Já está claro, contudo, que os países desenvolvidos não estão dispostos a qualquer

abertura significativa de mercados, seja multilateral ou bilateralmente, em suas áreas sensíveis, que coincidem com as áreas de maior competitividade dos PEDs. Desse modo, nem a perspectiva de acesso parece animadora, nem se justifica, por outro lado, o temor de perder mercados para terceiros que negociem acordos bilaterais com os desenvolvidos, pois esses acordos não criam nem criarão preferências importantes em produtos que concorram com os dos países que não concluam acordos bilaterais semelhantes.

Além disso, a ideologia da obrigação de negociar parece confundir deliberadamente negociação de acordos comerciais e promoção de exportações. Os acordos são apresentados como se fossem operações de promoção de exportações, em que se aumentariam as vendas sem necessidade de contrapartida. Fica esquecido na argumentação o fato de que o novo acesso (contingenciado por quotas, sujeito a condicionalidades e tetos, sempre a ponto de ser invalidado por barreiras sanitárias e outras barreiras não-tarifárias) somente será dado pelos desenvolvidos aos parceiros em desenvolvimento em troca de amplas concessões tarifárias e regulatórias. O discurso dominante oculta muitas vezes o fato de que não se negociam acordos simplesmente para vender, para obter acesso, mas também, como resultado inevitável, para abrir os próprios mercados e renunciar a capacidades regulatórias. Quando mencionados, estes últimos sacrifícios são apresentados, ao contrário, como vantagens adicionais ao acesso a ser obtido no mercado da contraparte. Recusar-se a efetuar tais sacrifícios, ou mesmo a considerá-los vantagens e não concessões, é logo tachado de protecionismo, obstrucionismo, desperdício de oportunidades, enquanto a atitude de aceitar qualquer tipo de acordo é elogiada como ambiciosa, pragmática, demonstrando capacidade de liderança.

Nos moldes atuais, e numa visão que procura evitar esse viés ideológico, é lícito observar que os países em desenvolvimento teriam a ganhar em novos bilaterais com os desenvolvidos somente no caso em que se tratasse de acordos ideais, com liberalização completa em

todos os setores – e mesmo nesse caso teriam também muito a perder em função da abertura de seu próprio mercado. Em acordos bilaterais concebidos segundo o paradigma dominante (abertura do mercado dos desenvolvidos somente nos setores não-sensíveis, amplos compromissos regulatórios) teriam muito pouco a ganhar e muito a perder. Na ausência de qualquer acordo não teriam nada a ganhar, mas tampouco nada a perder, pois não seriam deslocados em favor de terceiros que concluíssem acordos com os desenvolvidos, pois estes terceiros tampouco obteriam acesso em setores sensíveis. O que obteriam se limitaria provavelmente à eliminação de tarifas já muito baixas, não afetando o diferencial de competitividade em relação aos não-signatários.[136]

A ideologia da obrigação de negociar associa sempre imagens e conceitos de conotação positiva às iniciativas negociadoras dos países desenvolvidos, e negativas às posições dos países em desenvolvimento que se opõem àquelas.[137] É como se os desenvolvidos atuassem em favor do bem comum, e os PEDs somente em defesa de interesses mesquinhos, quando na verdade uma percepção mais neutra daria conta de que ambos defendem interesses legítimos diante de seus próprios projetos nacionais.

O risco de inadequada percepção dos próprios interesses[138] em virtude de um arcabouço ideológico diz respeito, também, à identificação dos países em desenvolvimento como demandantes quase que exclusivamente em agricultura. A agricultura constitui por certo o setor mais vultoso e dinâmico das exportações de muitos PEDs, inclusive dos países do Mercosul. A competitividade da produção agrícola do bloco e de outros parceiros do mundo em desenvolvimento é inquestionável. Óbvio seria deduzir daí que o setor agrícola deve constituir o principal terreno de demanda dos PEDs nas negociações com desenvolvidos.

Entretanto, importa analisar cuidadosamente a tendência dos países desenvolvidos, tanto nas negociações multilaterais quanto bilaterais, a quererem definir eles mesmos quais são os interesses

ofensivos dos países em desenvolvimento – a saber, agricultura – mesmo que não pretendam atendê-los. Até que ponto realmente queremos negociar "agricultura *versus* todo o resto" por uma decisão autônoma e calculada, e a partir de que ponto aceitamos os interesses que a agenda dos desenvolvidos nos atribui? A questão pressupõe um maquiavelismo talvez excessivo por parte dos desenvolvidos – mas é curioso observar que a concentração dos PEDs em demandas agrícolas serviu para justificar e viabilizar, ao longo do tempo, acordos com cláusulas de bens industriais, investimentos, serviços e propriedade intelectual desfavoráveis aos PEDs dentro de um pretenso equilíbrio com concessões agrícolas. O que aconteceria se, tanto no plano multilateral como bilateral, os desenvolvidos não houvessem concedido as parcas vantagens agrícolas que deram aos PEDs nos últimos 20 anos? Seriam as exportações agrícolas destes últimos muito menores do que são hoje? Pode-se considerar que os desenvolvidos simplesmente permitiram que os PEDs suprissem parte das necessidades que os primeiros já não queriam ou não podiam atender, mantendo-se de qualquer forma o comércio agrícola mundial como um setor firmemente administrado pelos principais importadores?

Determinar que os interesses ofensivos dos PEDs se concentrem e se esgotem em agricultura praticamente exime os desenvolvidos de discutir, em ALCs ou na OMC, questões fundamentais para o desenvolvimento, como transferência de tecnologia, regulamentações dos mercados de serviços públicos, patentes farmacêuticas, fosso digital, etc. Serve, assim, para perpetuar uma cômoda divisão de trabalho, administrada a partir do centro, que usa as negociações comerciais para distribuir os papéis de cada segmento da periferia.

Os interesses concretos e imediatos de seus setores agrícolas mais produtivos não permitem, claro está, que os PEDs – ou alguns deles, como o Brasil – abandonem suas demandas agrícolas. Mas seria necessário investigar, numa perspectiva de longo prazo, se realmente o melhor equilíbrio que se pode construir nos bilaterais ou na OMC é aquele entre a agricultura, de um lado, e todo o resto, do outro, ou se

se deveriam procurar articular outras demandas, e deixar que a redução interna dos orçamentos agrícolas dos países desenvolvidos, decorrente de suas próprias pressões fiscais, se encarregue de diminuir a produção doméstica e forçar a abertura de mercados.[139]

Por uma lógica perversa, a especialização dos países em desenvolvimento na produção de bens primários, que historicamente serve aos interesses dos desenvolvidos, pode ver-se reforçada por negociações comerciais tanto mais quanto mais forem atendidas as demandas dos PEDs no seu próprio setor de demanda, a agricultura.[140] Cria-se um círculo vicioso. A obtenção de acesso, na grande maioria dos casos muito limitado ou ilusório, aos mercados agrícolas dos desenvolvidos obriga os PEDs a, em contrapartida, renunciarem a instrumentos de industrialização e capacitação tecnológica; sua produção, em conseqüência, se concentra mais ainda em produtos primários, e esses países passam (ou assim o crêem) a depender mais ainda dos mercados dos desenvolvidos para colocar sua produção agrícola crescente, tornando-se mais vulneráveis a pressões para, em troca de algum acesso adicional, realizarem novas limitações de seus instrumentos possíveis de política industrial.[141]

Desse modo, enquanto os PEDs aceitarem o papel exclusivo de demandantes agrícolas que lhes atribui a ideologia dominante, verão seriamente comprometida sua capacidade de desenvolvimento.[142] Ao contrário, tenderão a involuir em sua pauta produtiva e apresentar um desempenho econômico inferior às suas possibilidades e necessidades.[143]

Nesse contexto, a implementação de acordos comerciais Sul-Sul torna-se de grande conveniência, pois tende a criar mercados efetivos para a produção industrial dos países em desenvolvimento (reproduzindo em escala global os inegáveis êxitos da integração latino-americana na promoção da industrialização de pelo menos alguns países da região), sem o enorme custo regulatório envolvido em negociações multilaterais e bilaterais Norte-Sul. Ao mesmo tempo, revela-se a necessidade de que os PEDs, em suas negociações com os

desenvolvidos, seja multilaterais ou bilaterais, formulem uma agenda de demandas mais diversificada e favorável ao desenvolvimento efetivo, que inclua temas como a transferência de tecnologia e o aumento do espaço disponível para políticas industriais.

Não cabe aqui negar a importância que uma abertura universal dos mercados agrícolas poderia ter em termos de aumento da renda dos PEDs. O problema consiste em que essa abertura nunca se realiza em termos amplos, mas somente de forma muito limitada e atada a contrapartidas muito mais prejudiciais aos interesses dos PEDs do que os ganhos decorrentes das novas quotas que obtêm dos desenvolvidos.

Diante desse cenário, não parece recomendável ao Brasil enxergar na OMC o principal espaço para a promoção de seu projeto de desenvolvimento no campo econômico-comercial. A OMC tornou-se um espaço para ganhos em agricultura, consideráveis nas hipóteses mais otimistas, porém que exigirão um alto pagamento em termos de limitação da capacidade de proteção tarifária à indústria nacional e congelamento do *status quo* das normas de acesso a mercados e tratamento nacional em serviços – além da impossibilidade de reverter as concessões já feitas nas áreas de TRIMS, propriedade intelectual, subsídios e anti-dumping, e da permanente ameaça de ver reincluídas na pauta negociadora disciplinas sobre investimentos e compras governamentais. Esse espaço para a promoção dos interesses econômico-comerciais nacionais pode ser buscado com maior êxito nas negociações preferenciais com países desenvolvidos, desde que reformatadas, e principalmente naquelas com outros países em desenvolvimento, que podem proporcionar alternativas de mercado e de articulação política que não venham condicionadas por uma agenda de restrição à política industrial e tecnológica nacional, mas, antes que contenham elementos capazes de promover essas políticas. Os acordos bilaterais do Mercosul podem, portanto, constituir um melhor instrumento para o exercício de uma política comercial adaptada às necessidades brasileiras do que a negociação multilateral. Se bem conduzidas, as

negociações preferenciais podem conduzir a maiores vantagens com menor restrição ao espaço de políticas públicas.[144]

Cabe recordar também que a OMC foi até aqui, na melhor das hipóteses, um terreno neutro do ponto de vista da promoção do projeto de unificação sul-americana, enquanto as negociações extra-regionais podem fortalecer o Mercosul e a idéia de uma América do Sul integrada em torno desse bloco. Na intensa fase de tratativas que, no primeiro semestre de 2007, pretendiam definir as bases para a conclusão da Rodada de Doha, período que culminou com a reunião ministerial do G-4 (EUA, UE, Brasil e Índia) em Potsdam, estiveram essas negociações multilaterais a ponto de causar sérias fissuras no Mercosul. A Argentina (e também a Venezuela) parecia disposta a desautorizar o Brasil como porta-voz do mundo em desenvolvimento (e do próprio Mercosul) caso o lado brasileiro, no G-4, concordasse com cortes tarifários significativos em bens industriais. O Brasil, naquele grupo, esteve sempre atento aos interesses dos sócios, mas isso não parece ser o bastante do ponto de vista da solidez do Mercosul. Se o G-4 houvesse chegado a um acordo, qualquer que fosse, a Argentina provavelmente o contestaria,[145] e isso criaria um sério dano para a unidade do bloco e para a própria capacidade brasileira de levar adiante, junto com a Índia, a agenda dos PEDs – pois se os próprios sócios regionais o contestassem, países africanos, asiáticos e do restante da América Latina se sentiriam ainda menos representados pelo Brasil.

Fica também claro no plano multilateral, como já ficara no das negociações bilaterais extra-regionais (conforme discutido no Capítulo 4), que a prioridade para a Argentina é a sua política industrial e que o Mercosul só lhe convém, hoje, na medida em que seja instrumento dessa política. Não há consenso, no Mercosul, quanto à agricultura como demanda básica que justifique sacrifícios industriais de monta. Uma insistência brasileira na agenda de demanda agrícola no plano multilateral pode causar sérios problemas, não só com a Índia, como também com a Argentina. Verifica-se que uma visão ofensiva da agricultura não é capaz de unir nem o mundo em desenvolvimento,

nem o Mercosul. Faz-se necessário, assim, atentar para essa outra dimensão possível da "armadilha agrícola", a possibilidade de que as demandas nesse setor afastem uns dos outros os PEDs, em lugar de aglutiná-los.

Nesse quadro, a possibilidade de que o Brasil viesse a negociar na OMC, como porta-voz do mundo em desenvolvimento, entendimentos que pudessem prejudicar a política econômica dos sócios regionais, poderia ser vista como uma certa relativização da prioridade que o país atribui ao fortalecimento do Mercosul. Pode-se argumentar que o Brasil, desde Cancún, e ultimamente no G-4, usava seu peso específico justamente para defender interesses que no fundo são os mesmos dos sócios no Mercosul, e que, sem a atuação decisiva do Brasil, os PEDs, inclusive a Argentina, teriam sido obrigados a aceitar um acordo em termos muito piores do que os que se configuravam em Potsdam.

Ainda assim, parece necessário considerar a hipótese de, no esforço de consolidação do Mercosul, pensar no futuro em um esquema de negociação conjunta também do bloco também na OMC. O conceito de "política comercial comum" estabelecido no Tratado de Assunção não tem, aparentemente, por que restringir-se à negociação de acordos preferenciais e excluir a esfera multilateral. A hipótese de retomar, no futuro próximo ou distante, o esquema do G-4 no primeiro semestre de 2007, com o Brasil tentando atuar como representante de uma retaguarda que o contesta, poderá ter a dupla desvantagem de dificultar um acordo multilateral e prejudicar os esforços brasileiros de consolidação do bloco regional em torno de uma política de desenvolvimento integrada.[146]

Dissemina-se, após o encontro de Potsdam, a idéia do "fracasso" de Doha. Cumpre, antes de mais nada, evitar que a noção desse "fracasso" da Rodada de Doha gere nos países em desenvolvimento uma espécie de sentimento de culpa que os leve a bater à porta dos desenvolvidos pedindo acordos bilaterais no fundo prejudiciais aos PEDs. Antes de retomados ou reenfatizados, os

acordos bilaterais deveriam ser repensados, para que não se tornem mini-Dohas, novos instrumentos para troca de parcas concessões agrícolas por amplos compromissos de abertura industrial e proteção de investimentos.

De fato, se o "fracasso" de Doha indubitavelmente abre demanda renovada pelos bilaterais, é preciso saber em que termos, o que se pode aprender desse "fracasso" para melhor encaminhar os bilaterais.[147] Uma das principais conclusões a tirar de Doha, até aqui, é a de que os países desenvolvidos não farão sacrifícios, em agricultura, para além dos estreitos limites ditados por suas legislações internas. Se não fizeram cortes substanciais na OMC, em troca de uma redução global de tarifas industriais, dificilmente os fariam no plano bilateral, contra concessões de valor econômico menor. No plano bilateral o Mercosul continua sendo a mesma temida potência agrícola que é no multilateral, mas o valor de seu mercado industrial é evidentemente muito menor que os mercados de todos os 150 membros da Organização. Do ponto de vista da tradicional demanda agrícola, a situação negociadora do Mercosul em nada melhora na ausência de um acordo multilateral. Seria talvez necessário começar a formular uma nova agenda de demandas que justifiquem negociações com os desenvolvidos.

Capítulo 6

O perfil comercial do Brasil e a questão do desenvolvimento diante das negociações extra-regionais

Capítulo 6
O perfil comercial do Brasil e a questão do desenvolvimento diante das negociações extra-regionais

O perfil do comércio exterior brasileiro apresenta hoje três elementos básicos de grande relevância para a montagem de uma agenda negociadora extra-regional: a) o crescimento marcante das exportações, concentrado em *commodities* e decorrente mais da elevação dos preços internacionais dos produtos primários do que do aumento dos volumes exportados; b) a perda de competitividade de exportações industriais, fenômeno ligado principalmente à valorização cambial; e c) a diversificação de parceiros comerciais, com participação crescente dos países em desenvolvimento na pauta exportadora e importadora, o que implica oportunidades e desafios (concorrência chinesa) para o setor produtivo nacional.

Em 2006, tanto as exportações quanto as importações brasileiras atingiram seus maiores valores históricos (US$ 137 bilhões e US$ 91 bilhões, respectivamente). As importações tiveram crescimento maior que as exportações (24% e 16%, respectivamente), começando a configurar-se uma tendência de diminuição ou estabilização do saldo comercial (que cresceu somente 3% em comparação com 2005, em contraste com o incremento do saldo em 2005 com relação a 2004, que fora de 33%). O saldo comercial atingiu o recorde de US$ 46 bilhões: mesmo sem acordos extra-regionais, o Brasil tornou-se um dos cinco países com maior superávit comercial no mundo.[148] Por outro lado, a despeito do crescimento do comércio exterior, a participação da corrente comercial no PIB manteve-se estável na comparação de 2006 com 2005, no patamar de 24%. Além disso,

o exponencial aumento das exportações não significou incremento na posição brasileira no *ranking* dos maiores exportadores mundiais: o país passou de 23º maior exportador do mundo em 2005 para o posto de 24º em 2006, com sua participação nas exportações mundiais mantendo-se estável na faixa de 1,1%[149] – ficando claro que a maioria dos exportadores vêm conhecendo incremento semelhante, ou mesmo superior ao brasileiro, em suas vendas.

O Brasil vem diversificando suas exportações e ampliando as transações com mercados não-tradicionais. Ao mesmo tempo, reduz-se de forma expressiva a participação da UE e dos EUA: esses destinos absorviam 51% das exportações brasileiras em 2000, passando a 40% em 2006.[150] Em 2005, pela primeira vez na história, o conjunto América Latina/Ásia/África ultrapassou o conjunto UE/EUA como destino das exportações brasileiras.[151]

O Brasil apresenta ainda um baixo índice de concentração de exportações, tanto por produto quanto por destino. De um grupo de 14 países considerado em estudo do IEDI, o Brasil aparece como o de menor índice de concentração por produto e segundo menor índice de concentração por destino (depois da Índia). Cingapura, Malásia, Colômbia e Chile têm os maiores índices de concentração por produto, enquanto México e Canadá têm os maiores – e altíssimos – índices de concentração por destino.[152]

A importância comercial do Mercosul diminuiu para o Brasil, ao longo dos últimos anos, e também para os sócios. A participação do Mercosul como destino das exportações brasileiras caiu 9 pontos percentuais entre 1997 e 2004. Se é verdade que a participação do Brasil como origem das importações da Argentina, Paraguai e Uruguai somadas passou de 24% em 1997 para 32% em 2004., por outro lado, o Brasil perdeu relevância como destino das exportações argentinas, paraguaias e uruguaias: a participação do mercado brasileiro nas vendas dos sócios caiu de 31% em 1997 para 16% em 2004.[153] "A preocupação argentina com a "Brasil-dependência" não mais se justifica, exceto do lado das importações."[154] Essa diversificação dos

destinos, contudo, não parece ainda levar a Argentina a interessar-se a fundo pelas negociações extra-regionais.

Os preços internacionais das exportações brasileiras aumentaram 12% em 2006 com relação a 2005, enquanto o *quantum* exportado cresceu apenas 3%. Entre os destinos mais dinâmicos para as exportações brasileiras destacaram-se o EFTA (aumento de 45%), os países da ALADI (34%), os do Oriente Médio (também 34%) e a China (23%). Já as vendas para os Estados Unidos subiram 8% e as exportações para a União Européia, 14%. Os setores mais dinâmicos nas exportações foram o petróleo (aumento de 50%), as matérias primas não-agrícolas (33%) e os produtos da agricultura tropical (31%), enquanto os setores industriais tiveram crescimento entre 8 e 12%, com exceção da indústria química, com crescimento de 26%. O setor de matérias primas não agrícolas tornou-se o maior setor exportador brasileiro, com US$ 16 bilhões exportados. Do lado das importações, manteve-se grande concentração dos setores químico, maquinaria e petróleo, que em conjunto respondem por dois terços do total importado. As importações nos sub-setores de produtos de informática, produtos de telecomunicações e maquinaria elétrica tiveram crescimento muito acentuado (50%, 74% e 87% respectivamente).

Entre 1996 e 2005, o *quantum* das exportações de produtos básicos subiu quase 140%, enquanto o *quantum* das exportações de "produtos diferenciados" subiu apenas 22%, deixando claro onde se encontra o núcleo dinâmico das exportações.[155] "O país consolida-se como exportador cada vez mais eficiente de bens primários e industriais intensivos em recursos naturais, mas corre o risco de perder participação no mercado de bens intensivos em mão-de-obra e capital, principalmente frente aos países emergentes do Leste da Ásia."[156] É preciso também lembrar que as estatísticas brasileiras incluem produtos como açúcar refinado e etanol entre os manufaturados. Se forem incluídos entre os produtos básicos, verifica-se que o agronegócio realmente domina a vertente exportadora do comércio brasileiro.

O setor de matérias primas tornou-se em 2006 o maior setor exportador brasileiro. Confirma-se que as exportações têm crescido em virtude do aumento dos preços, enquanto as importações crescem em função do aumento do *quantum.*[157]

No que se refere à intensidade tecnológica das exportações de produtos manufaturados, é interessante observar, numa comparação entre 2006 e 2001, que as exportações de produtos manufaturados de baixa intensidade tecnológica cresceram 109% no período e as de média-baixa intensidade, 177%, contra um crescimento de apenas 34% das exportações de produtos de alta intensidade tecnológica.[158]

Diante desses dados, as perspectivas alentadoras do comércio exterior em termos de aumento das exportações e manutenção de elevados superávits parecem esconder tendências preocupantes. As exportações parecem depender essencialmente dos elevados preços das matérias primas nos mercados internacionais. Enquanto esses preços aumentam ou se mantêm em patamares altos, as exportações de produtos básicos continuam crescendo e gerando saldos importantes, a despeito da valorização cambial que, ao contrário, compromete a competitividade das exportações de manufaturados. Os juros internos muito elevados, por sua vez, comprometem os investimentos industriais, mas não afetam a produção agrícola e extrativista que não dependem de investimentos tão elevados quanto os da indústria e que, no caso da agricultura, têm acesso a créditos subsidiados. Assim, do ponto de vista da balança comercial, não há incentivo para uma revisão da política cambial ou da política monetária, que, no entanto, colocam amplos setores produtivos sob séria ameaça. Essa ameaça geral vê-se acrescida pelo exponencial incremento da competitividade chinesa em inúmeras gamas de produção.

Alguns estudos apontam a existência de um processo de desindustrialização no Brasil,[159] com diminuição da competitividade da produção nacional tanto no mercado doméstico quanto nos mercados de exportação,[160] substituição de produção doméstica por produtos importados e desnacionalização das cadeias de fornecimento

(setores como o eletroeletrônico, o automobilístico e o químico cada vez mais substituem insumos nacionais por importados, para manter a competitividade do produto final).[161] Entre 1980 e 2005, a indústria manufatureira no Brasil cresceu a uma média anual de apenas 0,7%, enquanto a indústria da China crescia 10,9% ao ano nesse mesmo período, a da Coréia 9,3%, a da Malásia 8,8%, a da Tailândia 8,2% e a da Índia 6,7%.[162] Tem-se um quadro geral em que a economia brasileira cresce menos que a dos demais países em desenvolvimento importantes; dentro do Brasil, a indústria cresce menos que a agricultura e a extração mineral; e, dentro da indústria, os setores que recorrem a insumos domésticos crescem menos que os setores que substituem os insumos domésticos por importados.

Fala-se igualmente no "colapso da competitividade exportadora"[163]. Cálculos do IEDI demonstram que, no período 2000-2005, devido à valorização cambial, a perda de competitividade dos produtos brasileiros nos Estados Unidos atingiu 30%, e na União Européia, 25%. Não se registrou ganho de competitividade em nenhum setor, nem mesmo naqueles em que o Brasil detém vantagens comparativas.

Em virtude de tais fatores, começa-se a assistir, mais recentemente, ao fenômeno da deslocalização de empresas brasileiras, que transferem suas linhas de produção para países onde um conjunto de condições as torna mais competitivas (Estados Unidos, Índia, Rússia, Portugal, Argentina).[164]

O "desinvestimento" também está associado a um decréscimo relativo da importância do mercado brasileiro no mundo. No período 2003-2006, o crescimento do PIB per capita brasileiro foi de apenas 1,4%, em comparação com um aumento de 7,5% na Rússia, 7,4% na Ásia, 5,0% na Europa do Leste, 3,9% no Oriente Médio, 3,1% na África e 2,7% no conjunto da América Latina. Há fortes indícios de que o cenário de baixo crescimento, a desindustrialização e o novo perfil comercial do país estão intimamente relacionados, em função de uma política monetária recessiva e de um câmbio *ganadero* (ou seja,

"pecuarista", para usar a expressão argentina referente ao câmbio sobrevalorizado que prejudicou a indústria e favoreceu o setor agroexportador nos anos 70 e depois nos anos 90).

O cenário brasileiro contrasta vivamente, aliás, com o argentino. Durante o Governo Kirchner, a Argentina cresceu a uma taxa média anual de 8,9%.[165] Segundo o economista Aldo Ferrer, o país poderia manter uma taxa de crescimento de 6% nos próximos 10 anos, com inflação sob controle. O principal desafio para confirmar esse cenário, também no entender de Ferrer, seria a obtenção de níveis adequados de investimento, oriundos sobretudo da poupança interna, desempenhando a poupança externa apenas o papel de "coadjuvante ou elemento facilitador de um processo interno de acumulação de capital" (aliás, a confiança no investimento doméstico mais do que no investimento estrangeiro leva o Governo argentino a preocupar-se relativamente pouco com um quadro que, aos olhos dos investidores estrangeiros, pode aparecer como "a falta de um ambiente de negócios previsível"). Em recente visita à Argentina, o economista Joseph Stiglitz elogiou a política econômica do Governo Kirchner e recomendou que o país siga o caminho atual, ao mesmo tempo em que apontou o Brasil como exemplo negativo de "estabilidade sem crescimento". A Argentina mantém políticas que permitem a manutenção de uma taxa de câmbio bastante depreciada; a brecha entre o real e o peso cresceu cerca de 100% nos últimos dois anos,[166] com conseqüente aumento da competitividade relativa da produção argentina. O perfil do desenvolvimento almejado pelo Governo argentino, conforme o "Plano Estratégico para o Desenvolvimento Produtivo" lançado oficialmente em maio de 2007, é claramente o incremento do valor agregado da produção nacional e a "redução paulatina da proporção do conteúdo primário do que se produz e exporta". Visa-se a criar um "novo papel do Estado no desenvolvimento produtivo", com a melhoria das capacidades tecnológicas e o apoio a setores estratégicos e a "consolidação de cadeias produtivas e conglomerados regionais centrados em setores inovadores." Está em curso na Argentina um claro processo de reindustrialização conduzido conscientemente pelas

políticas do Governo. A produção industrial cresceu 8% em 2006 e prevê-se crescimento de 7% em 2007 (acima do crescimento global do PIB), com incremento substantivo do estoque de capital investido na indústria.

Nesse quadro, pode-se enxergar uma inversão nas estratégias produtivas que caracterizaram os processos econômico brasileiro e argentino nos últimos 50 ou 70 anos, passando a Argentina a adotar uma política consistente de industrialização e conformando-se o Brasil com sua vocação agrícola. Caso a tendência se mantenha no longo prazo, caberia especular sobre o impacto dessa inversão sobre a relação de poder entre os dois países – pois no passado a política de industrialização brasileira e a desindustrialização argentina claramente contribuíram para que o Brasil alcançasse a posição privilegiada que hoje ocupa na América do Sul, enquanto a Argentina assumia um papel secundário na região.

Importante fator a avaliar quando se considera o possível balanço de ganhos e perdas num processo negociador extra-regional diz respeito ao comércio intra-firma e à determinação dos fluxos comerciais em função de estratégias das empresas transnacionais. O comércio intra-firma já corresponde a cerca de um terço das trocas globais (cerca de 35% no caso do Brasil[167]). A reorganização das cadeias globais de produção e comercialização tende a ser fundamental da definição dos padrões não só de comércio, como também de investimento, da maioria dos países.[168]

No Brasil, esse fenômeno manifesta-se de maneira muito marcante. O vínculo das filiais brasileiras de empresas transnacionais é muito forte com suas matrizes no que diz respeito às importações, mas não às exportações.[169] Estudos mostram clara tendência das filiais no sentido de importarem de seus países de origem, provavelmente devido a fatores de dependência tecnológica,[170] mas não no de exportarem para esses países. A inserção das filiais de transnacionais no Brasil concentra-se no mercado interno e nas exportações a países latino-americanos e para os EUA.[171]

Observa-se que muitos estudos de impacto dos acordos extra-regionais ignoram os efeitos do comércio intra-firma e das estratégias das transnacionais. Tendem assim a subestimar a medida em que a liberalização comercial pode estimular ainda mais a tendência já existente a importações provenientes dos países de origem por parte das filiais e determinar a substituição de insumos locais por importados.[172]

Uma grande questão é saber se acordos com países de outras regiões, principalmente da Ásia e da África, levariam as multinacionais a passarem a produzir também para essas regiões a partir do Brasil. O fato hoje é que, com uma região especialmente dinâmica em nosso comércio exterior, a Ásia, o Brasil vai desenvolvendo um padrão de comércio do tipo centro-periferia, com importações essencialmente de manufaturados e exportações altamente concentradas em produtos agrícolas e minerais. De fato, as exportações brasileiras para os países desenvolvidos têm mantido o mesmo perfil ao longo dos anos: os manufaturados representavam 76% das vendas para os EUA em 1987-89 (contra 12% para os produtos básicos), e continuavam representando 76% em 2000-2004 (contra 8% para os produtos básicos); a gama de produtos manufaturados respondia por 38% das vendas para a União Européia em 1987-89 (contra 48% dos produtos básicos) e continuou representando 38% no período 2000-2004 (contra 49% dos produtos básicos). Estabilidade semelhante no perfil exportador se verifica nas vendas brasileiras para o Mercosul e ALADI, com ampla concentração em manufaturados (81% das exportações para o Mercosul em 1987-89, 90% em 2000-2004). Já as vendas de produtos básicos para a China, que respondiam por apenas 16% da pauta exportadora para aquele país em 1987-1989, saltaram para 57% em 2000-2004, enquanto a participação de manufaturados despencava de 62% para 21% na comparação entre os mesmos períodos. Evolução semelhante demonstrou a composição das vendas para o restante da Ásia, inclusive Oriente Médio. Ou seja, as exportações para os desenvolvidos e para a América Latina têm mantido o mesmo padrão ao longo das décadas (com concentração em manufaturados nas vendas

para EUA e Mercosul/ALADI, e em produtos básicos nas vendas para a Europa). Enquanto isso, as exportações para a Ásia – os mercados mais dinâmicos – demonstram uma dramática inversão e passam a concentrar-se cada vez mais em produtos básicos.[173]

Os elementos acima descritos afiguram-se fundamentais para a definição das estratégias de negociação extra-regional do Mercosul. Do ponto de vista brasileiro, essas negociações deveriam estar voltadas para obter mercados em favor dos produtos industriais de maior valor agregado, buscando compensar, ainda que parcialmente, mediante reduções tarifárias e eliminação de barreiras não-tarifárias, os efeitos nocivos da valorização cambial e da alta taxa de juros internos, recuperando parte da competitividade perdida. Essas preferências, uma vez vinculadas a um regime de origem exigente (com agregação regional de 60%, como o Mercosul normalmente propõe em suas tratativas extra-regionais), poderiam inclusive servir de estímulo para a manutenção de cadeias produtivas nacionais razoavelmente verticalizadas, sem substituição de insumos nacionais por importados. Os mercados mais propensos a esse tipo de exercício seriam os de outros países em desenvolvimento: são mercados importadores mais dinâmicos e nos quais a produção industrial está normalmente protegida por tarifas bem mais elevadas do que nos países desenvolvidos, aumentando o significado econômico das preferências a serem obtidas. Ao mesmo tempo, muitos países do Sul são crescentemente competitivos em vários nichos do setor industrial (ou em praticamente todos os nichos, no caso da China), e não se deve minimizar a ameaça à indústria nacional decorrente mesmo de negociações aparentemente inofensivas.[174] Esse fato recomendaria que as negociações Sul-Sul se concentrassem na troca de preferências em setores menos sensíveis (o grau de sensibilidade, naturalmente, dependendo do parceiro com o qual se negocia).

De toda forma, a busca prioritária de acesso a mercados agrícolas, seja em negociações Norte-Sul, seja Sul-Sul, pode aprofundar o quadro de desindustrialização e perda de competitividade acima descrito, se vier associada a uma contrapartida sob a forma de

desproteção tarifária da indústria nacional e de cerceamento de instrumentos de política industrial (proibição de incentivos diferenciados entre empresas de capital nacional e estrangeiro, por exemplo).

O Secretário de Comércio Exterior do MDIC observava, em recente entrevista: "Uma das vocações do Brasil é o agronegócio. Vamos dispensar isso?"[175] O agronegócio é certamente um dos setores mais dinâmicos da economia brasileira. A questão consiste em saber: o que significa "não dispensar o agronegócio" nas negociações externas? Se, para "não dispensar o agronegócio" é necessário fechar acordos que aumentem marginalmente o mercado dos produtos agrícolas, ainda que isso desacelere a desindustrialização, parece necessário reavaliar com cuidado o papel das exportações agrícolas na política comercial brasileira, ainda que essa reavaliação signifique, no entendimento de alguns, "dispensar o agronegócio".

PRINCIPAIS MERCADOS-ALVO E SUAS CARACTERÍSTICAS

O setor privado brasileiro parece hoje dividido entre duas linhas principais em sua atitude relativamente às negociações extra-regionais do Mercosul. A primeira é uma linha extremamente crítica quanto à política negociadora atual do bloco. Nela se mesclam um lado retórico-ideológico (a obrigação de negociar, acordos bilaterais com os desenvolvidos são fundamentais para abrir mercados) e o interesse concreto do agronegócio. A segunda é uma linha mais realista, que percebe claramente as dificuldades de concluir acordos extra-regionais benéficos e propõe uma agenda negociadora mais sofisticada, na qual figuram tanto países desenvolvidos quanto em desenvolvimento.

Representativo desta segunda linha é o estudo de Sandra Rios e Roberto Iglésias sobre possíveis prioridades negociadoras com parceiros externos.[176] O estudo considera 19 países ou blocos prioritários para as negociações do Mercosul. Destes, 5 são latino-americanos (Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Venezuela – com 3 dos quais o Mercosul já tem acordos de livre comércio – Chile,

Colômbia e Venezuela – e com 1 dos quais tem acordo de alcance parcial - México). Os restantes 14 são parceiros extra-regionais. Desses 14:

- 4 são países ou blocos com os quais o Mercosul está em negociações (África do Sul – através da SACU –, Arábia Saudita – através do CCG –, Índia e União Européia);
- 2 são países aos quais o Mercosul já propôs negociações de livre comércio "4+1" (Canadá e Estados Unidos);
- 1 é um país com o qual o Mercosul já conclui Acordo-Quadro de comércio e ao qual já propôs o início das tratativas para um acordo preferencial (Marrocos);
- 2 são países com os quais o Mercosul tem um processo de diálogo que pode conduzir a uma negociação de livre comércio (Coréia e Japão);
- 1 é um país com o qual o Mercosul abriu processo de diálogo, mas com o qual há tempo não tem contato efetivo (Rússia);
- 1 é um país que propôs ao Mercosul uma negociação de livre comércio, mas que vive um momento político que dificulta a abertura de negociações (Irã);
- 1 é um país membro de uma associação regional com o qual o Mercosul abriu processo de diálogo (Tailândia, membro da ASEAN);
- 1 é um país com o qual o Mercosul abriu um processo de diálogo econômico, mas que suscita enormes resistências internas quando se cogita de uma negociação comercial preferencial (China); e
- apenas 1 é um país com o qual o Mercosul não estabeleceu contato (Argélia).

Verifica-se assim que a agenda de relacionamento extra-regional do Mercosul corresponde de perto às prioridades identificadas. Se em vários desses casos ainda não se conta com negociações efetivas,

ou se estas se encontram atrasadas, isso se deve na maioria das vezes à relutância das contrapartes. Fica claro que o Mercosul não padece de escassez de contatos externos e nem concentra suas iniciativas em parceiros insignificantes.

Por outro lado, o mesmo estudo suscita dúvidas sobre a relevância de negociações freqüentemente defendidas como prioritárias pelo setor privado e por correntes críticas ao Governo brasileiro, e mesmo sobre a urgência das negociações extra-regionais em geral.

Dos 14 parceiros extra-regionais considerados, apenas 7, todos eles países em desenvolvimento, apresentam média tarifária superior a 10% para os produtos de maior interesse dos exportadores brasileiros nesses mercados (o trabalho considera cerca de 30 produtos prioritários em cada mercado). Esses países são a Coréia (média tarifária de 38,1%), Marrocos (31,3%), Índia (28,8%), Tailândia (16%), África do Sul (14%), Argélia (12,7%) e Irã (10,5%). Os parceiros desenvolvidos apresentam médias tarifárias bastante baixas para os produtos prioritários do ponto de vista brasileiro em seus mercados: EUA (média tarifária de 5,4%), UE (5,2%), Japão (4,4%) e Canadá (3,3%). A China aparece com média tarifária também relativamente pouco elevada (8,2%).[177]

Entretanto, vários desses parceiros impõem barreiras não-tarifárias (de diferentes tipos) a muitos dos produtos brasileiros prioritários. A Argélia, num caso extremo, mantém barreiras não-tarifárias (BNTs) sobre todos os 30 produtos prioritários considerados, a China tem BNTs referentes a 24 de 32 produtos, a Rússia impõe BNTs a 23 de 32 produtos, o Marrocos a 12 de 29 e a Índia a 11 de 31. No outro extremo aparecem o Irã, onde nenhum dos 30 produtos prioritários para o Brasil está sujeito a BNTs, a África do Sul e Arábia Saudita (2 produtos sujeitos a BNTs em 30 considerados) e a Coréia (3 produtos em 30). Os países desenvolvidos mantêm número considerável de barreiras sobre os produtos brasileiros prioritários: as BNTs afetam 18 dos 33 produtos prioritários nos EUA, 9 de 36 na UE, 9 de 30 no Canadá. Nesse

sentido destaca-se o Japão, que sujeita apenas 1 dos 32 produtos prioritários brasileiros a BNTs.[178]

Há que considerar também a questão dos picos tarifários. O Japão, por exemplo, com média tarifária de 4,4% para os produtos considerados, apresenta, dentro desse grupo de produtos, um pico de 50%. Os EUA têm um pico de 48%, a UE de 22% e o Canadá de 18,5%. Entre os PEDs, destacam-se os picos tarifários da Coréia (497%), Marrocos (140%), Índia (105%), Tailândia (80%), China (47,2%) e África do Sul (42,5%).[179]

Todos esses dados sugerem que é muito difícil desenhar estratégias negociadoras muito abrangentes para as tratativas com cada parceiro, e que mais conveniente do que concluir ALCs seria negociar acordos *tailor-made*, ao menos nos casos em que as regras da OMC o permitem, ou seja, com os PEDs. De fato, o estudo indica que vale mais a pena, com cada um desses parceiros, concluir um acordo que liberalize uma ou duas dezenas de produtos prioritários, que sofrem picos tarifários e barreiras não-tarifárias, do que um acordo de livre comércio com 95% de cobertura mas que deixe de fora esses itens ou que liberalize apenas barreiras tarifárias já relativamente baixas e ignore as BNTs. O próprio estudo o reconhece, quando o afirma, por exemplo, em relação ao Canadá: "o mercado canadense é muito relevante em termos de dimensões, mas o interesse de um acordo dependerá de que sejam obtidas preferências significativas nos poucos produtos em que o Canadá concentra a sua política de proteção"[180], e com relação ao Japão: "há dificuldades na definição de uma agenda para as negociações bilaterais, uma vez que os interesses brasileiros em termos de ganho de acesso a mercados estão voltados para um pequeno conjunto de produtos em que o Japão concentra a sua política de proteção".[181]

Mesmo um caso como o da China, visto sob essa ótica, muda de figura: "Mesmo na ausência de um acordo de preferências tarifárias [com a China], há interesse na negociação de acordos para a remoção de barreiras não-tarifárias, como normas sanitárias, fitossanitárias e normas técnicas." (Sandra Rios e Iglésias, pág. 22) O mesmo estudo

afirma: "Esforços para a remoção de barreiras não-tarifárias no mercado chinês deveriam ser um objeto prioritário da política comercial brasileira". (pág. 30)

Na mesma linha, a consideração da existência ou não de acordos entre as contrapartes e terceiros países, como fator de urgência para as negociações do Mercosul com vistas a não perder mercados, deve levar em conta não o simples fato de que determinado parceiro tenha ou não acordos com outros concorrentes, mas sim examinar se, nesses acordos, os produtos de interesse prioritário do Brasil e do Mercosul estão cobertos.

Todas estas considerações são feitas sob o ponto de vista brasileiro. A definição de uma estratégia do Mercosul para as negociações extra-regionais poderia partir de um profundo estudo conjunto que considerasse os produtos prioritários de todos os países do bloco e seu tratamento tarifário e não-tarifário nos principais parceiros-alvo. É claro que esse tipo de estudo conjunto poderia trazer à luz alguns problemas latentes, pois as diferenças de tamanho e de diversificação produtiva fazem com que as perspectivas de ganhos de acesso gerem interesses menores ou muito menores por parte dos demais sócios. Além disso, acordos comerciais com terceiros implicam a redução das margens de preferência intra-bloco, sério problema para os países do agrupamento que têm e continuarão tendo no próprio Mercosul seu mercado prioritário.

De toda forma, fica claro que a linha "realista" do setor privado aproxima-se bastante da agenda que o próprio Governo brasileiro pretende desenvolver nas negociações extra-regionais do Mercosul, uma agenda que leva em conta basicamente a dimensão dos mercados-alvo e a possibilidade realista de fechar acordos relevantes com esses parceiros.[182]

O que parece estranhamente ausente das cogitações do setor privado quando se trata das negociações extra-regionais é a dimensão defensiva. Os apelos à ambição negociadora parecem ignorar que o Brasil e o Mercosul precisarão oferecer algo em troca do acesso

preferencial a ser obtido, e que esse algo pode colocar em risco setores específicos. Parece existir um consenso quanto ao caráter desejável de acordos extra-regionais, sendo as sensibilidades setoriais consideradas pequenos entraves pontuais. De fato, quando se considera cada negociação tomada individualmente, as sensibilidades normalmente se concentram em um ou dois setores, que então aparecem como "empecilho" para um acrordo, em detrimento de todos os demais, interessados nos benefícios do acordo. Porém, quando se considera toda a gama de negociações atuais ou possíveis do Mercosul, pode-se chegar a uma situação em que grande parte do parque produtivo brasileiro se verá afetada por concorrentes muito fortes de um ou outro parceiro: o setor petroquímico pelo CCG; os setores de autopeças, têxteis e de química fina pela Índia e pelo Paquistão; o setor de agroquímicos por Israel; os setores de máquinas e equipamentos, eletroeletrônicos e automobilístico pela Coréia; algumas gamas de têxteis pela SACU; bens de consumo não-durável pela ASEAN etc. – sem considerar, naturalmente, o caso da China.

Cabe observar, além disso, que a representação do setor privado industrial brasileiro parece cada vez mais influenciada pelos interesses do agronegócio, setor cujos principais sindicatos são membros da FIESP e dialogam com a CNI no âmbito da Coalizão Empresarial. Assim, mesmo esta linha "realista" do setor privado tende por vezes a minimizar as sensibilidades setoriais defensivas em favor de uma agenda pró-ativa de negociações que, com qualquer parceiro, podem beneficiar o agronegócio sem criar-lhe nenhuma ameaça. Por vezes tem-se a impressão de que o Governo brasileiro assume a defesa dos interesses da indústria com maior ênfase do que as próprias entidades empresariais.

Parece, sobretudo, haver grande distância entre a identificação concreta de interesses do setor privado nas negociações extra-regionais e a retórica de correntes ligadas a esse setor privado dedicadas a criticar a política comercial do Governo. De um lado tem-se uma atitude prudente, que identifica mercados-alvo e prioridades essencialmente

coincidentes com o conjunto de negociações que o Brasil e o Mercosul têm procurado montar. De outro uma pregação de negociações "com os ricos", confundindo o conteúdo ideal e o conteúdo possível dessas negociações. Essas críticas serão objeto do Capítulo 7.

CAPÍTULO 7

DISCUSSÃO SOBRE AS CRÍTICAS À CONDUÇÃO DAS NEGOCIAÇÕES EXTRA-REGIONAIS

Capítulo 7
Discussão sobre as críticas à condução das negociações extra-regionais

Cabe aqui tratar da linha do setor privado abertamente crítica ao Governo brasileiro, à qual se unem correntes políticas e setores da imprensa sistematicamente contrários a toda a atuação externa do Governo Lula.

Antes de examinar as principais críticas, seria curioso, aliás, considerar o argumento, já tradicional desde 2003, segundo o qual o Governo Lula adota uma política externa e comercial "terceiro-mundista" para contentar a "esquerda" de suas bases de apoio, em compensação por uma política macroeconômica muito conservadora.[183] Invertendo essa lógica, caberia perguntar: não será a atuação externa do Governo Lula o único terreno que a "direita" encontrou para fazer-lhe oposição, uma vez que está plenamente satisfeita com a política macroeconômica? A crítica sistemática à política externa e especialmente à política comercial serviria assim para compensar a adesão tácita desses setores críticos à política macroeconômica conservadora do Governo. Cumpre observar, igualmente, que as negociações comerciais tornam-se a única vertente em que, por caber sua condução ao Itamaraty, e não às autoridades econômicas, é possível tentar promover um projeto de natureza desenvolvimentista. Não se trata portanto de uma compensação retórica, mas da efetiva tentativa de criação de um núcleo ativo de políticas alternativas à ortodoxia macroeconômica.

As críticas que circulam no Brasil à condução das negociações extra-regionais do Mercosul podem ser agrupadas em algumas

categorias principais. Abaixo se procurará examinar brevemente cada uma dessas categorias:

a) Críticas à atitude geral do Mercosul nas negociações, alegadamente "ideológica"

Segundo muitos observadores, o Mercosul, por influência sobretudo do Brasil, adotaria uma atitude ideológica diante das negociações; o bloco não seria suficientemente pragmático.

Desde 2003, com efeito, tem-se repetido à saciedade, principalmente em órgãos da imprensa brasileira, a asserção de que o Mercosul, movido pelo Brasil, adota uma política comercial ideológica, que o leva a desestimar as negociações com países desenvolvidos e preferir tratativas com parceiros economicamente insignificantes do mundo em desenvolvimento. Essa idéia é esposada sobretudo por analistas ligados ao setor privado, e mesmo por alguns funcionários do Governo (Ministérios da Fazenda e da Agricultura), que identificam principalmente no Itamaraty a fonte de uma "ideologia" contrária a acordos com os desenvolvidos e direcionada a parcerias sem valor comercial com sócios do "terceiro mundo". A respeito dessa linha de pensamento cabem algumas observações.

Toda percepção da realidade tende a ser ideológica, pois se baseia em certos postulados irredutíveis à observação empírica. Assim, a visão segundo a qual o Brasil é ideológico nas negociações extra-regionais do Mercosul é ela mesma ideológica, pois fundamenta-se na concepção de que ampliar os laços com países ricos nos fará também ricos, graças a uma espécie de contato mágico, independentemente de saber se esses laços constituem-se ou não em instrumentos desequilibrados e desfavoráveis ao Brasil. O desejo de ser bem visto e aceito pelos grandes, a identificação com o opressor (que encobre e ameniza o sentimento de opressão), também ajudam a conformar essa visão, sem basear-se em nenhum estudo econômico concreto. Mesmo do ponto de vista mais específico do acesso a mercados, a

argumentação "anti-ideológica" vai sempre no sentido de que convém negociar com os grandes mercados, sem se preocupar em determinar se as negociações efetivamente reduziriam barreiras ao acesso de nossos produtos de exportação àqueles mercados, nem a que preço. Ignora, ademais, o fato de que os mercados em mais forte expansão no mundo há vários anos são os de países em desenvolvimento, situação que tende a projetar-se no futuro.

A ideologia anti-ideológica está imbuída da "obrigação de negociar", que se abordou no Capítulo 5. Seus postulantes parecem ignorar todos os elementos de concorrência que existem no cenário internacional, inclusive a concorrência entre países em desenvolvimento, de um lado, que com sua mão-de-obra barata e outras vantagens podem superar os países desenvolvidos em vários setores industriais e progressivamente capacitar-se em linhas de produção com maior conteúdo tecnológico, e, de outro, os próprios países desenvolvidos, que ao contrário têm interesse em superar a concorrência dos PEDs e mantê-los como produtores agrícolas ou montadores de produtos industriais, não como centros autônomos de produção de alta tecnologia. Parecem ver nas linhas de relacionamento do Brasil com os desenvolvidos apenas *win-win situations.* Para sustentar sua argumentação, esses "pragmáticos" concebem acordos de livre comércio com os países desenvolvidos em moldes completamente irrealistas, imaginando que os mercados agrícolas se abrirão inteiramente e que as barreiras não-tarifárias sobre produtos de indústrias "antigas" (siderúrgica, têxtil) serão facilmente removidas. Em seus raciocínios, a indústria brasileira parece sempre disposta a qualquer sacrifício para "pagar" um acesso agrícola altamente hipotético.

Essa linha de pensamento parece, assim, muito permeável à doutrina dos países desenvolvidos, que implantam na própria agenda negociadora dos PEDs a demanda por acesso em agricultura, para que, em troca desse acesso – que na melhor dos casos se dará em volumes pífios e de forma altamente administrada – possam exigir "regras" de proteção dos interesses das empresas transnacionais e

perpetuar o diferencial tecnológico. Comprova-se que a maior competitividade dos países desenvolvidos no campo do comércio está, não em algum setor específico, mas em sua capacidade de exportação de idéias. Essa capacidade permite que construamos nossa demanda exatamente em função do papel que eles, países desenvolvidos, nos reservam – o de exportadores de produtos primários e local para instalação de ramos de empresas transnacionais globalizadas, sem absorção de tecnologia e sem investimentos em P&D. Os países industrializados com os quais negociamos tentam, e conseguem, definir de antemão o que queremos – e que só darão na medida em que suas decisões internas de controle de mercados o permitam. Acesso maior para bens agrícolas poderia beneficiar-nos, e precisa constar da agenda negociadora, mas deveria ser o piso, e não o teto das nossas demandas.

Se há componente ideológico nas posições do Brasil no seio das negociações extra-regionais do Mercosul, ele se encontra na contestação de um certo paradigma de relacionamento Norte-Sul, dentro do qual os acordos comerciais servem para aumentar o diferencial de poder econômico e não para reduzi-lo.

Que significa o "pragmatismo" que tantas vezes se prega como a necessária linha-mestra das negociações do Mercosul?[184] Tende a significar o abandono das próprias posições, aderindo às da outra parte. Por que não se espera que a União Européia, por exemplo, seja pragmática e adira às posições do Mercosul, zerando as tarifas de seu mercado agrícola? A idéia do pragmatismo neste contexto parece eivada de uma concepção unilateral, segundo a qual é sempre o Brasil, ou o Mercosul, que mantém posições dogmáticas, e precisa nelas ceder. Talvez, do ponto de vista dos exportadores brasileiros de carne bovina (e para seguir no exemplo Mercosul-UE) fosse efetivamente mais pragmático ceder em todas as posições relativas a bens industriais e serviços para concretizar uma quota de exportação, ainda que pequena, daquele item. Já ao considerar o desenho geral da negociação birregional, o mais pragmático seria tentar algum equilíbrio nas concessões recíprocas. E quando se tem em conta o conjunto da

inserção internacional do Mercosul em função dos projetos nacionais de desenvolvimento, talvez o mais pragmático seja uma revisão das bases e objetivos negociadores com vistas a definir instrumentos que permitam reduzir o diferencial tecnológico entre as duas regiões.

Cumpre também ter presente o fato óbvio, mas que às vezes parece esquecido em matérias de imprensa e comentários críticos às posturas do Mercosul, de que os acordos de livre comércio não se negociam apenas para vender, mas também para comprar. Do contrário, seria de fato incompreensível que o Mercosul não fechasse acordos com parceiros das proporções dos EUA ou da UE. O fato é que essas negociações assim como aquelas com a Índia, a SACU, o CCG, Israel ou qualquer outra, expõem setores importantes da indústria nacional a uma maior concorrência estrangeira, ameaçando sua posição no mercado doméstico, pondo em risco empregos e investimentos atuais ou futuros, colocando em jogo a própria existência de algumas companhias. Parece "antiquado" pensar nesses termos, e tanto críticos como defensores dos acordos tendem a preferir a discussão sobre serviços, investimentos e oportunidades para as exportações agrícolas, mas o diversificado e vulnerável setor industrial nacional não pode ser esquecido. No Mercosul, a Argentina tem sido o sócio mais preocupado com o impacto das negociações para seu parque industrial. É preciso reconhecer a legitimidade de suas preocupações e não tratá-las como um incômodo para o processo – como se a indústria brasileira, de resto, não tivesse as mesmas, ou maiores, sensibilidades, talvez menos vocais porque diluídas em um parque produtivo maior e acostumado a uma década e meia de abertura comercial mais ou menos consistente (em contraste com as oscilações da política argentina) mas nem por isso menos legítimas. Para o setor de petroquímicos, por exemplo, o ideal seria, de fato, não negociar nada com o Golfo; para o de agroquímicos, não negociar com Israel, para o de têxteis, não negociar com a Índia nem o Paquistão; para o de autopeças, talvez o ideal fosse abandonar o acordo com a União Européia. Certamente o Governo necessita arbitrar entre esses interesses pontuais e o interesse do país

como um todo (não só estritamente econômico), mas essa arbitragem não deve ignorar as sensibilidades pontuais sob pena de criar sérias vulnerabilidades para os acordos no futuro –por exemplo quando de sua tramitação parlamentar. As sensibilidades feridas precisam entrar no balanço de prós e contras de cada negociação, e não serem descontadas de antemão como mero resquício da época da substituição de importações, como se não estivessem em jogo fábricas e empregos reais.

Talvez o Mercosul deva seguir o exemplo dos países desenvolvidos em suas negociações de ALCs, principalmente em agricultura, nas quais aqueles países só abrem o que já está aberto ou o que não é sensível, e na melhor das hipóteses contingenciam as preferências nos produtos de maior sensibilidade. Esse tipo de postura permitiria preservar o valor estratégico das negociações extra-regionais sem expor a indústria nacional e sem forçar as contrapartes a abrir seus próprios setores vulneráveis, o que de qualquer forma não farão.

b) Críticas ao alegado enfoque protecionista do Mercosul

O Mercosul, na visão de muitos críticos, seria um bloco extremamente defensivo em suas negociações extra-regionais, com baixa ambição, pouco generoso em suas ofertas tanto na área de bens quanto em serviços e investimentos.[185]

Essa percepção é uma *idée reçue*, que não corresponde a uma análise do conteúdo das posições do Mercosul em qualquer negociação extra-regional.

No campo de bens, o Mercosul apresentou na ALCA uma oferta de liberalização com cobertura de todos os itens da pauta tarifária, distribuídos em diferentes categorias conforme o prazo de desgravação.[186] O Mercosul, "protecionista" e "tímido", não teve dificuldades em aceitar os princípios de que nenhum item estaria excluído do processo de desgravação e de que as ofertas seriam válidas para todo o hemisfério. Esses princípios vieram a ser descumpridos

justamente pelos dois países desenvolvidos do continente, "liberais" e "ambiciosos": o Canadá fez oferta excluindo vários itens agrícolas de grande interesse dos latino-americanos e caribenhos, enquanto os EUA apresentaram oferta diferenciada conforme o parceiro, reservando a oferta menos generosa justamente para o Mercosul. Nas negociações com a União Européia, a mais recente oferta do Mercosul prevê a desgravação integral de itens correspondentes a 77% do comércio dentro de 10 anos, de outros 8% dentro de 18 anos (beneficiando-se de quotas com tarifa zero e desgravação gradual durante esse período), e outros 4% beneficiando-se de margens de preferência, chegando a uma cobertura de 89%. A oferta da União Européia tem, aparentemente, profundidade comparável, chegando a uma cobertura de 93%. Entretanto, nos 7% excluídos, ou objeto de ofertas de quotas muito pequenas, sem tarifa zero intra-quota e sem nenhuma perspectiva de desgravação extra-quota, concentram-se os interesses exportadores do Mercosul (produtos agrícolas objeto da "organização de mercado" européia).[187] Nas negociações com Israel o Mercosul apresentou uma oferta inicial com cobertura de 92% do comércio e está prestes a fechar um acordo concedendo liberalização integral para 93% do comércio e de 98% considerando as ofertas diferenciadas (itens em que a Argentina se exime da desgravação). Nas negociações com o CCG, a oferta inicial do Mercosul cobria 99% do comércio atual (embora excluísse os petroquímicos, principal interesse do CCG em termos de comércio potencial; contudo, o bloco continua estudando internamente maneiras de melhorar a oferta também nesse segmento).

No setor de serviços, o Mercosul ofereceu à União Européia a consolidação do grau atual de abertura de mercados, nos setores de telecomunicações, serviços financeiros, transporte marítimo, águas e saneamento, principais interesses dos europeus. Grande esforço foi feito para incluir, na oferta aos europeus, inúmeros elementos adicionais às ofertas dos países do bloco feitas na Rodada de Doha, de modo a criar uma margem de preferência para a UE. A UE, por sua vez, apresentou ao Mercosul uma oferta com cerca de 50 elementos "OMC-

minus", ou seja, a oferta européia em uma negociação preferencial era inferior à oferta multilateral. No principal setor de interesse do Mercosul dentro da esfera de serviços, o "Modo 4" (movimento de profissionais individuais prestadores de serviços), a UE apresentou uma oferta preferencial de quotas para acesso de profissionais do Mercosul ao mercado europeu em 18 subsetores: pelos números da oferta (de resto apresentada apenas oralmente), essa "preferência" permitiria o acesso de 1,6 profissional de cada país do Mercosul a cada país da UE em cada subsetor.[188] No caso da ALCA, a ausência de acordo sobre as modalidades de negociação (listas positivas *versus* listas negativas[189]) não permitiu que se apresentasse oferta semelhante. Cabe mencionar, de toda forma, que a oferta norte-americana eximia-se de qualquer compromisso referente às legislações estaduais, as quais contêm os principais empecilhos à prestação de serviços em muitos setores, enquanto o Canadá registrava o enorme *carve-out* representado por sua legislação de investimentos (que cobre também investimentos em setores de serviços), segundo a qual qualquer investimento no Canadá a partir de um certo patamar mínimo (que pode ir de US$ 5 milhões a US$ 280 milhões, dependendo da sensibilidade atribuída ao setor) está sujeito a um mecanismo de exame discricionário que pode simplesmente vetar a realização do investimento por razões não-especificadas de interesse nacional.

No que se refere a investimentos, a oferta do Mercosul aos europeus prevê o congelamento do grau praticamente irrestrito de acesso a investidores estrangeiros em todos os setores de manufaturas, extração mineral, energia, agricultura e pesca, oferecendo, ademais, tratamento nacional integral às empresas européias instaladas (com a exceção da possibilidade – aliás não utilizada – de oferecer incentivos creditícios diferenciados segundo a origem do capital e de aplicar medidas destinadas ao desenvolvimento tecnológico). A oferta européia manteve sérias restrições de acesso a investidores estrangeiros, sujeitos a mecanismos de *screening* (avaliação discricionária da aceitabilidade do investimento) em países como a França, Itália, Portugal e Finlândia.

No âmbito da ALCA, a exemplo do que ocorreu em serviços, as divergências sobre o marco normativo não permitiram que o Mercosul chegasse a uma oferta da mesma magnitude que nas negociações com a UE, porém também aqui os EUA e o Canadá "ofereceram" a exclusão de qualquer compromisso referente às legislações estaduais norte-americanas e ao mecanismo de *screening* canadense.

Estes exemplos deixam claro que o Mercosul não pode ser considerado um bloco negociador protecionista, e na prática manteve posições tão ou mais ambiciosas do que as dos parceiros desenvolvidos. A imagem do protecionismo foi-lhe colada justamente pelos desenvolvidos, como pretexto para justificar a pobreza de suas próprias ofertas negociadoras, bem como pelas correntes internas dispostas a qualquer sacrifício (alheio) para obter melhoras marginais de acesso agrícola aos mercados norte-americano e europeu.

Se o Mercosul atuou de maneira protecionista, isso ocorreu no que se refere à defesa do *policy space*. O Governo brasileiro, principalmente a partir de 2003, conduziu-se nas negociações do Mercosul com parceiros desenvolvidos convicto de que o maior risco presente nesses processos consiste na perda, em virtude de acordos bilaterais, da capacidade de implementar os instrumentos de política industrial e tecnológica ainda permitidos pelo arcabouço da OMC. Essa dimensão não parece ser considerada relevante pelos críticos das posições brasileiras, muito embora o *policy space* que se tenta preservar seja exatamente o espaço necessário para implementar políticas favoráveis ao setor produtivo.

c) Críticas aos outros países do bloco ou à obrigação de negociar em conjunto ("os sócios atrapalham o Brasil")

Certas correntes no Brasil criticam, desde 1991, a concepção do Mercosul como União Aduaneira e, ultimamente, procuram argumentar que o Brasil poderia concluir acordos comerciais vantajosos com vários parceiros "se o Mercosul não atrapalhasse",[190] isto é, se o

Brasil pudesse negociar individualmente.[191] Outras correntes não contestam abertamente o Mercosul como ator, mas apresentam visão cética quanto à sua eficácia, e tendem a sugerir a hipótese de negociações individuais.[192]

O raciocínio segundo o qual o Brasil se vê tolhido pelos sócios no seu relacionamento comercial não é válido no que se refere às negociações da ALCA nem àquelas com a União Européia, pois nesses casos foi sobretudo a postura brasileira, e não dos sócios, que conformou as posições negociadoras do Mercosul, as quais (contrapostas às posições norte-americanas e européias) levaram a impasses insolúveis no processo hemisférico e à impossibilidade até aqui de conclusão do acordo birregional.

No caso das negociações com a UE, é certo que a posição argentina quanto ao setor automotivo, mais defensiva que a brasileira, contribuiu para a falta de avanços que se verifica desde 2004, mas cumpre lembrar que as "linhas vermelhas" na área de serviços, que os europeus apresentam como empecilhos à consecução do acordo do ponto de vista europeu, pertencem notadamente ao Brasil. Cumpre observar também que as "condicionalidades" que a UE pretendia impor à sua oferta agrícola são inaceitáveis do ponto de vista todos os sócios do Mercosul, e não só do Brasil.[193] Assim, as flexibilidades que ganharíamos, especialmente no que se refere ao setor automobilístico, se o Brasil viesse a negociar sozinho com a UE, não seriam suficientes para permitir a conclusão de um acordo equilibrado a partir dos interesses brasileiros: persistiriam as "linhas vermelhas" em serviços e o problema das ofertas agrícolas européias (com quotas insignificantes quando desligadas de condicionalidades ou quotas maiores, mas ainda muito baixas, atadas a condicionalidades inaceitáveis).

No que se refere à ALCA, examinou-se no Capítulo 2 de que maneira as posições de resistência do Mercosul a todo o arcabouço normativo inspirado no NAFTA que os EUA pretendiam impor ao hemisfério originou-se no Brasil, de tal forma que não se poderia

imaginar maior fluidez na negociação hemisférica caso o país houvesse atuado isoladamente.

No caso das negociações com países em desenvolvimento, a Argentina efetivamente apresentou posições na área de desgravação tarifária que dificultam a negociação com o CCG, mas trata-se de um setor (produtos petroquímicos) de grande sensibilidade também para o Brasil. Nas coordenação intra-Mercosul referente à ampliação do APT com a Índia, tem sido a Argentina mais vocal do que o Brasil em sua preocupação com os têxteis indianos, mas é lícito prever que, se e quando as negociações com a parte indiana entrarem em fase mais avançada, as sensibilidades brasileiras serão um obstáculo tão ou mais elevado ao fechamento de um acordo do que as argentinas (à luz, por exemplo, da recente solicitação brasileira de elevação da TEC de têxteis e calçados até o limite consolidado na OMC, aceita pela Argentina, Uruguai e finalmente, em julho de 2007, pelo Paraguai).

Os fatos desmentem, portanto, a idéia de um Brasil tolhido em seu dinamismo negociador pelo peso dos sócios. É certo que a Argentina parece ter hoje, como se viu no Capítulo 4, certa resistência a negociações extra-regionais, que apresentariam, nos cálculos daquele país, oportunidades muito inferiores aos seus riscos. O Brasil vem apresentando muito maior iniciativa na concepção, lançamento e condução de negociações com países em desenvolvimento e com a própria UE, com base na percepção contrária, no sentido de que as oportunidades superam os riscos, desde que as negociações sejam adequadamente encaminhadas e cheguem a resultados equilibrados. Sem a insistência brasileira, não existiriam os processos com o Golfo, a Índia e a SACU, e as negociações com Israel teriam soçobrado diante dos retrocessos argentinos na área de agroquímicos. Essa atitude reflete possivelmente uma visão mais orgânica e estratégica do conjunto das negociações e de cada processo específico por parte do Brasil do que da Argentina, a ponto de que, hoje, um dos principais desafios neste âmbito é criar um consenso entre Brasília e Buenos Aires sobre o valor e os objetivos das negociações extra-regionais. Ainda assim,

cumpre não perder de vista que muitos dos problemas cruciais que impedem o fechamento de acordos estão atados aos próprios interesses brasileiros, e não à atitude dos sócios.[194]

A idéia de que o Mercosul "atrasa" negociações que o Brasil sozinho poderia ou deveria concluir mais rapidamente está, muitas vezes, ligada a uma certa concepção mais ampla sobre o que deveria ser o projeto econômico brasileiro. Nessa concepção, a consolidação de um projeto de abertura irrestrita e política macroeconômica favorável aos grandes interesses financeiros seria o grande benefício de acordos bilaterais com os desenvolvidos, ao lado do acesso a mercados, o qual, no fundo, figura mais como pretexto para negociar esses instrumentos de dominação econômico-financeira do que verdadeiramente como um objetivo de aumento de exportações. O ex-Presidente do Banco Central, Carlos Langoni, por exemplo, parece representar essa linha de pensamento, ao afirmar: "A cláusula de negociação em conjunto torna o processo muito mais complexo, cuja conseqüência é, na prática, restringir a abertura econômica brasileira, fator crítico para alavancar a taxa de crescimento potencial do país."[195] O Professor Langoni elogia o México e o Chile por suas políticas de negociações comerciais, e estima: "Sem acesso aos mercados assegurado por negociações comerciais, a competitividade brasileira fica cada vez mais ameaçada ou por vizinhos como o México, ou por países emergentes com dinâmicas plataformas exportadoras, como a China."[196] A idéia de que a abertura econômica possa ser decisiva para a taxa de crescimento é discutível, em primeiro lugar porque o país já está inteiramente aberto nos setores-chave de serviços (telecomunicações, financeiros) e muito aberto do ponto de vista de proteção tarifária, aliás muito mais aberto do que países como a Índia, cuja economia "fechada" não a impede de crescer quatro ou cinco vezes mais do que o Brasil há vários anos.[197] Outro ponto importante diz respeito à noção de que acordos comerciais "asseguram mercados". Os acordos podem, no máximo, assegurar algum acesso ao mercado, mas são o câmbio valorizado e outras variáveis econômicas

independentes das negociações comerciais os fatores que determinam a perda de competitividade industrial brasileira em terceiros mercados. Conforme se argumentou acima, porém, essa preocupação em assegurar mercados afigura-se sobretudo simbólica, e destina-se a fazer a agenda dos acordos de subordinação financeira mais atraente para a opinião pública.

d) Críticas à escolha dos parceiros negociadores

Na concepção crítica, que muito espaço ganhou na mídia brasileira, o Mercosul teria inclinação a negociar com países pobres ou pouco significativos, deixando de lado as oportunidades nos países ricos e desenvolvidos.[198] [199]

Este tipo de crítica está ligado ao tema da ideologia, na medida em que a linha "anti-ideológica" estima que o Brasil e o Mercosul preferem negociar com países em desenvolvimento e afastar-se dos desenvolvidos, o que constituiria uma postura ideológica e "terceiro-mundista".

Essa percepção baseia-se em dois equívocos bastante evidentes. O primeiro é o de que não aceitar os parâmetros negociadores desejados pelos desenvolvidos significa que o Brasil ou o Mercosul não queiram relacionar-se com eles. O segundo é o de que os mercados dos países em desenvolvimento são muito pouco significativos em comparação com os grandes mercados do Norte.[200]

Já se observou acima que os padrões de acordos desejados e tantas vezes impostos pelos países desenvolvidos aos PEDs são deletérios aos projetos de desenvolvimento destes últimos. Ao mesmo tempo, o Brasil dá mostras freqüentes da percepção de que o relacionamento com os centros desenvolvidos é fundamental para nossa inserção externa e assim, apesar da impossibilidade até aqui de concluir acordos equilibrados com esses parceiros, o país tem procurado desenvolver uma agenda construtiva com a UE (chegando à Parceria Estratégica estabelecida em julho de 2007) e Estados Unidos (cooperação sobre biocombustíveis).

Não há, portanto, qualquer rejeição de princípio ao relacionamento com os desenvolvidos. É um erro pressupor que aproximar-se do "terceiro mundo" implique afastar-se do "primeiro".[201] Na verdade, o "primeiro mundo" (EUA, UE, Japão) está cada vez mais interessado em negociar com o "terceiro" (China, Índia, ASEAN, CCG, África do Sul, Magrebe, CAN, México, Chile, Mercosul). Nessa perspectiva o empenho em negociar com países do "terceiro mundo" tornaria nossa política comercial mais semelhante à do "primeiro".

Cabe mesmo perguntar se existe algo mais "terceiro-mundista" e retrógrado do que acreditar que o Brasil só deve relacionar-se com o "primeiro mundo".

De toda forma, nada indica que se esteja aqui diante de opções mutuamente excludentes. O Brasil tem condições – tanto por seu porte quanto por sua eficiência diplomática – para aprofundar relações com países de todas as regiões e de todos os níveis de desenvolvimento paralelamente, sem precisar optar pelo Norte ou pelo Sul. A questão é saber em que bases se dá o aprofundamento. Na relação com os países desenvolvidos, o Brasil tem optado firmemente por evitar que a aproximação se dê com base em Acordos de Livre Comércio desiguais, que praticamente não criam mercados mas constrangem a capacidade nacional de implementar políticas públicas.

Ao mesmo tempo, os países em desenvolvimento assumem uma importância crescente no comércio mundial (respondendo por 37% das trocas globais em 2005, contra 29% em 1995[202]) e no comércio brasileiro (conforme visto acima). Os PEDs, que representavam em 1991 apenas 11% da economia global, respondem hoje por 25% do PIB mundial, e, segundo algumas projeções, chegarão a 50% em 2030. Em 2050, China, Índia, Rússia e Brasil deverão estar entre as 6 maiores economias do mundo.[203]

Além disso, os países do "terceiro mundo" têm sido mais permeáveis a negociar com o Mercosul conforme modalidades de acordo aceitáveis para o bloco. Como se trata neste caso de linhas de relacionamento tradicionalmente menos exploradas do que aquelas que

nos ligam aos desenvolvidos, as iniciativas comerciais tomadas com o "terceiro mundo" assumem um valor incremental maior do que as iniciativas com EUA e UE. Conseqüentemente, a importância relativa dos PEDs em nossa agenda externa aumenta (se é que se pode mensurar esse tipo de evolução), mas a densidade do relacionamento com os desenvolvidos, em termos absolutos, também aumenta – num movimento muito semelhante, de resto, àquele conhecido nos últimos anos pelo comércio exterior brasileiro. Se hoje o Brasil tem melhores relações com a Índia, os países árabes, a África do Sul e o Paquistão, e se essa relação se traduz em projetos de negociação comercial, isso não significa que tenha piores relações com EUA e UE.

Ademais, a idéia de que assumir, em conjunto com o Mercosul, posições firmes e contrárias às propostas européias e norte-americanas nas respectivas negociações possa prejudicar o relacionamento global do Brasil com esses países reflete um conceito de relacionamento assimétrico, quase neocolonial: não se pode "desgostar" os países grandes, sob pena de incorrer em sua ira vingativa.[204] Na prática, a experiência vem demonstrando que as posições brasileiras nas negociações da ALCA e com a União Européia não prejudicaram o relacionamento com os EUA nem com a UE. O Brasil continua sendo um interlocutor respeitado desses parceiros em matérias de estabilidade regional, reforma das Nações Unidas, Rodada de Doha, temas ambientais e tantos outros domínios.

Nem se deveria crer que a imagem do Mercosul como bloco se veja abalada pela ausência de um acordo hemisférico ou de uma associação birregional com a UE: o agrupamento deixou claro que não se subordina a lógicas negociadoras pré-definidas e que não fechará acordos desiguais apenas para melhorar sua visibilidade – e é justamente essa autonomia que faz o Mercosul visível e indispensável no cenário comercial internacional, e especialmente que torna o Brasil o ator central que é nas negociações multilaterais.[205]

Pode-se tentar colocar o problema da seguinte forma: o Brasil tem melhores possibilidades de deixar sua condição periférica

associando-se aos países centrais, nos termos definidos por estes, ou mantendo a autonomia do seu relacionamento internacional? A aposta na autonomia afigura-se menos arriscada, pois permite a todo momento flexibilidades e correções de rumo. Permite administrar os vínculos com um ou outro parceiro em função do balanço de vantagens e sacrifícios que se pode obter com cada um. Enquanto isso, a aposta na adesão aos países centrais é de muito difícil reversão e exige o abandono de várias alternativas de ação, que mais tarde só podem ser recuperadas de maneira traumática (como o exemplo recente da Argentina o demonstra).

Estes elementos devem ser também considerados no contexto da diversificação dos pólos dinâmicos da economia global. Já se vai fazendo claro que países como o Brasil dependerão cada vez menos dos tradicionais mercados norte-americano e europeu, com novas oportunidades na China, Índia, Sudeste Asiático, África Meridional, Rússia.[206] Esses países, ou ao menos alguns deles, tendem também a tornar-se mais importantes para o Brasil como fonte (e destino) de investimentos e tecnologias. Não há portanto nenhum determinismo que nos condene a uma associação desigual com os países centrais. Ao contrário, o portfólio do relacionamento externo do Mercosul deverá diversificar-se rumo à Ásia e outros parceiros, assim como os portfólios dos fundos de investimento privados se estão diversificando na mesma direção. O grande esforço da economia chinesa hoje, por exemplo, é desacoplar-se dos EUA. Não seria este o momento adequado para que o Brasil procurasse esse acoplamento. Mais interessante parece ser a perspectiva de aproximar-se de economias dinâmicas, como as asiáticas.

e) Críticas à concepção "política" das negociações

Muitos têm sustentado o ponto-de-vista segundo o qual o Mercosul adotaria atitude demasiadamente "política" diante das negociações, deixando de lado seu valor econômico-comercial.[207]

O Mercosul é criticado "à esquerda", desde sua criação, por uma alegada vocação comercialista ("visão fenícia da integração"), que deixaria de lado a dimensão social e política. Ao mesmo tempo, o Mercosul é cada vez mais atacado por aqueles que o consideram um bloco "meramente" político, sem consistência econômica e que busca politizar as relações com terceiros em lugar de nelas promover oportunidades concretas de negócios.[208]

O fato de que o Mercosul proporcione flanco para ataques de ambos os lados indica seu caráter de projeto em que não se pode dissociar a dimensão econômico-comercial e a dimensão política. Essa dupla face do Mercosul se manifesta desde 1991, e sem ela o projeto possivelmente já se haveria rompido, pois um bloco de integração sem a base de interdependência econômica criada pela liberalização comercial (e reforçada pela exigência da negociação em conjunto) tende a tornar-se um foro de discussões de pouca relevância prática, enquanto um processo de liberalização comercial sem a ambição política, que implica a permanente discussão de destinos comuns, permanecerá congelado e vulnerável às forças de ruptura provenientes do cenário interno e internacional.

Aplicado às negociações extra-regionais, esse raciocínio significa que tais processos negociadores necessitam desenvolver-se simultaneamente no plano econômico e político. A dimensão política das negociações extra-regionais não significa, aqui, a existência de um diálogo político como aquele mantido entre Mercosul e UE, versando sobre temas como combate a ilícitos internacionais e não-proliferação nuclear, mas sim um exercício de pensamento sobre o valor de cada processo negociador na inserção global dos países envolvidos e seu impacto para os respectivos projetos de desenvolimento. Por outro lado, sem a geração de vantagens comerciais, as negociações extra-regionais podem tornar-se problemas cada vez mais difíceis de administrar.[209]

Assim, o caráter comercial-político das negociações extra-regionais reflete o caráter igualmente comercial-político do Mercosul

como processo de integração. A dissociação entre os hemisférios comercial e político será sempre um fator desagregador, seja na frente interna, seja na externa.

Os principais atores comerciais do mundo são acusados, inclusive por seus próprios públicos internos, de politizar suas negociações,[210] sem que isso os iniba de continuar ponderando as dimensões política e econômica de cada negociação de acordo com os seus interesses. Governos são entidades políticas, e têm a obrigação, perante a sociedade, de manter uma visão política em todos os terrenos de sua atuação, inclusive as negociações comerciais. A ausência da esfera de considerações políticas colocaria as negociações inteiramente à mercê do interesse das grandes transnacionais, dos exportadores agrícolas ou outros agentes privados que delas se beneficiam, conforme o caso, deixando de lado o interesse do conjunto da sociedade.

Cabe também realçar que o desmerecimento da dimensão política da atuação interna e externa dos Estados vincula-se à ideologia dominante desde fins dos anos 80 e início dos 90 e serve aos seus objetivos de manutenção e reforço das assimetrias de poder internacionais. A idéia de que os países devem comportar-se internacionalmente olhando apenas seus interesses econômicos de curto prazo, aplicada às negociações comerciais, significa que não se discutem princípios ou paradigmas negociadores, mas apenas o acoplamento mais ou menos perfeito ao paradigma vigente (segundo o qual abrir mercados industriais, por parte dos países periféricos, é intrinsecamente bom, assim como proteger os investimentos e a propriedade intelectual e disciplinar o Estado, pois isto atrai os investimentos, que trazem embutido o avanço tecnológico; ao mesmo tempo, a única demanda dos países periféricos em relação aos países centrais deve consistir em acesso ao mercado de produtos agrícolas, mediante quotas e outros instrumentos de administração comercial, mas essa demanda não deve extrapolar os limites do que os países centrais estejam dispostos a conceder – do contrário a atitude dos países periféricos cai em descrédito por ser "politizada", "ideológica", pouco "pragmática").[211]

Dentro dessa ideologia, sustentar que um país como o Brasil ou um bloco como o Mercosul devem seguir apenas objetivos econômicos e renunciar à política significa simplesmente proibir-lhes de contestar o lugar que se lhes reserva na ordem ditada pelo "concerto unilateral". Não só o caráter pejorativo associado à dimensão política impede a rediscussão de modelos de inserção internacional a partir dos interesses das sociedades dos países em desenvolvimento (justamente num momento em que essas sociedades vão aprofundando seu processo democrático, o que implica seu desejo de repensar o papel de seus países no mundo). A própria valorização da dimensão econômica é a imposição de uma certa agenda econômica, na qual o Estado nos países em desenvolvimento deve renunciar a qualquer atuação efetiva em nome da atração de investimentos e do acesso a mercados agrícolas internacionais.[212]

Um tema de organização governamental surge freqüentemente associado à presente questão: a sugestão de que o Brasil deveria retirar o tema das negociações comerciais do Itamaraty e criar um "USTR", como forma de despolitizar as tratativas – ou seja, desvinculá-las da política externa. Quem o propõe geralmente advoga uma linha de aproximação com os EUA e a União Européia e mesmo a possibilidade de que o Brasil negocie sozinho, sem o restante do Mercosul. Ou seja, essa criação de um órgão independente da "política externa terceiro-mundista" traz arraigada, na verdade, uma concepção de política externa de vinculação aos países desenvolvidos e desmantelamento do Mercosul.[213] Trata-se de mais um indício de que a "despolitização" é também uma atitude política.

Segundo o Presidente da CRPM, Chacho Álvarez, "[os países do Mercosul têm] governos que tentam inverter o sentido entre política e economia, depois de terem sido vítimas por anos da primazia da economia sobre a política".[214] Essa observação parece muito pertinente, e chama a atenção para o fato de que a politização é uma questão de aspiração democrática. "Politizar" significa que a sociedade civil, a *polis*, deseja discutir os destinos da comunidade. Sustentar que as

negociações comerciais, elemento vital para os projetos nacionais, só devem ser discutidas sob uma perspectiva técnica, econômica, equivale a negar esse direito democrático.

f) Críticas aos prejuízos econômicos da ausência de acordos

Argumenta-se freqüentemente que o Mercosul estaria perdendo mercados e investimentos ao não concluir acordos extra-regionais, principalmente com os EUA e a União Européia, "ficando para trás" dos concorrentes.[215] Lastima-se a perda de terreno para outros países ou grupos de países que logram concluir acordos de livre comércio com parceiros importantes. Olha-se para o Chile, o México, a Coréia como exemplo de negociadores bem-sucedidos, que nos tirariam espaço nos mercados dos países desenvolvidos e desviariam para si investimentos que, de outra forma, acorreriam ao Brasil.

Seria importante avaliar a dimensão concreta dessas eventuais perdas antes de incluir esta esfera de preocupações na discussão sobre as negociações em curso ou planejadas. Não parecem existir hoje estudos que comprovem, por exemplo, perda de mercados das exportações brasileiras para os EUA em decorrência do acordo EUA-Chile, ou das exportações para a UE em conseqüência do acordo UE-México. De todo modo, essas perdas necessitariam ser muito elevadas para justificar os amplos sacrifícios e desequilíbrios implicados na conclusão de acordos com Estados Unidos ou União Européia nos moldes desejados por estes.

Argumento da mesma ordem se aplica à ainda mais evasiva dimensão dos investimentos, onde é virtualmente impossível determinar em que medida os ALCs (seja pela liberalização comercial, seja pelos elementos de proteção de investimentos que contêm) efetivamente afetam os fluxos de inversões. Cogita-se que certos acordos, por exemplo o recente ALC EUA-Coréia, poderiam produzir desvios de investimentos em detrimento do Brasil, mas trata-se de especulações sobre futuras decisões empresariais nas quais pesariam muitos outros

fatores além da existência ou não de um acordo comercial.

Por outro lado, faz-se evidente que o fator de emulação constitui hoje um dos principais elementos a motivar países em desenvolvimento a aceitar acordos desiguais com desenvolvidos, na esperança de que assim recuperem o espaço perdido para outros PEDs que já assinaram acordos igualmente intrusivos e desiguais com os mesmos parceiros desenvolvidos. A União Européia chegou a procurar, de maneira velada, explorar essa tendência à emulação para induzir o Mercosul a flexibilizar posições. Desde 2006, funcionários europeus em diferentes níveis mencionam a grande importância que a UE passa a atribuir a negociações com parceiros asiáticos (aprovação dos mandatos negociadores com a ASEAN, Coréia do Sul e Índia), talvez na expectativa de que o Mercosul se alarme e sacrifique posições para obter um acordo com a UE antes dos asiáticos. Enquanto não se estudar o impacto efetivo dessas negociações para os interesses do Mercosul no mercado europeu, seria precipitado fazer concessões aos europeus para fugir ao perigo asiático. Por outro lado, a perda de prioridade relativa do Mercosul, em favor dos asiáticos, nas atenções globais européias e norte-americanas parece um fato evidente, que decorre principalmente do diferencial de dinamismo econômico entre a Ásia e a América do Sul, situação que um ALC Mercosul-UE ou Mercosul-EUA em muito pouco ou nada contribuiria para modificar.

AS NEGOCIAÇÕES EXTRA-REGIONAIS E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

Problema mais sério do que aqueles apontados pelas críticas acima consideradas, de resto infundadas, parece ser o da correlação, ou da ausência de correlação, entre as negociações extra-regionais do Mercosul e a política brasileira de desenvolvimento.

A firme defesa pelo Brasil e pelo Mercosul de um *policy space,* ou seja, da manutenção das possibilidades de implementar políticas nacionais de desenvolvimento, diante de propostas norte-americanas ou européias que reduziriam sensivelmente esse espaço, coloca-se

diante de um problema básico, ao menos no caso do Brasil: existe essa política de desenvolvimento que os negociadores procuram defender nas tratativas externas?

Aparentemente, não. O Plano de Aceleração do Crescimento, lançado no início de 2007, além de outras iniciativas governamentais, contêm medidas tópicas, algumas delas de grande importância para o setor produtivo e que se podem considerar como favoráveis ao desenvolvimento. Entretanto, as variáveis macroeconômicas fundamentais continuam sendo administradas sem compromisso com uma agenda de desenvolvimento efetivo: taxa de juros, taxa de câmbio e metas de superávit primário (exigindo uma carga tributária crescente) têm há mais de uma década viés claramente recessivo, inviabilizando o crescimento econômico o qual constitui um dos pilares do conceito de desenvolvimento. As políticas fiscal, tributária, monetária e cambial convergem para um modelo de incapacidade do Estado para promover o crescimento, com forte viés agroexportador, sem políticas industriais de maior envergadura. Quanto ao outro pilar, o conhecimento, englobando a capacitação tecnológica em seus vários aspectos, os investimentos nacionais parecem continuar muito aquém das necessidades de um verdadeiro salto de desenvolvimento.

Nas negociações comerciais, assim, o país acaba defendendo um projeto de desenvolvimento que não existe. O Governo, ou mais precisamente o Itamaraty, bate-se, não por uma política de desenvolvimento, mas pela possibilidade dessa política ou pela aspiração a tê-la.

Essa contradição pode enfraquecer a atuação brasileira nas frentes extra-regionais. As pressões internas por uma política comercial alinhada à política macroeconômica se avolumam: o Brasil deveria fechar acordos rapidamente com os países centrais, o que ajudaria a continuar contendo a inflação, por meio da abertura importadora, e contribuiria para uma redução ainda maior do risco país, diminuindo o custo de captação de recursos e melhorando o perfil da dívida (incidentalmente contribuindo também para apreciar ainda mais o real).

Ao mesmo tempo, a defesa do *policy space* pelo Itamaraty é vista por vezes como a defesa de uma ficção, enquanto os setores ligados ao agronegócio propugnariam, nas negociações, por interesses concretos, ainda que limitados, no sentido do aumento da renda dos grandes agricultores.

Por outro lado, deve-se observar que a interrupção das negociações da ALCA, aliado ao caráter muito menos intrusivo das propostas européias na única negociação em andamento com parceiro desenvolvido, colocaram a questão do *policy space* em dimensão menos premente do que há dois ou três anos. Ao mesmo tempo, começa a transparecer que o acesso a mercados agrícolas também é, em grande medida, uma ficção, diante das condicionalidades que a UE vincula a suas ofertas no plano birregional e também dos estratagemas europeus e norte-americanos que fazem de suas ofertas agrícolas um "corte na água" no plano multilateral.[216] Já a área econômica do Governo começa a assumir posições mais simpáticas à adoção de políticas industriais, percebendo que a dimensão externa dessa orientação é necessariamente a defesa do *policy space*. De fato, a defesa do *policy space* pode ir-se revelando menos teórica do que se pensava. Em junho de 2007, o Governo brasileiro lançava um pacote destinado a apoiar os setores que mais sofrem com a valorização cambial – calçados, têxteis, móveis, eletroeletrônicos e automotivo. As medidas incluem desoneração tributária de investimentos e juros subsidiados do BNDES. Já há indícios de que o pacote pode ser contestado na OMC, e será necessário defendê-lo no plano multilateral – o que constitui mais uma razão para que não se criem novas travas a esse tipo de medidas no plano bilateral.[217]

Assim, e apesar de tudo, a defesa do *policy space* continua a afigurar-se fundamental, na perspectiva de que, um dia, a política de desenvolvimento virá, e encontrará o seu espaço, senão intocado (os acordos da Rodada Uruguai e os compromissos de abertura industrial e de serviços em acordos bilaterais já o têm limitado), ao menos suficiente para sua viabilidade.

Parece conveniente, inclusive, ampliar o campo de discussão sobre a correlação entre políticas domésticas e política comercial. Essa discussão partiria da constatação de que o objetivo da busca de mercados externos por meio de acordos comerciais acaba, freqüentemente, por disfarçar a incapacidade brasileira de ganhar competitividade por meio de medidas realmente determinantes, como a redução da carga tributária, a queda dos juros e a desvalorização cambial.[218] A obtenção de preferências em mercados externos passa a ser vista como a única maneira de incrementar as exportações, quando na verdade deveria cumprir papel secundário em comparação com uma orientação macroeconômica mais favorável à produção e à competitividade. Critica-se a política de negociação comercial por não trazer resultados concretos ao setor produtivo, quando uma revisão interna das políticas macroeconômicas, por exemplo, teria um impacto sobre as exportações muito mais favorável do que o melhor dos ALCs. Cumpre discutir em que medida o desafio da competição global para o Brasil é agravado, no plano interno, por uma determinada política econômica.[219]

A estabilidade macroeconômica que se logrou atingir ultimamente e as razoáveis perspectivas de crescimento não devem ocultar o fato de que o Brasil não vem conseguindo acompanhar o ritmo dos outros grandes países emergentes (cf. Anexo IV). No período 2000-2007, o PIB da China cresceu 92%, o da Índia 62% e o da Rússia 52%, enquanto a economia brasileira crescia apenas 23%. Em 2000, a economia chinesa era o dobro da brasileira; hoje, é quase o triplo. O PIB do Brasil em 2000 era 50% maior que o da Índia; hoje, é apenas 20% maior. Esses dados não apenas sugerem que há problemas sérios na política econômica brasileira (a aceitação de uma moeda nacional supervalorizada, por exemplo), em comparação com a dos outros grandes emergentes (China, Índia e Rússia têm sabido controlar o câmbio para evitar a supervalorização). Também mostram que não há relação entre o ativismo nas negociações comerciais e o crescimento econômico. De fato, nem a China, nem a Índia, nem a Rússia são

partes em Acordos de Livre Comércio significativos, e a Rússia sequer é membro da OMC. Enquanto isso, países comercialmente muito mais abertos e participantes de inúmeros ALCs têm desempenho econômico mais modesto: é o caso do México (crescimento de apenas 18% no período 2000-2007) e do Chile (crescimento de 35% no mesmo período). Curiosamente, a variação do PIB mexicano é idêntica à dos EUA, que também cresceram 18% entre 2000 e 2007, o que parece constituir ilustração cabal da alta dependência do México em relação ao mercado dos EUA.

O debate deveria também ter presente que a idéia de estarmos condenados a depender do mercado externo, principalmente do mercado dos países desenvolvidos, e dos capitais provenientes desses países, serve ao interesse dos próprios desenvolvidos,[220] ao ocultar as possibilidades de crescimento endógeno, com poupança interna e aproveitando antes de tudo o mercado interno, possibilidades cuja efetivação requer certo nível de proteção tarifária, interferência regulatória do Estado, disciplina e direcionamento dos fluxos de capitais.[221]

Os mercados externos são sem dúvida indispensáveis para o crescimento. O problema surge quando se propala a idéia de que o acesso aos países desenvolvidos é o único que importa e de que, para obter esse acesso, os PEDs devem renunciar a todos os instrumentos de política industrial ativa, por força de acordos bilaterais ou multilaterais.[222] Também se tem apontado o caráter nocivo da extrema dependência em relação aos capitais externos,[223] vista como condição *sine qua non* do desenvolvimento, justificando por sua vez todos os sacrifícios em termos de renúncia à capacidade de regular os investimentos estrangeiros diretos e, de modo mais geral, a entrada e saída de capitais.[224] A ideologia disseminada pelos países desenvolvidos criou uma espécie de *cargo cult* financeiro,[225] em que os investimentos externos são misticamente venerados como única fonte de esperança e salvação. A abertura comercial e o cerceamento da capacidade estatal de aplicar políticas públicas (denominado "criação de atmosfera propícia

ao investimento" no jargão dessa ideologia) são apresentados como condições indispensáveis para receber esses fluxos de capitais, e os ALCs aparecem como um dos principais instrumentos para consolidar essas virtudes.[226]

Verifica-se, desse modo, que as negociações extra-regionais estão vinculadas ao necessário debate interno entre as diferentes linhas de pensamento sobre o projeto nacional brasileiro e sua inserção internacional.

CAPÍTULO 8

O CONTEÚDO POSSÍVEL DOS PROCESSOS NEGOCIADORES

CAPÍTULO 8
O CONTEÚDO POSSÍVEL DOS PROCESSOS NEGOCIADORES

Como se viu no Capítulo 2, o Mercosul tem processos de negociação ou de diálogo abertos com praticamente todos os parceiros significativos de todas as regiões do mundo. Cada um desses processos apresenta seus desafios próprios, mas de um modo geral poder-se-ia agrupá-los em duas grandes categorias – processos Norte-Sul e Sul-Sul. Essa divisão corresponde ao fato de que os relacionamentos com países desenvolvidos apresentam-se altamente condicionados e influenciados por um histórico de negociações baseadas em modelos elaborados pelos parceiros desenvolvidos, conforme seus interesses, enquanto as linhas de relacionamento com outros PEDs estão em princípio livres desses condicionamentos. Não se pretende com isso indicar que o Mercosul só tenha a ganhar nos processos Sul-Sul nem que só tenha a perder na vertente Norte-Sul. A questão básica consiste em que, na vertente Norte-Sul, o esforço do Brasil e do Mercosul na promoção de seus interesses tende a definir-se por oposição a modelos negociadores e propostas da contraparte desenvolvida, enquanto na dimensão Sul-Sul a promoção desses mesmos interesses parece requerer, antes, a formulação de novos modelos.

Nesse contexto, e com base na análise contida nos capítulos precendentes, procura-se a seguir formular um conjunto de sugestões para os diferentes processos de relacionamento extra-regional do Mercosul.

PERSPECTIVAS PARA OS PROCESSOS SUL-SUL

As negociações de ALCs Sul-Sul constituem, como vimos, a última novidade no panorama das negociações comerciais internacionais, depois das vertentes multilateral, regional e bilateral Norte-Sul. Surgem, assim, condicionadas ou, ao menos, influenciadas por um complexo de normas, modalidades e precedentes que tendem a encaminhá-las por percursos que não são necessariamente os melhores para acordos entre países em desenvolvimento. A experiência do Mercosul na ALCA e no processo com a UE, os passos já dados pelo bloco nos entendimentos com outros PEDs e a consideração dos possíveis interesses comuns do Sul em sua busca de desenvolvimento permitem visualizar algumas opções para encaminhar as negociações desta vertente de maneira eficiente e útil aos objetivos nacionais.

Um primeiro elemento a considerar é que a qualidade do relacionamento global com os parceiros (como no caso de Índia, África do Sul, CCG) não apaga as sensibilidades setoriais específicas de cada parte. O impulso político, como se viu no processo Mercosul-UE, é fundamental para abrir processos e mantê-los em bom funcionamento, mas não se mostra suficiente para derrubar barreiras nem para levar as partes a recuar em seus interesses fundamentais. A visão política indispensável às negociações comerciais do Mercosul deve incluir a percepção realista dessa insuficiência dos laços políticos como motor de compromissos liberalizantes.

No plano Sul-Sul essas sensibilidades negociadoras afloram freqüentemente. Não se trata, contudo, do problema de que as economias do Sul sejam concorrentes entre si, enquanto seriam complementares com as economias dos desenvolvidos: essa é uma falsa percepção, quase um *wishful thinking* daqueles que desejam uma pacífica divisão internacional do trabalho; serviu sempre de argumento para as correntes que se opuseram a iniciativas de integração entre PEDs, desde os tempos da ALALC, passando pelo Mercosul e chegando às atuais críticas contra a atividade negociadora do bloco.

Naquilo que importa, por exemplo carne bovina ou açúcar no processo com a UE, suco de laranja ou siderúrgicos no comércio com os EUA, as economias do Mercosul são fortemente concorrentes com as desses grandes parceiros desenvolvidos, ao mesmo tempo em que complementaridades importantes podem ser buscadas no relacionamento Sul-Sul, a despeito de casos mais evidentes de concorrência (agricultura tropical, etc.). No mundo real não parecem existir encaixes perfeitos entre economias inteiramente complementares: sempre há áreas de fricção e concorrência, e quase sempre os setores mais interessantes para uma parte são protegidos na outra parte e difíceis de desproteger. No caso do Mercosul essa situação é particularmente manifesta, pois o conjunto dos sócios possui um parque produtivo muito diversificado, competitivo o suficiente para almejar acesso a mercados externos, mas nem sempre o bastante para poder dispensar os níveis atuais de proteção tarifária. Em praticamente todos os setores, unem-se interesses ofensivos e vulneralbilidades, o que torna difícil desenhar um balanço adequado de demandas e ofertas.

Por outro lado, essa diversidade produtiva do bloco concentra-se no Brasil e na Argentina; os demais países, inclusive os novos e possíveis membros (Venezuela, Bolívia, Equador) têm uma oferta exportadora limitada a poucos produtos, de tal forma que as ofertas das contrapartes, por mais amplas que sejam, não lhes interessarão se não contiverem o pequeno número de produtos-chave de sua pauta exportadora.

Há que ter presente, sobretudo, que as negociações Sul-Sul apresentam uma importante flexibilidade em relação àquelas que envolvem países desenvolvidos. Pela Cláusula de Habilitação, os PEDs têm o direito de negociar entre si acordos comerciais que não cumpram com o requisito de cobertura comercial significativa do Artigo XXIV do GATT ("substantially all trade").[227] Cabe-lhes, assim, a possibilidade de concluir esquemas de liberalização com qualquer combinação de cobertura comercial e tratamento dos items cobertos (liberalização integral, liberalização contingenciada, margens de preferência parciais,

dentro de prazos que podem ser mais dilatados do que o "prazo razoável" requerido pelo Artigo XXIV).

O Mercosul valeu-se dessa flexibilidade para concluir o APTs com a Índia e evoluir rumo a um APT com a SACU, os quais não abrangem mais do que 5% do volume de comércio entre as partes, restringindo-se a 10% do número de itens da pauta tarifária no caso da SACU e 5% no caso da Índia, e prevendo para praticamente todos os itens apenas uma pequena margem de preferência fixa, e não liberalização integral. Desde a assinatura daqueles instrumentos, contudo, vem-se formando entre os negociadores do Mercosul a doutrina de que seria preferível negociar, com esses e outros parceiros, ALCs amplos, com cobertura de comércio nos moldes requeridos pelo Art. XXIV, na percepção, derivada da experiência com Índia e SACU, de que os APTs custam muito esforço negociador para produzir pouco resultado comercial efetivo (as margens de preferência de 10%, 20% ou 25% aplicadas à maioria dos itens negociados com aqueles parceiros afiguram-se insuficientes para criar correntes de comércio, embora não haja estudos detalhados que comprovem essa impressão). Nessa linha, decidiu-se, nos processos com o CCG e com Israel, partir diretamente para a negociação de um ALC, enquanto com a Índia e a SACU o Mercosul procura desenvolver a idéia de um ALC trilateral, sem prejuízo da tentativa de expansão no curto prazo dos APTs firmados.

A evolução do panorama negociador recomendaria uma revisão dessa doutrina da superioridade dos ALCs sobre os APTs como instrumento comercial. A utilização das flexibilidades permitidas pela Cláusula de Habilitação permitiria ao Mercosul negociar acordos com maior facilidade, e ainda assim comercialmente significativos. Um ALC do tipo Artigo XXIV com a Índia, por exemplo, pode mostrar-se inviável e frustrar anos de esforços negociadores, mas um acordo de preferências mais amplo, com boa calibragem das margens de preferências conforme as sensibilidades de cada parte, poderia revelar-se atingível em prazo muito mais curto, gerando vantagens comerciais e um ganho político de grandes proporções. A partir de um certo nível

de cobertura, nada impede as partes de passar a chamar um APT de ALC, com efeitos muito mais positivos de opinião pública. A faculdade de buscar patamares de equilíbrio mais baixos do que os exigidos por um ALC permitiria, portanto, a criação de fluxos comerciais importantes e desobstruiria o caminho para capitalizar o fato político dos acordos.

É preciso, neste ponto, espelhar-se um pouco nos EUA, UE e Japão, cujos ALCs são em grande parte operações de *marketing* político, vendidos à opinião pública como instrumentos muito profundos e vantajosos para todos, quando na verdade nem sempre o são. As vantagens políticas não justificam firmar um acordo desequilibrado, mas podem recomendar que se firme um acordo menos ambicioso que o ideal, desde que equilibrado. Para tanto é necessário desmontar o aparato ideológico que faz crer serem bons ("modernos", de "alta qualidade", etc.) apenas os acordos que os países desenvolvidos negociam, enquanto os acordos dos PEDs só são bons se imitarem os primeiros.[228]

Não se trata de desistir de negociar acordos amplos, mas de explorar os limites negociadores sabendo que se dispõe de flexibilidades. Setores sensíveis não necessitam ser excluídos totalmente, podem-se buscar complementações intra-setoriais e em função delas negociar as preferências, ou estabelecer prazos de desgravação bastante dilatados para permitir a maturação de investimentos. Podem-se ainda estabelecer cláusulas de revisão periódica que permitam acelarar ou frear o aprofundamento de preferências no meio do percurso, conforme os danos aos setores sensíveis se confirmarem ou não. Estão disponíveis numerosos mecanismos e combinações de mecanismos intermediários entre a liberalização integral e a exclusão definitiva. De qualquer forma, eliminar a obrigação de saltar a barra do "substantially all trade" é um fator que, desde o início, tende a amenizar e facilitar as negociações.

Um elemento problemático mais específico, porém igualmente difícil de manejar, é o regime de origem. A maioria das negociações Sul-Sul se dá com países de industrialização tardia, que têm interesse em definir regimes de origem pouco exigentes que permitam exportar

dentro das preferências do acordo produtos com nível relativamente baixo de agregação de valor em seu território (é o caso da indústria automotiva sul-africana ou dos setores de eletroletrônicos e têxteis de países do CCG, por exemplo). O Mercosul, com uma indústria mais antiga e mais verticalizada, advoga requisitos de origem mais altos, pois o Brasil, principalmente, e cada vez mais a Argentina, têm condições de manter alta agregação de valor nacional e preferem requisitos que impeçam a concessão de preferências a operações de "maquila" por parte dos parceiros extra-regionais. Aqui é mais difícil encontrar espaço para flexibilidades, sobretudo diante de norma do Mercosul (já examinada no Capítulo 3) pela qual qualquer concessão a terceiros de requisitos de origem inferiores às exigências intra-Mercosul deve ser imediatamente transposta ao Paraguai e ao Uruguai, o que encontra oposição frontal da Argentina. A tendência mundial, frente ao processo de globalização e à dispersão das cadeias produtivas entre diferentes países, parece ir no sentido de redução dos requisitos de origem em acordos preferenciais, o que recomendaria um exame sistemático das posições do Mercosul tanto para efeitos das negociações externas quanto da própria situação interna, tendo presente neste caso a questão da correção de assimetrias, pois sabe-se que o Paraguai e Uruguai em muito podem beneficiar-se (ou assim o crêem) de um regime de origem mais brando.

Os terrenos de serviços e investimentos são tradicionais pontos de interesses dos desenvolvidos nas negociações com os PEDs, e sua transposição para o eixo Sul-Sul deve ser corretamente ponderada. As vantagens para o Mercosul de negociar serviços e investimentos com outros PEDs parecem ser muito marginais, pois o bloco não tem alavancagem suficiente para forçar parceiros a abrir setores hoje fechados. Ou seja, embora reconhecidamente importante, o Mercosul não possui o prestígio e a dimensão de mercado que induzem ou seduzem parceiros da UE e dos EUA a abrir para estes seus setores de serviços e liberalizarem investimentos em ALCs pouco equilibrados. Sobra, como interesse negociador do Mercosul, a consolidação do

grau de abertura dos parceiros em setores de nosso interesse exportador (construção civil, informática, eventualmente investimentos em geração de energia). É pouco para justificar a pesada maquinária indispensável às negociações de serviços e investimentos (definição dos capítulos normativos[229]; troca de ofertas iniciais, pedidos, ofertas melhoradas, explicações e reexplicações sobre detalhes regulatórios, demandas, justificações sobre a impossibilidade de mudanças legislativas, etc.).

Dois fatores, contudo, podem tornar atraentes as negociações de serviços em acordos Sul-Sul: o primeiro é a boa imagem associada mundialmente aos acordos comerciais que incluam serviços e investimentos, vistos como acordos modernos, em oposição aos mais antiquados e toscos acordos centrados em bens. Essa imagem é falsa e foi criada para atender aos interesses dos países desenvolvidos em convencer os países em desenvolvimento de que estão fazendo grande negócio e assumindo uma postura moderna ao entregarem sua autonomia regulatória em troca de algumas quotas agrícolas. Contudo, pode ser conveniente valer-se dessa imgem, dentro do exercício de *marketing* necessariamente associado às negociações de ALCs, desde que a inclusão desses capítulos não custe, como normalmente não custa, restrição efetiva da capacidade regulatória.[230]

O segundo aspecto positivo refere-se ao interesse dos sócios, principalmente dos sócios menores, e de modo especial do Uruguai, em atrair investimentos mediante os acordos extra-regionais do Mercosul. Não há elementos suficientes para confirmar que os ALCs, com ou sem capítulos de serviços e investimentos, sejam poderoso instrumento de atração de investimentos, mas se alguns países do Mercosul entendem assim, não convém questioná-los, e sim aproveitar essa percepção para engajá-los mais a fundo em negociações que poucas vantagens podem oferecer-lhes na área de bens, dada a exigüidade de sua pauta exportadora. Quaisquer elementos que possam aparecer como vantagem para os pequenos sócios nessas negociações, percebidas inicialmente como assunto de interesse dos sócios maiores, especialmente do Brasil, são úteis para alcançar o equilíbrio interno no bloco.

Os temas de compras governamentais,[231] propriedade intelectual[232] e concorrência[233] deveriam ser evitados em negociações Sul-Sul (bem como, quando possível, Norte-Sul), pois o Mercosul não dispõe de modelos alternativos convenientemente amadurecidos para negociar essas áreas sem ferir interesses domésticos. Essa percepção tende a ser compartilhada pelos demais países em desenvolvimento fora da América Latina, de tal forma que dificilmente um deles demandaria a inclusão desses temas em ALCs com o Mercosul, exceto, talvez, a ASEAN e a Coréia na área de compras governamentais. A proposta de compromissos em compras governamentais apresentada à União Européia, poderia servir de enquadramento básico para a negociação dessa área, caso necessário, com outros PEDs.

As negociações Sul-Sul não necessitam, contudo, limitar-se a um "sim ou não" aos temas do modelo de ALCs Norte-Sul. O Mercosul deveria esforçar-se por definir propostas capazes de abrir outras áreas de interesse conjunto e fazer dos ALCs Sul-Sul, na prática e na imagem, acordos de igual ou melhor "qualidade" que os ALCs Norte-Sul. Convém reconhecer o fato de que, na dimensão negociadora entre PEDs de regiões diferentes, o terreno está, em princípio, limpo de relações de dominação-sujeição, podendo-se aproveitar essa simetria de relacionamento num sentido positivo, criando iniciativas novas e enriquecendo os acordos.

A primeira providência seria encontrar um nome para esse novo tipo de acordos. Poder-se-ia sugerir, por exemplo, o de "Acordos de Comércio e Desenvolvimento", para caracterizar o fato de que não se restringiriam aos elementos clássicos de comércio, embora devessem conter uma forte dimensão comercial, e ao mesmo tempo sua esperada contribuição para os projetos de desenvolvimento nacionais. A utilização desse nome e de sua sigla em inglês – "Trade and Development Agreements" – TDAs – daria visibilidade a iniciativas nesse sentido, opondo-os aos "Free Trade Agreements" – FTAs – tradicionais.

Uma primeira dimensão que se poderia examinar na conformação desses "TDAs" é a da tecnologia. Os acordos Sul-Sul poderiam começar a incluir compromissos e projetos efetivos de cooperação em tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, visando inclusive ao desenvolvimento de novos produtos competitivos em terceiros mercados. Iniciativas de cooperação tecnológica ao amparo de mecanismos não-comerciais, como o IBAS, demonstram o alto potencial dessa vertente em áreas específicas, como software e produtos farmacêuticos. Seu enquadramento em "TDAs" do Mercosul poderia dar-lhes maior ímpeto e visibilidade, ao mesmo tempo em que valorizaria esses acordos. O conteúdo da cooperação deveria, naturalmente, adaptar-se às características dos parceiros em cada acordo, podendo tomar uma forma mais ligada à P&D com países focados na exportação, como os do Sudeste Asiático, e mais ligada a políticas públicas sociais ou ambientais, com países mais preocupados com o desenvolvimento endógeno, como a Índia e a África do Sul. Biotecnologia e nanotecnologia aparecem, ao lado dessas, como áreas que poderiam interessar a muitos parceiros.

Aqui, mais uma vez, a publicidade é tão importante quanto o conteúdo.[234] A cooperação tecnológica poderia ser caracterizada como um dos pilares dos acordos, em pé de igualdade com a liberalização comercial, ressaltando-se seu potencial em termos de ganhos econômicos, desenvolvimento social e incremento da capacidade produtiva.

Uma das dificuldades apresentada por esse tipo de enfoque diz respeito ao baixo nível de avanço tecnológico dos sócios, sobretudo Paraguai e Uruguai, que poderiam objetar tratar-se de uma vertente de interesse quase que unicamente brasileiro. Esse tipo de objeção já surgiu em relação aos esforços brasileiros de incluir a dimensão de ciência e tecnologia no acordo com Israel, que suscitaram tentativa paraguaia de transformar essa iniciativa em simples assistência técnica. A atitude paraguaia veio a ser contornada mediante a formulação de propostas de textos paralelos sobre cooperação em ciência e

tecnologia, de um lado, e sobre cooperação técnica, de outro. Para enfrentar de forma mais sistemática semelhantes objeções poderia ser necessário um trabalho de convencimento dos sócios, sob o argumento de que, se pouco têm eles a ganhar na cooperação tecnológica, nada têm a perder, e podem mesmo auferir vantagens de longo prazo, na medida em que pudessem apresentar técnicos capazes de participar de projetos específicos.

A implementação de semelhantes idéias exigiria, naturalmente, uma estrutura de gestão adequada e um volume considerável de recursos. No plano institucional, poder-se-ia recorrer aos órgãos já existentes no Mercosul, a RECYT principalmente, com a adequada monitoração política, para garantir o bom fluxo burocrático dos projetos. Quanto aos recursos, não seria talvez absurdo imaginar maneiras de canalizar uma parcela pequena dos ganhos que as empresas privadas teriam com a vertente de liberalização comercial do acordo para a vertente tecnológica – por exemplo transferindo para um fundo comum de cooperação tecnológica um percentual pequeno da receita das exportações beneficiadas por preferências do acordo.

Uma segunda área a explorar, dentro da hipotética série de "novos temas do Sul", seria a dos investimentos conjuntos em infra-estrutura. As partes em um desses "TDAs" poderiam selecionar alguns projetos de suas carteiras nacionais de investimentos em infra-estrutura (incluindo transportes, energia, mineração) para serem financiados e implementados em conjunto pelas contrapartes. O desenho dos projetos deveria evidentemente conter elementos atraentes para as partes em que não se localizaria fisicamente o investimento, como a possibilidade de exportação de serviços e equipamentos e participação nos lucros da exploração posterior. A engenharia financeira deveria basear-se nas agências nacionais de crédito ao desenvolvimento ou em bancos de desenvolvimento regionais (BID, BAD Africano, BAD Asiático), desde que esta segunda hipótese não implicasse condicionalidades e interferências externas inadequadas. Este tipo de idéia é certamente muito mais fácil de conceber que implementar. No contexto regional,

sabe-se das dificuldades para levar a cabo os projetos do IIRSA, por exemplo, com as complicações mais recentes ligadas à elevação do risco de investir em infra-estrutura em países sul-americanos, determinada pelas nacionalizações na Bolívia e Venezuela. A formatação de projetos transcontinentais envolvendo PEDs tenderia a ser ainda mais complexa. Entretanto, o enquadramento dos projetos em "Acordos de Comércio e Desenvolvimento" de amplo escopo e visibilidade política poderia servir de catalisador. Um único projeto piloto bem-sucedido entre Mercosul, Índia e SACU, por exemplo, ou entre Mercosul e ASEAN, poderia gerar interesse e viabilizar investimentos mais vultosos.

Até hoje não se buscou correlacionar as negociações extra-regionais com uma dimensão importante do aprofundamento do processo de integração, a complementação de cadeias produtivas. Caberia cogitar na possibilidade de, ao amparo dos "TDAs" negociar preferências específicas para produtos oriundos de cadeias produtivas integradas entre os países do Mercosul, como mecanismo de estímulo para essa organização produtiva.

Seria de grande valia, notadamente, incorporar nos "TDAs" uma dimensão social. A concepção de acordos restritos à vertente econômico-comercial presta-se cada vez mais a críticas por parte da sociedade civil de países em desenvolvimento, críticas em parte fundadas, embora se possa argumentar que a liberalização gera empregos e tem benefícios sociais indiretos. Conviria explorar iniciativas que permitissem dar uma face social mais nítida a esse novo modelo de acordos que se sugere desenhar, como programas de manejo ambiental e de saúde pública. Experiências em andamento no IBAS poderiam servir de inspiração para alguns projetos.

A agenda para os acordos Sul-Sul poderia, portanto, desdobrar-se em três aspectos: facilitar a negociações de bens,[235] utilizando as flexibilidades permitidas em acordos entre PEDs; evitar problemas desnecessários nas áreas de serviços e investimentos, incluindo-as mais por seu valor simbólico e para aumentar o interesse

dos sócios nas negociações; enriquecer os instrumentos, transformando-os em Acordos de Comércio e Desenvolvimento que cubram novas áreas ainda não exploradas em arranjos comerciais tradicionais. Todos esses aspectos deveriam estar envolvidos por um esforço de publicidade, e apoiados em alto comprometimento político dos participantes.

Diante dessas possibilidades e, por outro lado, da realidade dos processos em andamento, caberia formular algumas sugestões específicas com relação a cada um deles.

O relacionamento com a Índia é central a toda a dinâmica Sul-Sul da agenda do Mercosul, em função da riqueza do relacionamento bilateral Índia-Brasil, dos êxitos do IBAS, da parceria desenvolvida no âmbito do G-20, do tamanho e dinamismo da economia indiana e dos pontos de convergência entre o projeto de desenvolvimento endógeno daquele país e a intenção do Mercosul de inserção autônoma na economia internacional. A relação Mercosul-Índia pode tornar-se o eixo de uma nova articulação entre os países em desenvolvimento. A Índia mantém tradicionalmente um nível de proteção tarifária muito mais alto que os países do Mercosul, mas vem demonstrando crescente interesse em negociações comerciais bilaterais, tanto por movimento próprio quanto por iniciativa de parceiros externos interessados em seu grande mercado. Todos esses elementos indicam a conveniência de buscar aprofundar-se o quadro de preferências hoje representado pelo APT Índia-Mercosul.[236] Essa agenda de aprofundamento exigiria, antes de mais nada, a aprovação do APT pelos Parlamentos do Brasil e da Argentina, permitindo a entrada em vigor do instrumento, passo sem o qual a Índia reluta em discutir a expansão dos entendimentos. Caberia, a seguir, negociar uma substancial ampliação do APT, a partir da proposta de modalidades apresentada pelo Mercosul em julho de 2006 e das listas de pedidos iniciais trocadas em fins do mesmo ano. Paralelamente, poder-se-ia iniciar as discussões em torno do projeto de um ALC trilateral Mercosul-Índia-SACU, explorando as possibilidades de encaminhá-lo rumo a um esquema do tipo "TDA"

sugerido acima. Apesar da resistência, de ordem prática, em negociar preferências adicionais ao APT antes de sua ratificação por todos os países do Mercosul, a Índia já demonstrou grande interesse em iniciar os trabalhos sobre o projeto trilateral, o que parece indicar sua percepção do alto valor estratégico dessa iniciativa.

A relação Mercosul-SACU tem também suas raízes no IBAS e no esforço consciente do Brasil de intensificar as relações Sul-Sul dentro de novos parâmetros. A exemplo do que ocorre com a Índia, essa concepção estratégica incentiva a exploração dessa linha de relacionamento em direção a iniciativas mais amplas. Condição necessária para tanto, contudo, seria a finalização do APT Mercosul-SACU. A negociação das preferências adicionais ao acordo básico já assinado prolonga-se desde fins de 2004, pela resistência da parte africana em apresentar concessões para produtos agrícolas, sob a forma de quotas que, conforme já se definiu, estariam reservadas ao Paraguai e ao Uruguai, bem como pela relutância da África do Sul em negociar concessões recíprocas, mesmo que assimétricas em seu favor, no setor automobilístico. Os africanos parecem condicionar a efetivação das ofertas ao Paraguai e Uruguai ao abandono das demandas do Mercosul, essencialmente brasileiras, no setor automobilístico (admitindo negociar mais tarde concessões nessa área). Cabe considerar a conveniência de rever as posições atuais do Brasil e do Mercosul e de fato adiar as demandas relativas à indústria automobilística, se isso viabilizar a finalização do acordo. Parece hoje melhor contar com um acordo bom (que permita efetivar as razoáveis preferências já acordadas em 2004 e partir para novas etapas do relacionamento, segundo as intenções estratégicas que o embasam) do que prosseguir insistindo indefinidamente em um acordo ótimo. A SACU e, dentro do Mercosul, o Uruguai, resistem a iniciar as conversações sobre a iniciativa trilateral Mercosul-SACU-Índia enquanto não se concluir o APT sobre a mesa, e esse atraso representa um sério inconveniente para os propósitos maiores do Mercosul. Em contatos informais, as autoridades sul-africanas já demonstraram muita

disposição em examinar modalidades criativas de relacionamento, diferentes de um ALC clássico. A conclusão do APT permitiria liberar energias negociadoras para trabalhar nesse sentido. Convém lembrar que as posturas negociadoras da SACU em tratativas com países desenvolvidos, principalmente os EUA, guardam estreito parentesco com as do Mercosul, no sentido da preocupação em manter a autonomia regulatória em áreas-chave, tanto que as negociações para um ALC EUA-SACU foram interrompidas em 2006 devido às inflexíveis demandas americanas nas áreas de propriedade intelectual e proteção de investimentos.[237]

Desse modo, o campo parece propício para que, ao estabelecer-se o foro de discussões trilateral, o Mercosul lance idéias de um "TDA" amplo, um novo conceito de acordo entre países em desenvolvimento. No campo tarifário, uma ampliação substancial dos APTs Mercosul-Índia e Mercosul-SACU poderia constituir o núcleo comercial do "TDA" trilateral em sua vertente a ser complementada por um conjunto de preferências semelhantes entre SACU e Índia. Conviria, de fato, explorar a idéia de que a dimensão comercial do "TDA" seja formada por três conjuntos de preferências bilaterais não necessariamente idênticas. Essa flexibilidade facilitaria a acomodação das sensibilidades de cada parte, pois os setores com preocupação defensiva do Mercosul em relação à Índia, por exemplo, não serão os mesmos que os setores defensivos em relação à SACU. Conforme discutido mais acima, não se deveria almejar um ALC, com liberalização integral de uma alta porcentagem do comércio, pois as sensibilidades brasileiras e argentinas em relação aos têxteis indianos, as indianas em relação à agricultura do Mercosul, as sul-africanas em relação ao setor automotivo de ambos os parceiros, entre outras, provavelmente inviabilizariam um exercício tão amplo. Parece mais prático trabalhar com diferentes níveis de preferência, que poderiam ir do caso extremo da liberalização integral até o outro extremo da exclusão de qualquer compromisso.

Seria importante, desde o início, explorar as vertentes não-comerciais de um "TDA", para caracterizar a dimensão mais ambiciosa

do projeto, o que requereria respaldo político de alto nível. Para tanto, caberia considerar a realização de uma reunião ministerial Mercosul-SACU-Índia, destinada a dar um primeiro impulso aos trabalhos técnicos em torno da iniciativa. Até hoje, os contatos de nível ministerial ou mesmo presidencial no eixo trilateral deram-se no contexto do IBAS, o que não deixa de dar a sensação aos sócios do Mercosul de estarem sendo incluídos numa iniciativa brasileira, conduzida politicamente pelas altas autoridades brasileiras, junto com as indianas e sul-africanas. Um encontro ministerial Mercosul-SACU-Índia poderia engajar de forma decisiva a Argentina, o Paraguai e o Uruguai (bem como os países menores da SACU) no processo. À medida que se transite para uma efetiva negociação comercial trilateral e que, na linha de um "TDA", se explorem no âmbito Mercosul-SACU-Índia campos de trabalho como tecnologia e biocombustíveis, já tratados no contexto Índia-Brasil-África do Sul, seria necessário pensar em uma "mercosulização" do IBAS. Isso o tornaria um foro mais difícil de manejar, mas permitiria explorar melhor suas potencialidades no sentido da dinamização do relacionamento extra-regional do Mercosul rumo a projetos Sul-Sul mais profundos.

Caso se logre iniciar as discussões de um "TDA" com Índia e SACU, ter-se-ia incentivo para lançar projetos semelhantes com outros parceiros. Um primeiro candidato poderia ser a ASEAN.[238] Trata-se de um bloco cada vez mais ativo no campo das negociações comerciais bilaterais, seja em grupo, seja através de seus países membros individuais, com o qual o Mercosul já abriu um processo de diálogo até aqui pouco explorado, mas que poderia servir de base para a retomada dos contatos. Com Cingapura o Mercosul está negociando um memorandum de entendimento destinado à discussão de medidas de incentivo ao incremento dos fluxos de comércio e investimentos bilaterais. Esse instrumento poderia ser canalizado para o diálogo com a ASEAN como bloco. Por sua tradição de projetos de desenvolvimento autônomo, baseados em políticas industriais muito ativas, aquele agrupamento pode revelar-se um parceiro interessado

em discutir com o Mercosul um "TDA" que contenha elementos de capacitação tecnológica e produtiva, além de instrumentos de liberalização comercial. Ademais, como já se observou, a ASEAN guarda afinidades com o Mercosul, como bloco que procura expandir uma rede de acordos externos e ao mesmo tempo preservar sua identidade diante de grandes potências do Norte (Japão, EUA, UE) e do Sul (China). É certo que a ASEAN ou alguns de seus países já assinaram ou estão negociando vários ALCs do tipo Norte-Sul tradicional, e assim seu posicionamento natural poderia ir no sentido de utilizar esses modelos numa negociação com o Mercosul. Entretanto, um processo de diálogo preparatório poderia levá-los a deixar de lado visões pré-concebidas e dispor-se a desenhar com o Mercosul um instrumento de novo tipo.

Os países com os quais o Mercosul já tem Acordos-Quadro firmados, mas com os quais ainda não iniciou negociações (Paquistão, Egito e Marrocos), poderiam inscrever-se em uma linha algo distinta. Poder-se-ia negociar APTs com esses parceiros (aproveitando, no caso do Paquistão, as listas de pedidos e projetos de texto já intercambiados) e, numa etapa posterior, discutir a idéia de "TDAs" dos quais os APTs formariam o núcleo comercial. Entretanto, dadas as assimetrias existentes entre o Mercosul e tais parceiros, por exemplo no terreno tecnológico, poderia ser preferível manter esses relacionamentos apenas na etapa dos APTs. Por outro lado, caberia considerar a possibilidade de negociar um Acordo-Quadro e em seguida um APT com a Argélia, parceiro comercial tão ou mais significativo do que os outros três.

No caso do CCG, não parece conveniente procurar alterar os parâmetros da negociação em andamento. Caberia, antes de tudo, buscar concluir o ALC com aquele grupo – o que depende fundamentalmente de uma solução satisfatória para o tema dos petroquímicos, contemplando as sensibilidades brasileiras e argentinas e o interesse exportador do Golfo. Numa etapa posterior, eventualmente com base em uma "cláusula evolutiva" a ser incluída no ALC em negociação, poder-se-ia considerar o tratamento de novos temas

pertencentes a um "modelo TDA", principalmente projetos de investimento. (O capítulo sobre investimentos, já em negociação no contexto do ALC, visa à consolidação das condições de acesso ao investimento e, embora significativo, não constitui um instrumento ativo de promoção de projetos específicos de investimentos, como o que aqui se imagina como elemento de um "TDA").

Cumpre considerar, ainda, o relacionamento com a China. A idéia de um ALC com aquele país é difícil de conceber e encontraria forte rejeição dos setores privados no Brasil e na Argentina. Qualquer negociação comercial com a China, aliás, aparece como muito problemática num momento em que se avolumam as demandas no Brasil no sentido de maior proteção contra produtos chineses (e especificamente em que o Governo brasileiro propõe elevar a TEC do Mercosul incidente sobre a importação de têxteis e calçados exatamente para procurar conter as importações provenientes da China). Ao mesmo tempo, há interesse de muitos setores em maior acesso ao mercado chinês, o que dependeria sobretudo da remoção de barreiras não-tarifárias por parte daquele país. Tanto essas preocupações ofensivas quanto as defensivas poderiam recomendar a negociação de um instrumento comercial Mercosul-China. Neste caso, poder-se-ia pensar, não em um acordo de simples liberalização, mas em um acordo de liberalização mesclado a elementos de administração do comércio (na medida em que estes fossem compatíveis com as normas multilaterais, naturalmente).

Para tanto, uma possibilidade extrema, politicamente pouco exeqüível, seria criar uma agenda negativa, dotando-se o Mercosul de novos instrumentos de proteção contra os principais produtos chineses que ingressam no seu mercado: além da elevação da TEC em setores de especial competitividade chinesa, os países do bloco deveriam abrir novos processos anti-dumping contra importações provenientes daquele país e introduzir barreiras não-tarifárias vinculadas a requisitos técnicos capazes de prejudicar diretamente as exportações da China. Em tal hipótese, somente depois da criação desses instrumentos o bloco

proporia uma negociação comercial na qual, em troca da suavização de algumas das novas medidas e barreiras, obtivesse maior acesso efetivo ao mercado chinês em produtos de seu interesse. Dentro da agenda negativa, caberia considerar, igualmente, a criação de mecanismos de *screening* que permitissem avaliar de maneira discricionária a realização de investimentos chineses no Mercosul, principalmente em áreas de especial interesse da China, como a mineração e o acesso a recursos naturais,[239] bem como a introdução de requisitos de transferência de tecnologia no caso de investimentos na área industrial (inspirados nas próprias exigências aplicadas pela China a investimentos estrangeiros).

No quadro atual, sem a criação de uma agenda negativa contra a China, não parece factível aumentar o acesso àquele mercado, sobretudo para produtos de maior valor agregado do que aqueles que hoje dominam a pauta exportadora brasileira em direção à China: soja e minério de ferro. O fato de que o Brasil mantém um superávit global considerável com a China não deve fazer ignorar o fato de que setores inteiros no Brasil estão sob a ameaça de desaparecimento por força da concorrência chinesa, nem, no outro sentido, as possibilidades de expansão, diversificação e qualificação tecnológica das vendas brasileiras àquele mercado. O comércio Brasil-China (assim como o comércio Argentina-China) tem assumido nítidas feições de relação Norte-Sul, com os países do Mercosul concentrando-se na importação de manufaturados e na exportação de produtos primários ao parceiro asiático. Além disso, o Brasil vem perdendo espaço aceleradamente para a China no próprio mercado dos sócios sub-regionais.[240]

O quadro do atual diálogo econômico-comercial Mercosul-China poderia prestar-se à criação da agenda positiva, a partir da agenda negativa, sem a qual o Mercosul teria muito pouco poder de barganha para obter concessões da China. Caso se lograsse negociar um conjunto de concessões comerciais importantes, abrindo acesso efetivo a novos setores no mercado chinês e reduzindo um pouco das barreiras aos produtos e investimentos chineses que se teriam

criado no Mercosul, seria possível partir depois para outros elementos positivos dentro do conceito de um "TDA" – tecnologia, investimentos em infra-estrutura, etc.

Na impossibilidade de criar-se a agenda negativa, seria preferível não entrar em nenhum entendimento comercial com a China, pois o Mercosul não contaria com elementos de barganha suficientes para obter concessões significativas. O ideal, entretanto, seria começar a definir um relacionamento econômico mais estruturado com a China[241] antes que o continuado fortalecimento econômico daquele país o coloque em condições de impor entendimentos comerciais desiguais, ou seja, de tornar-se uma nova fonte de ALCs assimétricos ao lado dos EUA, UE e Japão. Nesse novo relacionamento com a China, justamente, o Mercosul não deveria assumir uma postura "neo-subserviente", na qual temesse adotar medidas duras para não desgostar o lado chinês. Do mesmo modo que no relacionamento com europeus ou norte-americanos, o Mercosul necessita evitar que o aceno do grande mercado chinês sirva para justificar sacrifícios à nossa capacidade de promover políticas industriais e de desenvolvimento.

PERSPECTIVAS PARA OS PROCESSOS NORTE-SUL

O caso das negociações com países desenvolvidos coloca desafios derivados das assimetrias de poder negociador, poder que se manifesta na própria frente interna, dentro de cada país do Mercosul, mediante a criação de correntes de opinião favoráveis a qualquer acordo com desenvolvidos, independentemente dos sacrifícios exigidos. Se os requisitos para negociar eficientemente com outros PEDs dizem respeito sobretudo à adaptação do conteúdo dos ALCs tradicionais Norte-Sul para uso na vertente Sul-Sul, como se examinará mais abaixo, no caso das negociações com desenvolvidos a primeira pré-condição parece consistir na coesão política do Mercosul em torno a conceitos básicos, limites e objetivos das negociações, pois estas criam uma tensão interna entre os sócios que, na ausência de tal consenso,

pode ser explorada pelas contrapartes em detrimento dos interesses do bloco.

Essa necessária coesão afigura-se hoje razoavelmente assegurada, como conseqüência positiva do *stress* negociador na ALCA e das frustrações oriundas da negociação com os europeus. Não se concluiu a ALCA nem o acordo Mercosul-UE, e o mundo não caiu. As economias do Mercosul continuaram crescendo, assim como os fluxos de comércio e investimentos com aqueles grandes parceiros. O bloco continua unido, com todos os seus problemas, e aumenta sua força de atração sobre o restante da América do Sul. Revela-se que teria sido um equívoco aceitar profundos sacrifícios nas negociações com EUA e UE, e assim tanto maior tende a ser a cautela em fazer concessões no futuro.

Há uma noção clara de limites e objetivos: as negociações com os desenvolvidos devem criar comércio, e não somente consolidar mediante quotas ou outros mecanismos os fluxos já existentes; as negociações não devem interferir com a capacidade nacional de implantar políticas públicas (o que implica uma série de "linhas vermelhas" na negociação de serviços, investimentos, compras governamentais, propriedade intelectual, concorrência); e os resultados comerciais devem ser equilibrados, não estando o Mercosul disposto a fechar acordos em que dá amplas concessões em troca do simples prestígio de associar-se aos grandes parceiros desenvolvidos e de obter hipotéticos ganhos na atração de investimentos.

Convém observar que a estratégia dos EUA, UE e Japão hoje, sem dúvida, concentra-se em negociar acordos com os países asiáticos, especialmente Índia, países da ASEAN e Coréia. Trata-se de mercados mais dinâmicos que os latino-americanos. A tendência é natural, decorre da evolução dos grandes fluxos econômicos e não de uma alegada falta de vontade negociadora do Mercosul. Não é a atitude política do Mercosul na negociação que faz a Índia crescer a 8% ao ano e o Brasil somente a 3%.[242] Essa concentração de prioridades na Ásia pode ter um lado benéfico, pois deixando de ser prioridade (se é que o foi) o

Mercosul deixa de sofrer a pressão por concluir acordos desvantajosos. Por outro lado, faz-se necessário responder de alguma forma a esse movimento. A resposta ideal não parece ser, como se tende a pensar numa primeira observação, correr a negociar acordos com os desenvolvidos em paralelo com os acordos destes com os asiáticos, mas sim buscar com os asiáticos acordos profundos, embora com desenho diferente, daqueles que se aprestam a fechar entre EUA, UE ou Japão e vários países da Ásia (conforme discutido na seção anterior).

A coesão do Mercosul em torno de postulados básicos na negociação com países desenvolvidos, mencionada acima, não é estática, mas necessita exercer-se de forma dinâmica em diferentes cenários. Tem-se por diante, primeiramente, uma negociação já em andamento, o processo com a União Européia. Em segundo lugar, existem possibilidades mais ou menos remotas de abrir negociações com o Japão, a Coréia, a Austrália/Nova Zelândia, o Canadá, a Turquia.[243] E, por fim, num horizonte mais remoto, a possibilidade de uma negociação Mercosul-EUA.

No caso da negociação com a União Européia, há que contar com a eventualidade de sua retomada, em ritmo bastante mais acelerado, após a aparente desistência, depois da reunião do G-4 em Potsdam, de chegar-se a um entendimento sobre os pontos essenciais da Rodada de Doha no curto prazo. O lado europeu já vinha assumindo, nos últimos meses, que a definição sobre os rumos de Doha era uma pré-condição para recomeçar os trabalhos com o Mercosul, pois a dimensão do acesso agrícola que precisaria conceder no plano multilateral determinaria, para mais ou para menos, a flexibilidade de suas ofertas ao Mercosul. Não está claro, ainda, se a impossibilidade de fechar-se um acordo em Potsdam, com a continuação da incerteza sobre o grau de comprometimento agrícola que a UE terá de demonstrar no plano multilateral, efetivamente liberará a capacidade negociadora européia para o processo birregional. Caso a UE continue considerando indispensável conhecer o que dará na OMC para só

então negociar produtivamente com o Mercosul, o processo negociador birregional pode continuar estendendo-se por vários anos.

Na hipótese de retomada dos trabalhos Mercosul-UE, crescerão as pressões para uma revisão dos posicionamentos do Mercosul com vistas à rápida conclusão deste esforço negociador. Persistem divergências potenciais consideráveis, principalmente entre Brasil e Argentina, no que se refere às possibilidades de oferta no setor automobilístico, bem como aquelas, dentro do Brasil, entre as correntes ligadas ao interesse agroexportador e as mais preocupadas com o conjunto do processo, com a tendência das primeiras de forçar a aceitação de qualquer oferta razoável da UE em agricultura, mesmo a um alto custo global.[244] Também subsiste a diferença de fundo entre um enfoque argentino, o qual sugere que o reequilíbrio do processo poderia exigir uma revisão para baixo das ofertas já apresentadas pelo Mercosul no setor industrial, e o enfoque brasileiro e uruguaio, segundo o qual o equilíbrio pode ser alcançado sem marcha atrás, com base em dosagem correta da melhoria de ofertas de parte a parte, tendo por base as últimas ofertas formalmente intercambiadas, em setembro de 2004.

Todas essas tensões aflorarão, mas provavelmente não serão suficientes para colocar em causa a coesão do bloco em torno das teses acima enunciadas. Pode haver diferenças quanto à percepção dos pontos de equilíbrio, mas nenhuma delas parece suficiente para afetar o próprio postulado do necessário equilíbrio como base da negociação, nem para questionar a recusa do Mercosul a dar passos que comprometam a capacidade reguladora nacional.

Por mais que o Brasil pareça hoje mais apto a negociar com a UE, com maior espaço de flexibilidades do que a Argentina, convém manter presente que este país esposou as teses brasileiras nos momentos mais difíceis da negociação da ALCA, permitindo uma ação conjunta sem a qual a política comercial do Mercosul como bloco e a própria política sul-americana do Brasil poderiam hoje estar inviabilizadas. Desse modo, não caberia pressionar a Argentina para além dos limites

ditados por sua política de reindustrialização – a qual, cumpre assinalar, necessita não apenas do próprio mercado doméstico argentino mas também do mercado brasileiro. O Brasil poderia explorar junto à Argentina a margem para flexibilidades na posição relativa ao setor automobilístico na negociação com os europeus, à luz dos eventuais benefícios globais do processo, mas não sob uma perspectiva de trazer para dentro do bloco as demandas européias. Isso implica consubstanciar o princípio que se poderia denominar a não-interferência com as políticas econômicas e industriais dos parceiros no Mercosul, necessário para evitar que negociações com terceiros originem fricções entre os sócios.

Feitas estas observações, seria preciso reanalisar a questão dos custos e vantagens de concluir um acordo comercial com a União Européia, passados mais de dez anos do início das discussões a respeito. Há que perguntar se esse processo continua significando o mesmo que significava em 1994, quando pela primeira vez se aventou a idéia de um processo birregional, ou em 1999, quando a UE aprovou seu mandato negociador.

A percepção que se impõe é de que o contexto negociador alterou-se completamente. O Mercosul já não precisa de validação externa por meio de seu relacionamento com as grandes potências comerciais. Foi colocada de lado a iniciativa hemisférica, diante da qual o processo birregional era necessário para sinalizar que o Mercosul não se acomodaria à área de influência norte-americana. O bloco construiu outras frentes de negociação que lhe permitem manter-se como ator de perfil elevado no cenário comercial internacional. Os esforços de aprofundamento e aperfeiçoamento do processo de integração já não necessitam de uma pressão exógena. A conjuntura mundial dos mercados agrícolas é favorável ao Mercosul, não se fazendo indispensável obter acesso preferencial para seguir ampliando as exportações nesse setor. Os fluxos de investimentos para os países do bloco continuam sua tendência natural, guiados por fatores como o tamanho do mercado interno, a estabilidade econômica, a qualidade

da mão-de-obra e infra-estrutura e o acesso aos mercados regionais, e dificilmente seriam muito alternados por um ALC com a UE. Por último, o Mercosul tem hoje um novo membro em processo de adesão, que altera o seu perfil externo, se não na realidade dos relacionamentos, certamente na percepção das contrapartes – e pode ganhar novos aderentes que suscitam na UE (e em outros parceiros) os mesmos receios que a Venezuela no sentido da implementação de políticas de nacionalização e outras iniciativas potencialmente nocivas a investidores internacionais.

Não há como negar, assim, que a urgência de negociar com a UE diminuiu e, ao mesmo tempo, que um importante fator de dificuldade para o relacionamento surgiu com o ingresso da Venezuela no Mercosul. Parece claro que a disposição européia em fazer concessões para fechar o acordo com o Mercosul diminuiu em paralelo. O custo é alto para a Política Agrícola Comum e o retorno é baixo em termos estratégicos, pois se faz hoje muito pouco provável que o Mercosul sucumba a um esquema de influência norte-americana que prejudique a fundo os interesses econômicos europeus.

Ademais, um bem-sucedido acordo Mercosul-UE poderia, do ponto de vista europeu, reforçar demasiadamente a mão do Brasil no jogo comercial multilateral. A UE só tinha interesse em reforçar o Mercosul na medida em que isso significasse um enfraquecimento dos EUA em suas aspirações hemisféricas e, sobretudo, na medida em que esse Mercosul reforçado contribuísse para a consolidação das políticas de abertura econômica nos países do bloco e no restante da América do Sul. A União Européia não tem interesse em ver um Mercosul autônomo, com idéias próprias sobre o relacionamento Norte-Sul e tentando projetar-se em regiões nas quais a própria UE também quer ampliar sua presença econômica.

Os impasses que vive a negociação birregional não se explicam, portanto, por uma falta de "vontade política" do Mercosul, como já alegaram algumas autoridades européias, nem unicamente pela força do *lobby* agrícola europeu, mas principalmente por uma mudança

profunda no campo de jogo e nos condicionamentos externos do processo negociador.

As negociações Mercosul-UE nasceram sob signo político, e até hoje não revelaram atratividade econômica suficiente para induzir ambas as partes às concessões necessárias para sua conclusão (a atratividade econômica não deve ser medida apenas pelo tamanho das economias envolvidas, mas, naturalmente, pelo ganho marginal que o processo de liberalização e demais compromissos de um acordo comercial podem trazer[245]). Os ganhos políticos esperados pelo Mercosul foram, ao longo do processo, e principalmente nos últimos anos, provavelmente maiores que os ganhos esperados pela UE, o que motivou o bloco sul-americano a fazer os maiores e mais freqüentes movimentos (desde outubro de 2004, têm cabido ao Mercosul todas as iniciativas de propor reuniões e apresentar propostas concretas). Ainda assim, aqueles ganhos políticos esperados não foram de montante suficiente para que o Mercosul fizesse todas as concessões esperadas pela UE e se contentasse com parcimoniosas concessões dos europeus. Assim, um bloco freqüentemente acusado de conduzir suas negociações de maneira "política" agiu, na verdade, baseado no cálculo de que não havia base econômica suficiente para concretizar as evidentes vantagens políticas de um acordo com a UE.[246]

Há que reconhecer, de fato, que um tal acordo teria grandes virtudes para o Mercosul. Concluir esse instrumento poderia elevar expressivamente a credibilidade negociadora do bloco diante de outros parceiros e do seu próprio público interno. Os setores produtivos internos poderiam então despertar para o papel do Mercosul como agente dinamizador do relacionamento externo, pois até hoje o vêem fundamentalmente como um sistema de integração entre os sócios, e não ainda como plataforma de projeção econômica internacional: são poucos os setores que acreditam na "marca Mercosul" como meio de melhor colocação de seus produtos no mercado externo, realidade que poderia modificar-se com um acordo Mercosul-UE. Mais do que isso, o instrumento birregional levaria todos os atores – Governo, setor

produtivo, sociedade civil – a pensarem de forma mais intensa e com perspectiva estratégica o lugar do Mercosul (e não somente de seus países individuais) no mundo.

Todas essas vantagens, contudo, não suprem a necessidade de encontrar um ponto de equilíbrio adequado nas negociações.[247] Se esse ponto pode ser buscado em um patamar mais baixo do que até aqui se procurou atingir, em troca de viabilizar amplos ganhos estratégicos, é uma questão a ser discutida a fundo. Trata-se de uma hipótese de difícil implementação, pois tudo o que cada parte já ofereceu até este ponto pressupõe que a outra confirmaria pelo menos o que já ofereceu por sua vez. O recuo a partir das posições atuais em busca de um equilíbrio em patamar mais baixo implicaria uma degringola recíproca, cuja única solução poderia acabar sendo o reinício puro e simples das negociações – algo que nenhuma das partes poderia aceitar sem lançar-se em grande descrédito. Assim, o equilíbrio tende a continuar sendo procurado dentro dos estreitos parâmetros e margens de manobra atuais, o que, se não facilita os trabalhos, ao menos garante que o Mercosul não será forçado a rever seus postulados negociadores.

O Mercosul vem conseguindo resistir à imposição do modelo tradicional de acordos Norte-Sul nas negociações com a UE sem que essas negociações se vejam inviabilizadas, como ocorreu no caso da ALCA. O bloco não aceita concessões agrícolas insignificantes e atadas a mecanismos punitivos de comércio administrado.[248] Não aceita ir além do grau de abertura oferecida pela legislação atual em serviços.[249] Não aceita renunciar à capacidade de adotar medidas de incentivo setorial vinculadas aos investimentos.[250] Não aceita ir além dos compromissos do TRIPS na área de propriedade intelectual. Não aceita uma cláusula de livre transferência de recursos para o exterior distinta dos compromissos já assumidos nesse sentido no âmbito do FMI. Não aceita eliminar as referências ao direito de regulamentar os setores produtivos segundo os objetivos das políticas públicas. Essas resistências estão na raiz da impossibilidade até aqui de concluir o acordo. A conclusão dependerá da disposição européia de rever sua

arraigada concepção do que deve ser um ALC Norte-Sul, ou de uma decisão do Mercosul de aceitar uma tal concepção. Para evitar esta segunda hipótese, cumpre desviar-se das percepções de uma urgência em fechar o acordo, e não aceitar nenhum tipo de culpa pelo atraso nas negociações. Para enfrentar a robusta máquina de propaganda européia, importa realçar a idéia, frente à opinião pública interna e externa, de que a falta de um acordo até aqui comprova a força e não a fraqueza do Mercosul, pois o bloco, alegadamente pouco coeso e ineficiente, mostra-se na prática capaz de resistir, como o fez na ALCA, a um acordo desigual e nocivo aos interesses nacionais de seus países, apesar de todo o diferencial de poder que a UE, não menos que os EUA, coloca em jogo nas negociações.[251]

As novas negociações com desenvolvidos, se vierem a abrir-se, tenderão a parecer-se muito mais ao processo Mercosul-União Européia do que à negociação da ALCA, já que as únicas modalidades aceitáveis para o Mercosul são as que se concentram em torno do conceito de acesso a mercados em bens, serviços e investimentos, tal como se negociam com a UE. Há no Mercosul um firme consenso, embora tácito, no sentido de que modalidades de caráter mais intrusivo, centradas no conceito de "regras", não permitem a abertura de novos processos negociadores. O relevo de negociações com o Mercosul desejadas pelo Japão, o Canadá ou a Coréia dificilmente escaparia ao esquema "agricultura *versus* o resto". Não é impossível encontrar nichos de interesse do Mercosul, essencialmente do Brasil, nas áreas de bens industriais, serviços e mesmo investimentos com esses países,[252] mas, a menos que o Mercosul renunciasse de antemão às demandas agrícolas, todos os cenários negociadores começariam com os mesmos obstáculos – carnes, cereais, laticínios – que problematizam os trabalhos com a UE, setores que tendem a incitar o mesmo tipo de lobbies, ofertas limitadas a quotas, "condicionalidades", etc.

A pergunta a fazer diante de uma tal perspectiva é: vale a pena abrir negociações ou mesmo pré-negociações com esses parceiros? Cumpre ressaltar mais uma vez que o tamanho dos mercados em

questão está longe de constituir argumento suficiente em favor da abertura de negociações. As relações Mercosul-Japão e Mercosul-Canadá suscitam evidente interesse econômico, inclusive por parte do empresariado japonês e canadense. Entretanto, muito desse interesse parece dirigir-se mais a aspectos de facilitação de negócios do que à liberalização comercial: obtenção de vistos para visitas de empresários, desburocratização dos trâmites para instalação de empresas nos países do Mercosul, simplificação de procedimentos aduaneiros, alívio da carga tributária interna. Obviamente, o empresariado japonês, por exemplo, tem grande interesse em mesclar essa agenda de facilitação com demandas de efetiva liberalização comercial, que o favoreceriam sem causar nenhuma ameaça.[253] Enxergar nessa agenda japonesa um interesse compartilhado pelos países do Mercosul é mais problemático. O empresariado brasileiro da área industrial parece sempre simpático, em princípio, à idéia de acordos de liberalização comercial, estimando que pode de alguma forma beneficiar-se com o bom clima de negócios que um ALC tende a gerar – mas quando se chega às negociações concretas surgem as dificuldades e sensibilidades específicas.

De todo modo, as experiências anteriores com a UE, sobretudo, recomendariam que, com países como Japão, Canadá e Coréia, o Mercosul não abrisse negociações antes da aprovação de alguma espécie de mandato conjunto, ou seja, aceito por ambas as partes, que garantisse o princípio do tratamento do setor agrícola em pé de igualdade com o industrial e o respeito aos limites regulatórios em serviços e investimentos, além da exclusão dos temas de propriedade intelectual, compras governamentais e concorrência.

Mais interessante, ainda que mais difícil, poderia ser a tentativa de definir para o relacionamento com países desse grupo um modelo de negociação reformulado, que incluísse, por exemplo, elementos de transferência de tecnologia e investimentos em infra-estrutura (neste caso talvez mais fáceis de negociar do que na vertente Sul-Sul devido à maior disponibilidade de recursos das contrapartes desenvolvidas). Essa ampliação do leque de interesses demandantes do Mercosul seria

ainda mais recomendável se a evolução dos cenários no mercado agrícola (tal como sugerido acima) confirmasse a tendência a inversão dos termos da negociação em agricultura, a ponto de que, no longo prazo, os desenvolvidos passem a negociar para comprar mais, e não para comprar o mínimo possível de produtos agrícolas. Nessa perspectiva, pareceria mais interessante oferecer a abertura do mercado industrial do Mercosul contra operações importantes de transferência de tecnologia, por exemplo, e não contra quotas agrícolas. Na vertente dos investimentos em infra-estrutura, o Mercosul poderia mesmo cogitar de desenvolver uma espécie de "PPP Mercosul-Parceiro X", ou seja, um arcabouço normativo-financeiro padronizado destinado a enquadrar investimentos a serem negociados no bojo de acordos bilaterais com países desenvolvidos, inspirado no mecanismo das Parcerias Público-Privadas (PPPs) criadas no Brasil em 2004 e cujos primeiros projetos estão em vias de ser implementados,[254] (esse modelo poderia ser aplicado também para os eventuais investimentos Sul-Sul, com as devidas adaptações para ter em conta as maiores dificuldades de armação da arquitetura financeira nessa vertente).

Negociações com Turquia e Austrália/Nova Zelândia poderiam representar uma outra via interessante a considerar, distinta em suas premissas daquela formada por Japão, Canadá e Coréia, por tratar-se agora de países com estrutura produtiva mais semelhante à do Mercosul, de tal modo que o obstáculo agrícola talvez não surgisse com a mesma ênfase. Sondagem preliminar quanto aos modelos negociadores que esses parceiros vislumbrariam implementar com o Mercosul seria importante para indicar a maior ou menor viabilidade de tais processos.

O valor político das negociações com os países que se poderiam chamar "periféricos do centro" (Canadá, Turquia, Austrália/Nova Zelândia) é difícil de aferir. De um modo geral, não se trata de países com projeção mundial significativa para além da esfera do comércio. Entretanto, poderiam atar-se com eles laços importantes para o reforço do perfil conjunto do Mercosul e para a geração de novos padrões de relacionamento Norte-Sul, notadamente se se lograsse incluir nos

acordos elementos como a transferência de tecnologia e os investimentos em infra-estrutura.

O ALC Mercosul-Israel, assinado em dezembro de 2007, ganha relevância neste contexto, para além de seu valor comercial – limitado em função do próprio tamanho da economia israelense. Sua importância está muito mais no fato de ser um acordo que, embora negociado com um país pertencente (ideologicamente e por sua estrutura de produção) ao grupo dos desenvolvidos, está calcado em um modelo distinto dos tradicionais ALCs Norte-Sul: o acordo se concentra no acesso a mercados em bens, sem "regras" para serviços, investimentos, propriedade intelectual ou compras governamentais. Dentro da esfera de bens, proporciona amplo acesso em agricultura, embora preservadas algumas exceções israelenses, devidamente equilibradas por exceções do Mercosul (inclusive algumas exceções individuais da Argentina) referentes principalmente a agroquímicos. O acordo pode servir de importante precedente para outras negociações, mostrando não haver determinismo que obrigue países em desenvolvimento a aceitarem o modelo Norte-Sul de ALC para concluírem instrumentos profundos com parceiros desenvolvidos.

O mais desafiador dos relacionamento do Mercosul na vertente Norte-Sul é aquele com os Estados Unidos. Conforme sugerido acima quando se abordou a questão da Venezuela, a presença do sócio venezuelano no Mercosul pode inviabilizar por muitos anos qualquer processo Mercosul-EUA. Além disso, as difíceis experiências vividas na ALCA podem contaminar *ab initio* novos esforços de promover o relacionamento Mercosul-EUA. Por outro lado, se esse caminho não é hoje transitável e se, econômica e comercialmente, uma negociação com os EUA não parece indispensável, não se deveria deixar de imaginar algum modelo possível de diálogo, mesmo que não incluísse "compromissos duros" de liberalização comercial (cuja negociação de toda forma pressuporia um novo TPA norte-americano, de aprovação praticamente impossível num horizonte razoável, e, no lado do Mercosul, a reabertura de complexos debates internos).

Esse diálogo poderia partir de elementos como a facilitação de negócios e a transparência regulatória, para começar a criar um clima de confiança e o *momentum* para futuras iniciativas mais profundas – tarefa difícil pois exigiria, ao mesmo tempo, a cautela de não reabrir ambições hemisféricas dos EUA.

Cumpre assinalar que a viabilidade de um diálogo Mercosul-EUA que inclua a Venezuela pode aumentar no futuro próximo, por exemplo, na hipótese de uma administração democrata ocupar a Casa Branca a partir de 2009. Em que medida um novo governo norte-americano estaria disposto a explorar uma agenda positiva com o Mercosul, na linha de uma tentativa geral de recuperação da imagem norte-americana entre os países do Sul, que possivelmente será uma das prioridades externas desse hipotético Governo democrata?[255] O papel do Brasil como ponte entre certos extremismos sul-americanos e o incontornável parceiro norte-americano, tendo como instrumento principal o Mercosul, pode ver-se realçado em um semelhante cenário. Importa, assim, já ir preparando o terreno para conformar a partir do projeto brasileiro um espaço sul-americano capacitado para um tipo de diálogo com os EUA nessa possível próxima etapa do relacionamento hemisférico, inclusive para estimular os EUA, chegado o momento, a buscarem o Brasil como principal interlocutor, em lugar de trabalharem individual e diferenciadamente com cada país sul-americano, o que poderia prejudicar os esforços de articulação regional.

Por outra parte, no longo prazo, dificilmente se terá condições de ver implementado com êxito o projeto de uma América do Sul unida se essa América do Sul não desenvolver uma relação bem articulada com os Estados Unidos. O Brasil deve aumentar sua capacidade de influenciar essa relação América do Sul-EUA, contribuir para definir seus termos e objetivos. Explorar as vias de contato Mercosul-EUA pode revelar-se muito útil nesse sentido. As relações Mercosul-EUA, embora hoje praticamente não existentes, contrastando com a qualidade das relações Brasil-EUA, teriam, se retomadas, o mérito de comprovar a capacidade brasileira de mobilizar seu

agrupamento regional rumo a uma agenda construtiva e simétrica com os Estados Unidos.

O âmbito de diálogo Mercosul-Estados Unidos teria melhores possibilidades de constituir-se com solidez em torno de um núcleo de temas comerciais (embora não incluindo a negociação de um ALC) do que com base em qualquer outro conjunto temático, desde que se logre deixar de lado uma reedição dos impasses da ALCA. Seria preciso, assim, pensar em um modelo de entendimento distinto de todos os demais. Esse núcleo comercial poderia abranger, por exemplo, a esfera da facilitação de negócios e um diálogo sobre questões tributárias, que abrisse caminho para acordos bilaterais para evitar a bitributação entre os países do Mercosul e os EUA, entre várias outras áreas possíveis.

O importante é reconhecer que existe hoje um vazio no relacionamento externo do Mercosul, e esse vazio corresponde exatamente à relação com os Estados Unidos. Se o Brasil não se preocupar em preencher esse vazio com esquemas que lhe convenham, alguém o preencherá – seja num sentido confrontacionista, se se proporcionar ativa ou passivamente espaço a certas atitudes do Presidente venezuelano, seja num sentido de dispersão do Mercosul, com o Uruguai e o Paraguai aproximando-se cada vez mais dos EUA por conta própria, seja ainda, numa hipótese mais remota, através da retomada de algum tipo de projeto hemisférico. Conviria antecipar-se a todos esses cenários e criar as bases para um relacionamento produtivo Mercosul-EUA.

DEFINIÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA

Mais do que discutir o conteúdo de iniciativas específicas, afigura-se hoje vital para o Mercosul adotar uma estratégia de negociações extra-regionais, elemento fundamental (ao lado da TEC e outros instrumentos da União Aduaneira) de uma verdadeira "política comercial comum", conforme prevista no Tratado de Assunção.

A definição dessa estratégia é urgente para viabilizar iniciativas em curso e novos projetos, inscrevendo-os em um arcabouço que demonstre seu valor para o próprio Mercosul como processo de integração e para as políticas nacionais dos países membros. Não se trata somente de discutir volumes de quotas agrícolas, mas de demonstrar que o Mercosul é capaz de gerar uma visão de mundo,[256] diante dos desafios e oportunidades mundiais, e definir maneiras para implementar essa visão. Os vários processos negociadores correm hoje por seus caminhos próprios, sem uma visão de conjunto. O Brasil não deixa de possuir uma estratégia implícita em sua atuação diante das negociações extra-regionais, baseada na defesa do *policy space* e na busca de vantagens comerciais concretas em acordos equilibrados com os países do Norte e de novos acordo econômica e politicamente significativos com parceiros do Sul, e esses princípios tácitos são compartilhados em larga medida pelos sócios. Entretanto, a ausência de uma *rationale* explícita impede que se adquira um "sentido de missão" das várias negociações, perdendo-se, na especificidade dos problemas de cada uma, o dinamismo de um bloco vocacionado para constituir-se em pólo negociador com projeção global.

Somente o Brasil, pela diversidade de seu relacionamento externo, experiência em negociações comerciais e peso específico no bloco, tem condições de propor essa estratégia que falta ao conjunto das negociações extra-regionais do Mercosul. A consciência dessa possibilidade, e dessa responsabilidade, já está presente no Itamaraty. Seria de todo conveniente acelerar a evolução nesse sentido e, uma vez adotada uma proposta interna de estratégia, levá-la aos sócios.

O presente trabalho pretendeu sugerir alguns dos elementos que poderia conter uma tal proposta. Caberia aqui também examinar uma sugestão para as modalidades de seu encaminhamento.

A apresentação aos sócios da proposta de estratégia poderia tomar a forma de um "livro verde" ao estilo dos documentos assim designados no processo comunitário europeu, ou seja, um documento de trabalho destinado a ser amplamente discutido. Essa discussão

poderia mesmo buscar aportes, por exemplo, do Parlamento do Mercosul e do Foro Consultivo Econômico e Social e de entidades da sociedade civil, com o que ganharia em representatividade (embora essas consultas pudessem atrasar o processo). Ao cabo da discussão, e uma vez chegando-se a um consenso, o "livro verde" se tornaria um "livro branco", isto é, uma estratégia definida a ser devidamente implementada.

Cabe mencionar a conveniência de que o documento contivesse, por um lado, alguns princípios gerais, unidos pelos conceitos básicos de que as negociações extra-regionais devem contribuir para os projetos nacionais de desenvolvimento, melhorar os termos da inserção internacional dos países do bloco e reforçar o próprio processo de integração no Mercosul, inclusive em suas dimensões de complementação produtiva e incremento da competitividade. Por outro lado, a proposta poderia trazer linhas mais concretas para os relacionamentos Norte-Sul e Sul-Sul, neste segundo caso lançando eventualmente a idéia de um novo modelo de acordos do tipo "TDA" sugerido acima, porém, claro está, sem um detalhamento que possa revelar antecipadamente às contrapartes os limites e objetivos negociadores do bloco, de modo a que o documento possa ter circulação mais ampla.

O "livro verde" poderia conter, por último, uma proposta para o aperfeiçoamento da estrutura negociadora do Mercosul, na linha da criação de uma "Comissão Negociadora", tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 9

A ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO NEGOCIADOR E A IDÉIA DE UMA COMISSÃO NEGOCIADORA

Capítulo 9
A organização do processo negociador e a idéia de uma Comissão Negociadora

O processo de coordenação e definição das posições do Mercosul para os processos negociadores extra-regionais configura uma das áreas mais informais do processo de integração. O principal foro de coordenação encontra-se nas "reuniões de coordenação sobre Relacionamento Externo", que não constituem um órgão formal da estrutura do bloco, mas sim uma sorte de conformação especial do Grupo Mercado Comum (GMC), ou de instância informal que atua sob delegação tácita do GMC. As delegações normalmente são chefiadas pelos Coordenadores Alternos do GMC, raramente pelos Coordenadores Titulares, e muitas vezes por funcionários em nível hierárquico abaixo do de Coordenador Alterno. Por vezes, as reuniões são convocadas expressamente sob a designação de "Reunião de Coordenadores sobre Relacionamento Externo", outras vezes assumem a forma de uma sessão das Reuniões Informais de Coordenadores do GMC para tratar dos temas de relacionamento externo. Em outras oportunidades, a reunião se dá como discussão do item "Relacionamento Externo" da agenda das reuniões ordinárias ou extraordinárias formais do GMC. Realizam-se com freqüência, por outro lado, reuniões de coordenação técnica sobre processos negociadores específicos, conduzidas no nível dos Coordenadores Alternos do GMC ou em níveis hierárquicos inferiores.[257]

Geralmente os resultados de tais reuniões de coordenação são registrados em ajudas-memória da Presidência Pro-Tempore, submetidas alguns dias depois da reunião à consideração das

delegações, documentos que possuem, na prática, *status* inferior ao de Atas dos diversos órgãos do Mercosul, e terminam por ter caráter antes indicativo do que compromissório, por não serem negociados durante o próprio evento e prestarem-se a divergências de interpretação praticamente impossíveis de equacionar pelo mecanismo de troca de correspondência eletrônica posterior. Os únicos debates sobre o tema que se registram em Ata são aqueles que se dão dentro das reuniões do GMC, mas o registro se dá normalmente de forma muito sumária. O que conta, na prática, são os entendimentos orais, tanto aqueles havidos nas reuniões quanto nos contatos bilaterais diretos no intervalo entre as reuniões.

A esse quadro agrega-se o fato de que – conforme indicado acima – somente o Brasil distingue a negociação extra-regional das negociações com parceiros da América Latina e Caribe e as trata em separado, enquanto os demais países utilizam para tudo a figura do "relacionamento externo". Assim, exceto nas Presidências Pro-Tempore brasileiras, todos os processos negociadores do Mercosul são tratados indistintamente nas mesmas reuniões.

A estrutura acima descrita apresenta várias deficiências. A primeira diz respeito à informalidade do processo. A informalidade não deveria ser vista como um mal em si mesmo, dentro de um processo dinâmico e complexo como o Mercosul, pois a formalidade pode criar rigidez e excesso de burocracia que dificultam ao invés de facilitar a tarefa básica, que consiste em encontrar soluções reais, e não em ter os problemas perfeitamente registrados e catalogados em Atas. Contudo, no caso das negociações extra-regionais, a informalidade tem-se muitas vezes traduzido em adiamento da tomada de decisões negociadoras durante o processo de coordenação intra-bloco, trazendo como conseqüência o fato de que muitas posições centrais acabam sendo adotadas durante as reuniões com a contraparte externa, numa espécie de coordenação *in situ*, que pode trazer bons resultados, mas também pode redundar em novas postergações, quando os delegados não levam instruções de suas capitais sobre determinados temas. A

falta de registro escrito das posições coordenadas pode causar sérios problemas, pois as PPTs acabam interpretando com certa latitude as intervenções dos demais países nas reuniões de coordenação e transmitindo às contrapartes posições que não refletem exatamente o consenso interno (o que pode afetar desde uma simples questão de datas para reuniões até propostas negociadoras de fundo). Não se trata evidentemente de má-fé das Presidências, mas de um problema derivado do formato do processo. A conseqüência não pode deixar de ser uma certa desconfiança dos demais sócios em relação à atuação da Presidência – em princípio a única instância autorizada a falar em nome do bloco com os negociadores externos. A interlocução com as contrapartes fica assim prejudicada, pois ou bem a PPT necessita interpretar o que seria o consenso do bloco e arriscar-se a equívocos ao exprimi-lo, ou bem deve fechar-se a qualquer manifestação de substância, o que impede avanços fora das reuniões negociadoras, perdendo-se um precioso instrumento de negociação, o dos contatos diretos entre os "negociadores-chefes", muito úteis porque permite elementos de franqueza e teste de alternativas que o ambiente das reuniões inibe.

A falta de um *locus* preciso para a coordenação de posições também prejudica o processo. A coordenação é feita por um grupo de funcionários mais ou menos constante, mas que, como se viu, reúne-se em diferentes configurações e sob diferentes égides. O grupo de coordenação existe, mas não tem nome e nem um relacionamento definido com as instâncias centrais do Mercosul. O grupo por vezes é *o* próprio GMC, outras vezes é um grupo *do* GMC, e outras funciona *no* GMC, e ainda em outras oportundiades independe do GMC. As reuniões se dão no nível de Coordenadores (Subsecretários), Coordenadores Alternos (Diretores de Departamento) ou em níveis inferiores, e muitas vezes esses níveis se misturam, com uma delegação chefiada por um Subsecretário e outra por um assessor de Divisão. Freqüentemente decisões técnicas precisam ser tomadas em reunões de Altos Funcionários, e decisões de fundo acabam ficando para

reuniões de funcionários técnicos.

A indefinição sobre quem decide o quê – e onde – cria um estímulo para que as decisões não sejam tomadas, pois não há uma linha clara de comando e prestação de contas. Mais grave, não há espaço definido para uma discussão estratégica de conjunto sobre o relacionamento extra-regional do Mercosul. Discutem-se os lances específicos de cada processo negociador, mas o desenho geral do relacionamento nunca foi além de vagas apreciações sobre "prioridades" – conceito que, aliás, vem sendo usado geralmente pela Argentina e o Uruguai para opor-se à abertura ou aprofundamento de negociações propostas pelo Brasil. O significado das negociações para o futuro do Mercosul e para a inserção do bloco no mundo não vem à tona, pois a demanda pela definição de respostas a situações concretas praticamente esgota o tempo de coordenação disponível. Falta inclusive mandato para ir além dos aspectos imediatos, pois o tema raramente foi tratado sob uma perspectiva estratégica no Conselho e mais raramente ainda nas Cúpulas Presidenciais. Cabe mesmo perguntar se os problemas de estruturação do processo de coordenção para as negociações extra-regionais não refletem justamente o baixo grau de prioridade atribuído a essas negociações nos mais altos níveis decisórios do bloco.

O tratamento indistinto das negociações extra-regionais e regionais também constitui um problema do processo. As duas frentes obedecem a lógicas muito diferentes, pois, no caso das negociações regionais, o Mercosul tem diante de si outros sócios potenciais no processo de unificação sul-americana, ou no caso do México e Cuba, parceiros na ALADI que mantêm com o Mercosul um extenso patrimônio histórico.[258] Mais que isso, trata-se em todos os casos de parceiros com os quais as relações comerciais do bloco e dos países individuais do Mercosul já estão regidas pelo Tratado de Montevidéu-1980, que inclusive autoriza geometrias distintas da negociação em conjunto (como o demonstra o ALC México-Uruguai e o anunciado ALC Chile-Uruguai), sem que isso atente contra o princípio da

negociação conjunta. Os modelos negociadores também já estão dados pela tradição dos acordos aladianos, e não exigem uma rediscussão de modalidades, como ocorre na vertente extra-regional. As negociações regionais constituem, portanto, por um lado um aprofundamento de um esquema integrador já existente, a ALADI, e, por outro, são ou podem ser parte do exercício de ampliação do Mercosul, conduzidas sob uma geometria muito flexível e com modalidades negociadoras baseadas em antecedentes e modelos já consagrados.

As negociação extra-regionais distinguem-se dessa situação, pois não se dão sob um guarda-chuva, como o da ALADI, não têm perspectivas de resultar na ampliação do Mercosul, não permitem geometrias variáveis que contestem o princípio de negociação conjunta e se desenvolvem a partir de modalidades negociadoras em aberto. Entretanto, apenas o Brasil montou uma estrutura negociadora própria para cada vertente. Desse modo, o processo de coordenação tende a mesclar as duas dimensões, principalmente nos semestres presididos pelos demais sócios.[259] Em conseqüência, uma e outra vertente acabam sendo tratadas apenas em sua dimensão mais imediata de concessões tarifárias, que constituem o elemento comum a todas, sem uma discussão estratégica das linhas-mestras regionais ou extra-regionais. O fato de que as negociações extra-regionais deveriam ser tratadas sob a ótica do lugar do Mercosul no mundo e as regionais do ponto de vista da ampliação do bloco e do projeto sul-americano vê-se diluído e esquecido dentro do conceito abarcativo de "relacionamento externo". A ausência de conceitos claros e distintos de negociações regionais, por um lado, e extra-regionais, por outro, impede que cada uma dessas dimensões seja considerada em seu conjunto, como gênero, e coloca em foco apenas os processos individuais, como espécies.

A última deficiência a considerar aqui se refere à disponibilidade de tempo. A coordenação de posições para vários processos negociadores simultâneos e a condução das negociações com as contrapartes exigiria a dedicação exclusiva de vários funcionários de

nível técnico e de um Coordenador de alto nível por país. De fato, a coordenação propriamente dita, a participação em GMCs formais e informais e a negociação com três ou quatro contrapartes externas em uma base de duas reuniões negociadoras por semestre com cada uma exigiria um ritmo de três reuniões mensais do grupo negociador (seja intra-bloco, seja com as contrapartes), de modo a deixar também um tempo mínimo reservado para as consultas internas em cada país. Hoje, dificilmente os países do Mercosul poderiam colocar em campo uma estrutura funcional capaz de seguir um ritmo dessa natureza.

O processo de coordenação e condução das negociações apresenta, assim, um significativo conjunto de aspectos problemáticos, que demanda uma discussão aprofundada sobre possíveis mecanismos de aperfeiçoamento. Antes de abordar essas possibilidades, contudo, há que fazer uma ressalva. Apesar de todas as dificuldades, não se pode dizer que nenhum processo negociador extra-regional do Mercosul, até aqui, se tenha visto bloqueado, frustrado ou mesmo indevidamente atrasado em decorrência dos problemas de coordenação intra-bloco. Os empecilhos negociadores que realmente travam cada processo negociador dizem respeito todos eles a posições substantivas, tanto do Mercosul quanto das contrapartes, problemas que não seriam mais fácies de solucionar na hipótese de que o Mercosul contasse com uma máquina negociadora rápida e totalmente ajustada.[260] Até hoje, a ausência de um "executivo comunitário" ou de um "interlocutor único" no Mercosul tem sido usada como desculpa principalmente pela União Européia, para justificar a ausência de acordos que se devem em grande parte a problemas substantivos da própria UE, que ademais demonstra não conseguir conceber outros processos de integração senão como pequenas UEs imperfeitas.[261] Com todas as deficiências, o Mercosul normalmente tem-se mostrado preparado para agir ou reagir em tempo nas diferentes frentes negociadoras. Os processos poderiam fazer-se mais ágeis, menos dependentes de decisões de última hora ou de posições definidas nos "coffee breaks" (embora seja sempre

necessário reservar um espaço para estas, na medida em que podem representar um fator de eficiência e agilidade) – mas o êxito concreto das negociações, longe de assegurado mediante esse aperfeiçoamento, continuaria a depender de forma muito especial de questões de fundo ligadas às sensibilidades dos setores produtivos das contrapartes e dos próprios países do Mercosul. A melhoria do processo negociador do Mercosul na vertente extra-regional talvez seja menos uma questão de organização burocrática do que de criação de um espaço para discussão e decisão estratégica, e implementação dos mecanismos de transmissão que permitam levar essa estratégia à frente negociadora.

Isto posto, parece de fato haver dentro do bloco a tendência a discutir a constituição de alguma espécie de órgão negociador comum. A idéia de uma "comissão negociadora" para conduzir especificamente o processo com a União Européia foi aventada pelo Uruguai durante a preparação para a reunião do Conselho do Mercado Comum no Rio de Janeiro, em janeiro de 2007.[262] Na mesma época, em visita a Buenos Aires, o Ministro Celso Amorim, durante encontro com o Chanceler Jorge Taiana, lançou a idéia de "criação de um embrião do que seria uma comissão negociadora permanente integrada por funcionários do Mercosul."[263] A questão acabou por não ser discutida no CMC do Rio, principalmente diante da atmosfera negativa criada pela atitude uruguaia de postergar a rubrica dos textos então já negociados do futuro ALC Mercosul-CCG. O Brasil mencionou a conveniência de examinar-se a criação de uma nova estrutura negociadora durante o CMC extraordinário de Assunção, em maio de 2007, mas o assunto não voltou à agenda do CMC ordinário que precedeu a Cúpula de Assunção, em junho.

A idéia uruguaia, que não chegou a ser apresentada em pormenor, chama a atenção, em todo caso, para um problema adicional da coordenação interna do Mercosul diante da vertente extra-regional: a prioridade que os demais sócios tendem a conferir à negociação Mercosul-UE em detrimento das outras negociações em aberto,

principalmente os processos Sul-Sul. Para o Uruguai, o Paraguai e mesmo a Argentina (ainda que neste último caso com um sinal negativo no que respeita à UE, pelas assimetrias aparentemente incorrigíveis que o lado argentino detecta nesse processo) as negociações extra-regionais parecem ser vistas ainda como "a UE e o resto". O fato de que ao Uruguai ocorra criar uma comissão dedicada exclusivamente ao processo Mercosul-UE denota a um tempo a preocupação legítima com a eficiência das negociações e a falta de visão sobre as potencialidades de outras frentes e sua importância para a constituição do Mercosul como pólo negociador.

De todo modo, parece haver uma atmosfera favorável a examinar a hipótese de dotar o Mercosul de uma estrutura negociadora permanente, que agilizaria os processos negociadores e diminuiria a pressão, inclusive orçamentária, sobre as administrações nacionais. Essa estrutura levantaria também algumas questões problemáticas. Sugerem-se, a seguir, as linhas básicas do que poderia poderia tomar a forma de uma "Comissão Negociadora do Mercosul", para mais adiante, discutir suas vantagens e inconvenientes:

- A Comissão receberia dos Governos nacionais a delegação de negociar acordos comerciais em nome do Mercosul.
- A Comissão estaria sediada em Montevidéu e seria integrada por funcionários permanentes, com dedicação exclusiva, indicados pelos Estados Partes, em proporções a serem definidas.
- A Comissão teria um Presidente designado pelo Conselho do Mercado Comum com mandato fixo (de dois anos, por exemplo), independente da duração das Presidências Pro-Tempore.
- A Comissão estaria subordinada ao Conselho do Mercado Comum.
- A Comissão informaria os Estados Partes de suas atividades, periódica e sistematicamente, no âmbito do Comitê de Representantes Permanentes.

- As orientações à Comissão para cada etapa das negociações seriam dadas pelos Estados Membros, também no âmbito do Comitê de Representantes Permanentes.
- A representação do Mercosul nas negociações com as contrapartes caberia à Comissão. Representantes dos Estados Membros poderiam participar das reuniões como observadores.
- Caberia aos Estados Membros a decisão sobre a abertura de novos processos negociadores. Cada novo processo seria objeto de um mandato estabelecendo o escopo e os objetivos da negociação.
- A decisão última sobre a conclusão de acordos caberia também aos Estados Membros.

Naturalmente, essa Comissão Negociadora do Mercosul poderia assumir outros desenhos diferentes. O controle da Comissão pelos Estados Partes poderia ser mais ou menos rígido. A Presidência da Comissão poderia rodar com as PPTs ou ter mandatos ainda mais longos que os dois anos acima sugeridos. O órgão poderia subordinar-se ao Grupo Mercado Comum e não ao Conselho. O corpo técnico poderia ser composto por funcionários dos Governos nacionais que com estes reteriam seus vínculos, ou por funcionários da Secretaria do Mercosul concursados para esse fim. Os Estados Partes poderiam ou não participar das reuniões negociadoras e, em caso positivo, poderiam ou não ter direito a voz.

De qualquer forma, ter-se-ia uma grande inovação no quadro institucional do Mercosul, com a criação de uma Comissão Negociadora, um órgão permanente com funções substantivas que centralizaria a coordenação intra-Mercosul para os processos negociadores e representaria o bloco diante das contrapartes.

Esse tipo de estrutura teria vantagens evidentes em termos de eficiência negociadora, ao mesmo tempo em que levanta vários problemas. Pressupondo-se um órgão constituído nos moldes acima

descritos,[264] podem-se considerar, entre os principais prós e contras de uma Comissão Negociadora do Mercosul, os seguintes.

"PRÓS" DA CRIAÇÃO DE UMA COMISSÃO NEGOCIADORA

- A Comissão Negociadora facilitaria o trabalho de preparação técnica das posições do Mercosul, uma vez que os funcionários encarregados dessa preparação estariam fixados permanentemente em Montevidéu e poderiam reunir-se diariamente, se necessário. Na medida em que a definição das posições requeresse a orientação dos Estados Partes, esta poderia ser obtida, também com grande facilidade logística, em reuniões com a CPRM.
- As negociações extra-regionais ganhariam um *locus*, um ponto de referência único dentro da estrutura institucional do Mercosul. O processo se tornaria mais sistemático, transparente e focado.
- Ganhar-se-ia um instrumento para implementar um projeto de natureza estratégica para os processos extra-regionais, como aquele que no capítulo anterior se sugeriu adotar. A criação de uma Comissão Negociadora incentivaria o Mercosul a enfocar de maneira mais nítida e consistente as negociações extra-regionais em seu conjunto, como órgão de execução de uma verdadeira política comercial do Mercosul.
- A Comissão poderia encarregar-se não só da preparação para as negociações em curso, como também da prospecção sobre as oportunidades em processos ainda não iniciados.
- A existência de um interlocutor único geraria mais facilidade nos contatos com as contrapartes.
- A imagem do Mercosul como bloco negociador coeso e eficiente seria fortemente realçada perante as contrapartes e a opinião pública interna.

- Haveria sensível economia de recursos, pois os Estados Membros já não necessitariam deslocar com freqüência seus funcionários para as reuniões de coordenação na capital da Presidência Pro-Tempore, e poderiam enviar delegações reduzidas às reuniões com as contrapartes ou mesmo abster-se de enviá-las, já que a negociação direta caberia à Comissão e não aos funcionários nacionais.
- O trabalho conjunto na Comissão Negociadora favoreceria o surgimento ou fortalecimento de um espírito comunitário na condução das negociações, na medida em que a Comissão estivesse encarregada de identificar os interesses do Mercosul como bloco em cada negociação, e não apenas de buscar uma composição entre os interesses nacionais.
- No mesmo sentido, tenderiam a arrefecer as críticas segundo as quais os processos negociadores do Mercosul são muito politizados (i.e. desconhecem os interesses econômicos das negociações).
- Diminuiriam também as impressões de alguns sócios no sentido de que as negociações seguem as prioridades do Brasil.[265]
- Os negociadores do Mercosul poderiam ficar mais resguardados das pressões diretas dos diversos interesses setoriais, tanto ofensivos quanto defensivo. Esses interesses, de resto legítimos, tenderiam a exercer-se sobre as autoridades nacionais, que idealmente os processariam à luz dos interesses mais amplos e os transporiam para o trabalho de preparação de posições em Montevidéu. Quando exercidas diretamente sobre os negociadores, as pressões setoriais muitas vezes levam a certas distorções na fixação de prioridades e dificultam o adequado equilíbrio entre o interesse global e o interesse setorial.
- Abrir-se-ia a possibilidade para que o Mercosul encarasse maior número de negociações simultâneas, na medida em

que o corpo de funcionários da Comissão fosse numericamente significativo e devidamente capacitado.

- Tornar-se-ia mais fácil incorporar novos membros do Mercosul nas negociações extra-regionais, pois já não teriam que encaixar-se em um processo de coordenação complexo e difuso, com seu patrimônio de regras não escritas, mas sim em uma instituição de contornos e atribuições mais precisos.
- Aumentaria o engajamento dos países menores nas negociações, pois estes provavelmente se sentiriam melhor representados por uma Comissão comum do que por um sistema intergovernamental onde, em sua visão, acabam sempre prevalecendo os interesses do Brasil e da Argentina.
- O processo negociador como um todo se tornaria mais visível pela sociedade civil, desde que a Comissão contasse com um mandato claro sobre seu relacionamento com a imprensa e outras organizações.
- O Brasil, se fosse o promotor da idéia, ganharia crédito entre os sócios por mais esta demonstração de seu compromisso com o fortalecimento institucional do Mercosul.
- A criação de uma Comissão Negociadora que receberia orientações dos Estados através da CRPM reforçaria este último órgão, que já vem demonstrando suas potencialidades como núcleo de interessantes avanços institucionais do Mercosul.
- Se a falta de coesão do bloco é mais visível[266] e questionável na frente externa do que na interna, o fortalecimento institucional, ao dedicar-se à vertente das negociações com terceiros, atacaria um dos principais déficits de credibilidade do Mercosul.

De um modo geral, pode-se prever que a Comissão injetaria nova energia no conjunto das negociações do Mercosul. Poderia

constituir-se em um projeto altamente benéfico para a pujança e a própria auto-estima do Mercosul. A Comissão constituiria, ademais, o primeiro embrião de um órgão comunitário na estrutura executiva do Mercosul, podendo ser considerada uma espécie de projeto piloto de futuras instituições mais sólidas – embora não necessariamente supranacionais no sentido de desvinculadas das autoridades estatais.

"Contras" da criação de uma Comissão Negociadora

- Surgiria certamente, desde o primeiro dia de funcionamento da Comissão Negociadora, o problema prático de seu relacionamento com os Estados Partes. Se houvesse um excesso de controle do órgão pelos Estados nacionais, o projeto como um todo poderia perder em eficiência. Por outro lado, se lhe coubesse demasiada liberdade de atuação, a Comissão poderia perder a confiança dos Estados Membros, que acabariam tendendo a desautorizá-la, comprometendo todo o processo. O grau de equilíbrio tardaria a ser encontrado.
- Esse equilíbrio, de toda forma, pressuporia um certo grau de cessão das faculdades negociadoras nacionais ao órgão comum. Para o Brasil, que tem sido o sócio mais ativo na vertente extra-regional, essa evolução poderia ser sentida como uma perda de sua capacidade de influência no bloco. O Brasil poderia ver reduzida, por exemplo, a capacidade de canalizar para os processos negociadores do Mercosul suas iniciativas individuais de política externa (IBAS, Cúpula Árabe, etc.).
- A existência de uma Comissão poderia dificultar contatos diretos do Brasil com os interlocutores externos, que por vezes têm sido usados para procurar destravar situações específicas. Na inexistência de um órgão negociador conjunto, as contrapartes externas e os próprios sócios

aceitam com certa naturalidade que o Brasil, como maior país do Mercosul, busque individualmente soluções específicas, ou conformam-se a essa situação. Os interlocutores externos e os sócios poderiam começar a questionar a legitimidade de iniciativas diretas do Brasil, uma vez que o Mercosul se dotasse de um órgão negociador comum.

- A coordenação interna em cada país para as negociações extra-regionais poderia ver-se dificultada, ou desprestigiada, pois as deliberações internas transitariam com maior dificuldade até a mesa de negociação, devendo antes passar pela nova instância representada pela Comissão.
- Mesmo que os funcionários cedidos por cada Governo para compor a Comissão recebessem instruções diretamente de suas capitais, tenderiam a atuar com certa latitude, pelo simples fato de sua dedicação exclusiva ao tema, em contraste com os funcionários das capitais. O centro de gravidade de tomada de decisões se transferira para Montevidéu, o que não deixaria de causar descontentamento e contestações nos estamentos burocráticos nacionais. Poderia ganhar terreno uma tendência que se verifica historicamente na UE, com o surgimento de duas burocracias paralelas, uma em Montevidéu e outra nas capitais, esta vigiando aquela. A burocracia "comunitária" poderia ver-se tentada a começar a manejar informações e tramitação de papéis para defender seu espaço frente às burocracias "nacionais", criando conflitos difíceis de administrar.
- Perder-se-ia um fator que tem revelado utilidade em alguns momentos das negociações: o estímulo de cada país para mostrar eficiência durante o semestre em que ocupa a Presidência Pro-Tempore, concluindo ou avançando em negociações importantes. Uma Comissão dotada de presidência com mandato mais longo poderia ver-se vítima de certa acomodação.

- A Comissão Negociadora poderia ser mais vulnerável do que o sistema atual à sedução dos modelos de "acordos modernos" ou "acordos de alta qualidade" pregados pelos países desenvolvidos, começando a simpatizar com idéias de negociar compras governamentais ou propriedade intelectual, por exemplo. Uma estrutura negociadora comunitária, menos sujeita ao controle dos Estados nacionais, tende a ver-se menos comprometida com a defesa de interesses nacionais específicos. Uma vez que a Comissão Negociadora ingressasse em tal linha, seria difícil para os países membros frear esse tipo de postura, o que custaria desgaste diplomático considerável. Concretamente, o Brasil poderia ver-se na contingência de ter de negociar contra a Comissão Negociadora em defesa de modelos tão trabalhosamente definidos no seio do Mercosul ao longo das difíceis negociações na ALCA e com a União Européia. Ou seja, a Comissão Negociadora poderia tomar direções que a transformariam numa espécie de advogado das (ou de algumas) contrapartes externas em confrontação mais ou menos direta com as posições dos próprios países do Mercosul.
- Assumindo que os demais países não têm o mesmo grau de interesse do Brasil nas negociações extra-regionais, a criação de uma Comissão Negociadora poderia estruturar o processo de coordenação em torno de um mínimo denominador comum, diminuindo a força que pode ser exercida pelo Brasil como propulsor de iniciativas, pois esse papel é hoje muitas vezes mais eficientemente desempenhado por meios informais, contatos bilaterais dentro do bloco e busca de barganhas específicas, o que poderia ver-se dificultado no esquema mais formal de coordenação necessário ao funcionamento de uma Comissão.

BALANÇO: EM FAVOR DA CRIAÇÃO DE UMA COMISSÃO NEGOCIADORA

Os problemas suscitados pela idéia da Comissão Negociadora concentram-se, portanto, na questão da relação desse órgão com os Estados Partes. Uma Comissão Negociadora com personalidade e vontade própria pode acabar criando inconvenientes para os Estados Partes, enquanto uma Comissão "apática" pode acabar constituindo uma simples instância adicional e desnecessária de representação dos interesses dos Estados. Se mal definida, essa relação Comissão-Estados poderia criar mais problemas do que soluções.[267] Uma maneira prática de encarar a questão poderia consistir em, uma vez tomada a decisão de criar a Comissão, constituí-la com muito pouca latitude de atuação, para então, paulatinamente ir aumentando esse espaço em pequenas doses, à medida que o órgão se consolidasse.

Importa ressaltar que o estabelecimento de uma Comissão desse tipo não implicaria abandonar o sistema de tomada de decisões por consenso e substituí-lo por algum mecanismo de voto ponderado. Ao discutir o programa de trabalho e as linhas negociadoras da Comissão, os Estados Partes poderiam continuar deliberando por consenso, como ocorre em todos os órgãos decisórios do Mercosul desde 1991.

Na verdade, o requisito do consenso tem-se mostrado fundamental para manter a coesão do agrupamento. A idéia de que o consenso "atrasa" ou "engessa" o processo de tomada de decisões e de que se deveria adotar um esquema que "refletisse o peso econômico dos países", como muitas vezes se advoga no Brasil, ignora as realidades básicas do bloco. Seria impossível manter o engajamento do Uruguai e do Paraguai no processo – e ainda mais da Argentina – se um ou outro desses países se visse freqüentemente como minoria vencida num sistema de votação. Por outra parte, uma distribuição de votos que desse apenas ao Brasil a capacidade de constituir minoria de bloqueio seria inaceitável para os sócios, enquanto um esquema que possibilitasse a tomada de decisões pelo voto dos demais, contra a posição brasileira,

seria inaceitável para o Brasil. Absurda seria, de resto, uma ponderação pura e simples segundo o tamanho das economias ou da população, pois esta daria ao Brasil 70% ou 80% dos votos, tornando a tomada de decisões completamente unilateral – solução inteiramente inexeqüível. A construção do consenso é certamente mais trabalhosa, mas permite uma melhor filtragem do substrato político do processo, e ao final resulta em avanços mais sólidos, com os quais todos os países se identificam – embora saibamos que, na prática, o comprometimento com cada decisão consensual varia de país para país. Por essas razões, seria preferível que a discussão sobre uma Comissão Negociadora não reabrisse o debate sobre o procedimento de tomada de decisões, e que se mantivesse a regra do consenso nas deliberações dos Estados Membros sobre os parâmetros negociadores desse novo órgão.

De um modo geral, os "prós" aqui mencionados parecem superar os "contras". A Comissão Negociadora seria uma súbita injeção de energia no relacionamento extra-regional do Mercosul e forçaria o bloco a procurar melhor definir sua personalidade externa e seu projeto de inserção no mundo.

Mais do que isso, a idéia de adoção de uma estratégia articulada para o conjunto dos relacionamentos extra-regionais (discutida no capítulo anterior) e a da criação de uma Comissão Negociadora se complementam mutuamente. Sem uma nova estrutura negociadora, a estratégia adotada poderia diluir-se ao procurar-se implementá-la através de processos tão informais e descentralizados como os atuais. Por outro lado, sem uma estratégia explícita definida pelos Estados Partes, a Comissão Negociadora tenderia a atuar em um vazio conceitual e, em conseqüência, ver-se-ia ou tentada a substituir os Estados e definir ela própria uma estratégia, ou a viver sem estratégia e perder-se no detalhe dos processos específicos.

De qualquer maneira, algum tipo de aposta está implícito na criação de uma tal estrutura, pois parece impossível prever todas as situações que seu funcionamento poderá suscitar. No caso do Brasil, essa aposta estaria vinculada à concepção básica do Mercosul como

instrumento privilegiado de política externa e de projeção internacional, e portanto se justificaria, não como ato isolado, mas como elemento de uma política de integração que vem sendo seguida de forma consistente há quase 20 anos.

O tema de uma Comissão Negociadora traz à tona a antiga discussão sobre a conveniência de um "executivo comunitário" no Mercosul, ou seja, a idéia de criar-se uma instituição encarregada de gerir todos os negócios do bloco, e não só o relacionamento externo. O aprofundamento do processo de integração talvez torne o estabelecimento de um "executivo comunitário" inevitável no futuro. Os vários aspectos da integração – desde as normas técnicas até a política educacional, passando pelas políticas ambientais, cooperação judiciária, saúde, ciência e tecnologia e dezenas de outras áreas – demandam a atenção cada vez mais concentrada de um número cada vez maior de funcionários nacionais. Por uma evolução natural, poderá chegar o dia em que se conclua que esses funcionários nacionais dedicados ao Mercosul deverão passar a constituir não mais um conjunto de subgrupos convocados de maneira esparsa, mas um corpo administrativo funcionando permanentemente numa mesma sede. A Comissão Negociadora poderia constituir um laboratório para esse tipo de desenvolvimento. Nela se testaria, por exemplo, se efetivamente é factível – conforme acima sugerido – contar com uma entidade comunitária que seja *diferente* dos Estados Partes mas não *independente* desses Estados, e de que maneira se poderiam orientar os trabalhos de um "executivo comunitário" a partir das políticas nacionais.

Tal como aqui proposto, a Comissão Negociadora teria a vocação de constituir-se em instrumento de uma estratégia de inserção do Mercosul no mundo, não se devendo esperar que o novo órgão suprisse a falta de uma tal estratégia. A própria estratégia de projeção externa do bloco, a política comercial comum estipulada pelo Tratado de Assunção como um dos elementos básicos do Mercosul, não poderá nascer no vácuo, mas deverá estar baseada nas políticas nacionais de

desenvolvimento dos países membros, na medida em que essas políticas confluam para o que se poderia chamar uma política de desenvolvimento comum do Mercosul.

De fato, se a Comissão seria a ferramenta de execução de uma política comercial comum, esta última também deveria ser não uma entidade fechada em si mesma, mas o instrumento de uma política comum de desenvolvimento.

Parece difícil conceber que essa política de desenvolvimento do bloco possa ser formulada no curto ou médio prazo. O que se tem hoje, de maneira tácita, é uma espécie de denominador comum entre as políticas nacionais dos países membros, que não se encontra explicitado em nenhuma parte, mas que de alguma forma orienta os negociadores – pois estes não se movem aleatoriamente, mas seguindo as prioridades de seus países e construindo equilíbrios entre tais prioridades para estabelecer posições comuns. Tem-se uma Argentina preocupada em defender seu mercado interno e o acesso preferencial ao mercado brasileiro como campo propício para o exercício de sua reindustrialização; um Uruguai que se esforça pela atração de investimentos de modo a ampliar sua base produtiva; um Paraguai que busca a abertura de novos mercados para produtos específicos, visando inclusive a diminuir sua dependência em relação ao mercado dos sócios; e um Brasil que pretende conseguir melhor acesso para uma ampla gama de produtos, mas que também visa, de forma mais geral, a firmar-se como ator global e obter maior projeção em todas as regiões. Ter-se-á no futuro, se e quando concluído o processo de adesão, uma Venezuela onde ainda não está claro de que maneira se buscará canalizar a renda petrolífera para o desenvolvimento mais amplo do país, mas que já dá sinais de procurar promover alguma industrialização por substituição de importações. Esses projetos nem sempre coincidem, como se nota, mas a partir deles é possível deduzir algumas linhas que dão forma aos processos negociadores do bloco.

Desse modo, assim como o Brasil carece hoje de um projeto de desenvolvimento bem estruturado, mas nem por isso deixa de existir

uma espécie de projeto virtual que nutre a atuação de alguns órgãos, notadamente o Itamaraty (cf. Capítulos 6 e 7), nas negociações comerciais, assim também o Mercosul carece de um projeto de desenvolvimento conjunto, mas conta com um conjunto de interesses, percepções e conceitos que desempenham, provisoriamente, o papel de projeto comum a orientar os processos negociadores.

Pode-se formular a hipótese de que o projeto de desenvolvimento comum do Mercosul somente tomará forma na medida em que o próprio processo de integração entre os países do bloco se aprofundar. Quando houver harmonização de políticas setoriais, integração das cadeias produtivas, coordenação macroeconômica (cambial, fiscal e monetária), livre acesso pleno entre os sócios, nesse momento a política comum de desenvolvimento surgirá como conseqüência natural, armada com a política comercial comum como um de seus principais instrumentos.

No longo prazo, o Mercosul somente poderá atuar eficientemente em conjunto diante do mundo quando se constituir internamente como um bloco efetivamente integrado. Um processo de integração imperfeito continuará gerando um processo de negociação externa imperfeito: útil, e mesmo indispensável, mas imperfeito. Portanto, sempre gerador de tensões.

Volta-se, aqui, ao tema "coesão frente a terceiros *versus* correção de assimetrias", cuja premência demonstrou-se em especial à época da crise da ALCA, em 2003-2004, mas que permanece urgente, conforme discutido no Capítulo 2. Numa dimensão estratégica, e não emergencial como a daquele período, o conceito de "coesão frente a terceiros" pode traduzir-se como a necessidade de uma política comercial comum, enquanto o conceito de "correção de assimetrias" significa, em outras palavras, o próprio aprofundamento e consolidação do processo de integração. Essas são as duas dimensões básicas da vida do Mercosul desde os seus primórdios, a integração e o relacionamento externo, e a boa articulação entre elas, a ponte entre o aprofundamento interno do processo e a política comum frente a

terceiros, consiste na elaboração de uma política comum de desenvolvimento.

Do ponto de vista brasileiro, tendo em conta a firme defesa do *development space* em todos os foros multilaterais e bilaterais, revela-se aqui um paradoxo. Para melhor garantir-se das forças externas que tendem a restringir o *development space,* o Brasil precisa fortalecer o espaço de atuação regional, aprofundando o Mercosul, e para tanto renunciar a uma parte de sua capacidade regulatória, de seu *development space,* em favor de políticas comunitárias do Mercosul. O paradoxo se soluciona, contudo, se considerarmos que na verdade não se trataria de *renunciar* à capacidade regulatória em benefício do Mercosul, mas sim de *transpor* essa capacidade regulatória, essa faculdade definidora de políticas, para o plano do Mercosul, onde o Brasil continuaria tendo influência decisiva. Em lugar de estabelecer autonomamente certas políticas, o Brasil teria de negociá-las com os sócios – o que difere radicalmente da situação em que um país simplesmente se submete a um conjunto de "regras" ou "práticas" internacionais definidas de maneira exógena segundo os interesses dos países centrais e de suas empresas. Sob outra perspectiva, a própria manutenção e o aprofundamento do Mercosul podem ser entendidos como resultantes do exercício do *policy space,* ou seja, o próprio Mercosul é uma das políticas cujo espaço necessitamos defender.

CAPÍTULO 10

CONCLUSÕES

Capítulo 10
Conclusões

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho suscita algumas reflexões finais, que podem constituir elementos básicos a ter presentes, do ponto de vista brasileiro, na condução do relacionamento extra-regional do Mercosul, e que se elencam a seguir, a modo de conclusão.

O Mercosul é a plataforma principal do relacionamento comercial de seus países com o restante do mundo, e portanto um canal decisivo para a inserção internacional e o projeto de desenvolvimento de cada um. Quando esse papel do Mercosul como plataforma negociadora é contestado, vê-se ameaçada a própria construção básica do Mercosul como projeto de integração.

O relacionamento extra-regional é um aspecto de grande importância na evolução do Mercosul. Essa importância atingiu seu ápice no período em que coincidiram a maior crise interna já vivida pelo Mercosul, depois superada, e a fase mais intensa de negociações da ALCA (1999-2004).

A fase atual coloca novos desafios. O Mercosul tornou-se um ator global e gera uma alta expectativa de atuação eficiente do bloco frente a interlocutores grandes, médios e pequenos de todas as regiões do mundo.

O Mercosul foi bem-sucedido nas suas principais negociações até aqui, ao evitar a conclusão de acordos prejudiciais aos interesses de seus países membros e ao próprio projeto de integração. O bloco, porém, ainda carece de resultados negociadores importantes na construção de acordos amplos e vantajosos.[268]

O Brasil é o principal responsável pelo desenho do relacionamento extra-regional do Mercosul. Pode e deve continuar inspirando os principais elementos da política negociadora do Mercosul, atento às forças divergentes representadas pela Argentina (mais avessa às negociações, preocupada com sua política de reindustrialização), pelo Uruguai (muito inclinado às negociações com os desenvolvidos e utilizando a possibilidade de negociações bilaterais como moeda de troca para obter vantagens intra-bloco) e pela Venezuela (possível atitude de confrontação frente a parceiros importantes e sinais de pretender modificar os postulados básicos do Mercosul).

O Brasil deve tomar a iniciativa de propor modalidades de relacionamento extra-regional que permitam conciliar as visões dos sócios, dissipar as forças divergentes e canalizar as energias e aspirações legítimas de cada país para um projeto comum. O Brasil deve respeitar as sensibilidades dos sócios, mesmo porque também tem as suas, mas ao mesmo tempo buscar fórmulas que permitam o avanço nas negociações e a conclusão de acordos vantajosos para o bloco.

Uma política comercial comum do Mercosul que siga só as prioridades brasileiras sempre esbarrará nas resistências dos sócios e se mostrará inexeqüível no longo prazo. Para que o Brasil se confirme como um *system-affecting state*,[269] é preciso, no plano comercial, dotar o Mercosul das condições necessárias para ser um *system-affecting bloc*.

Se o Brasil pretende aprofundar o Mercosul e confirmá-lo como plataforma de atuação comercial externa, deve aprofundar o debate em torno da constituição de uma verdadeira política comercial comum. Cabe o Brasil assumir o papel de força propulsora da discussão de uma estratégia conjunta para as negociações extra-regionais.

A definição de uma política comercial comum requer a definição de uma política de desenvolvimento comum, com integração das cadeias produtivas e políticas harmônicas de crescimento e competitividade. Assim, a boa condução do relacionamento comercial externo requer um aprofundamento do Mercosul que vai muito além de aspectos

aduaneiros como a livre circulação de mercadorias e a eliminação de exceções à TEC.

As negociações necessitam, portanto, atar-se a uma política – a "política comercial comum" prevista no Tratado de Assunção, e que ainda não se materializou. A que objetivos deve corresponder essa política? Fortalecer o perfil do bloco; reforçar seus instrumentos internos de integração; abrir mercados de forma equilibrada; preservar o espaço para estratégias de desenvolvimento e criar elementos que ajudem a promovê-las; reforçar laços políticos com parceiros importantes; consolidar o Mercosul e a própria América do Sul como um pólo econômico, capaz de negociar autonomamente com os outros pólos, e não como apêndice de um dos pólos existentes.

Sem uma política comercial comum, as negociações podem ver-se perdidas na busca de objetivos pontuais, com alta tendência de concentração nos interesses agrícolas.

Os interesses exportadores do agronegócio são de grande importância, mas não devem dominar a agenda negociadora do Mercosul. Ao atuar unicamente como demandante agrícola, o Mercosul pode ser levado a concluir acordos danosos às aspirações de desenvolvimento de seus países. As negociações extra-regionais não devem contribuir para perpetuar e aprofundar uma certa divisão internacional do trabalho, na qual a países como os do Mercosul cabe essencialmente a produção agrícola. Devem contribuir para modificar essa estrutura. Os interesses exportadores agrícolas podem ser atendidos pela própria evolução dos mercados mundiais, sem necessidade de acordos de acesso que obriguem os países do Mercosul a concessões que comprometam seu desenvolvimento industrial e tecnológico.

O Brasil deve manter e utilizar a faculdade de desenvolver eixos bilaterais de relacionamento externos paralelos aos do Mercosul, mas com a cautela de que esses exercícios não sejam percebidos como sinal para a bilateralização das relações comerciais do bloco.

O Mercosul não deveria incorporar nenhum tipo de alarmismo

em sua agenda extra-regional. Não há desespero em concluir acordos comerciais com terceiros países, nem mesmo em se tratando dos maiores parceiros comerciais do mundo. O Mercosul não deve embarcar na visão ideológica de uma "obrigação de negociar". A negociação de acordos extra-regionais pode ser benéfica para o Mercosul, mas deve ser conduzida a partir de uma avaliação endógena feita pelo próprio Mercosul, e não de uma agenda imposta de fora com base em preocupações sumárias relativas a riscos de "perda de mercado".

Acordos extra-regionais podem criar laços mais profundos com parceiros importantes para um projeto de inserção autônoma na economia e o reforçar do Mercosul numa das vertentes essenciais para asseverar a eficiência do processo de integração.

A ampliação da agenda externa e a maior eficiência negociadora parecem ser demandas internas do bloco. Há grande expectativa nesse sentido, proveniente de várias frentes identificadas com o processo de integração. Todos os que querem um aprofundamento do Mercosul tendem a querer um Mercosul mais atuante frente a terceiros.[270]

Por outro lado, há fortes interesses por trás do esforço de várias correntes, internas e externas, em desacreditar o Mercosul como bloco negociador. Trata-se, entre outros: de norte-americanos que percebem o Mercosul como empecilho a qualquer projeto hemisférico dos EUA; de europeus que querem justificar sua própria incapacidade em fazer as concessões necessárias para fechar um acordo com o Mercosul; do agronegócio brasileiro, que deseja o Mercosul como um instrumento negociador destinado a defender, basicamente, os interesses do próprio agronegócio, como se estes se identificassem automaticamente com os do país; dos setores brasileiros de oposição sistemática à política externa e comercial do Governo Lula (por não encontrarem ao que opor-se na política macroeconômica); de uruguaios que querem seguir o modelo chileno e negociar individualmente sem o peso do Brasil e da Argentina. É sempre necessário, portanto, procurar analisar o que está por trás das críticas ao Mercosul como bloco negociador, e estimar se

essas críticas atendem ao real interesse do bloco e de seus países membros. A maioria das críticas que se fazem à condução das negociações extra-regionais do Mercosul são infundadas, e tendem a basear-se em uma ideologia oriunda dos países desenvolvidos, segundo a qual os PEDs devem negociar preferencialmente com os desenvolvidos e ceder a todas as demandas destes.

Os acordos comerciais do Mercosul são ao mesmo tempo instrumentos econômicos e políticos, e não convém dissociar as duas dimensões. Os países do Mercosul, assim como os demais PEDs, não devem aceitar que lhes seja negado o espaço para uma reflexão política de seu relacionamento econômico externo. Os países desenvolvidos sempre concatenam as dimensões política e econômica em suas negociações comerciais. Pretender que os PEDs se restrinjam ao "pragmatismo econômico" em suas relações comerciais serve apenas a perpetuar uma estrutura de poder em favor dos desenvolvidos.

As negociações comerciais são, entretanto, um instrumento político difícil de manejar, e que facilmente escapa ao controle de seus formuladores iniciais. Exigem muito mais sacrifícios e complicados equilíbrios de interesses do que os demais instrumentos tradicionais de ação política, tais como os acordos de cooperação e os mecanismos de diálogo. Por outro lado, os acordos comerciais solidificam uma relação política de uma maneira que nenhum outro instrumento é capaz de fazer.

Os modelos de acordos de livre comércio que circulam hoje no mundo estão eivados de uma certa ideologia favorável aos países desenvolvidos e desfavoráveis aos países em desenvolvimento. Não se trata aqui de "demonizar" os países desenvolvidos, mas apenas de apontar o fato de que suas negociações com os PEDs foram até hoje formuladas quase que unicamente de acordo com os interesses do Norte. Há necessidade premente de que os PEDs negociem também a partir de seus próprios interesses, e não aceitem que as contrapartes desenvolvidas lhes digam quais são esses interesses.

A promoção dos interesses dos PEDs exige uma reformatação dos modelos negociadores disponíveis, e não somente a obtenção de maiores concessões dentro desses modelos. A criação de novos modelos, adequados aos interesses dos PEDs e, especificamente, do Mercosul, requer um amplo trabalho por parte do bloco.

Esse trabalho ver-se-ia facilitado se fosse possível impulsionar uma "OCDE do Sul", um foro de discussão dos países em desenvolvimento que elaborasse novos conceitos para a sua inserção mundial.

É possível ao menos tentar modificar a lógica tradicional das negociações econômico-comerciais Norte-Sul e introduzir novos paradigmas para as negociações Sul-Sul. Para isso não basta modificar os modelos de negociação de acordos, mas faz-se preciso também redesenhar os modelos de percepção da realidade econômica internacional.

Os acordos bilaterais, com o espaço de manobra que proporcionam, bem maior que o da OMC, seriam um terreno adequado para negociações de um novo tipo, orientadas para uma verdadeira agenda do desenvolvimento, que incluísse questões como tecnologia, infra-estrutura, energia e política industrial, em lugar da tradicional barganha "tudo por agricultura".

As negociações do Mercosul com países desenvolvidos deveriam ser, não aposentadas, nem substituídas por negociações Sul-Sul, mas colocadas em novas bases, efetivamente vinculadas a um projeto de desenvolvimento. Com os Estados Unidos e com o Japão, uma vez que não temos hoje negociações comerciais, pode-se cogitar em buscar essa nova linha numa negociação futura. Com a UE, a possibilidade de uma tal reformatação afigura-se baixa, diante do patrimônio negociador já acumulado, o que não impede o Mercosul de procurar explorar ao máximo as flexibilidades do modelo atual.

As negociações do Mercosul com outros países em desenvolvimento adquirem importância crescente, diante dos rumos do comércio e da economia mundial, na qual os PEDs têm cada vez

maior participação. Essas negociações têm grande potencial de contribuição para as respectivas políticas de desenvolvimento, e não devem consistir na simples transposição de modalidades negociadores dos tradicionais acordos comerciais Norte-Sul.

O Governo brasileiro, assim como os dos demais países do bloco, deve estar pronto para receber a cobrança de diferentes setores da sociedade civil no sentido da obtenção de resultados concretos no relacionamento extra-regional do Mercosul. Há que reconhecer que "a legitimidade interna da política externa é gerada pela percepção de que esta política tem implicações positivas para o desenvolvimento econômico",[271] mas, no caso das negociações extra-regionais, é necessário que essa contribuição para o desenvolvimento não seja medida apenas em termos de acesso a mercados para alguns produtos.

Os problemas de organização do Mercosul não são determinantes para os atrasos negociadores. Entretanto, a criação de uma Comissão Negociadora do Mercosul, de caráter permanente, com um presidente e funcionários próprios, atuando sob as orientações dos Estados Partes, seria essencial como ferramenta de execução de uma estratégia negociadora, além de contribuir para o aperfeiçoamento institucional e a consolidação do Mercosul.

O princípio da negociação em conjunto é um dos pilares centrais do Mercosul e deve ser firmemente mantido, sob pena de desarticulação do bloco e comprometimento das bases da política externa brasileira dos últimos 20 anos. A defesa desse pilar recomenda a formulação de uma estratégia negociadora e sua execução eficiente, de modo a comprovar o papel do Mercosul como instrumento para uma melhor inserção de seus países no mundo.

ANEXOS

ANEXO I

TEXTO DO PREÂMBULO E DO ARTIGO 1º DO TRATADO DE ASSUNÇÃO

TRATADO DE ASSUNÇÃO

TRATADO PARA A CONSTITUIÇÃO DE UM MERCADO COMUM ENTRE A REPÚBLICA ARGENTINA, A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, A REPÚBLICA DO PARAGUAI E A REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

(26/03/1991)

A República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, doravante denominados "Estados Partes";

CONSIDERANDO que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social;

ENTENDENDO que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômica da complementação dos diferentes setores da economia, com base no princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio;

TENDO em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países;

EXPRESSANDO que este processo de integração constitui uma resposta adequada a tais acontecimento;

CONSCIENTES de que o presente Tratado deve ser considerado como um novo avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração da América Latina, conforme o objetivo do Tratado de Montevidéu de 1980;

CONVENCIDOS da necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes e de modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens de serviço disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes;

REAFIRMANDO sua vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos, com a finalidade de alcançar os objetivos supramencionados;

ACORDAM:

CAPÍTULO I
Propósito, Princípios e Instrumentos

Artigo 1º - Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará "Mercado Comum do Sul" (MERCOSUL).

Este Mercado Comum implica:

A livre circulação de bens serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente;

O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou

agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;

A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e

O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

ANEXO II

DECISÃO 32/00 DO CONSELHO DO MERCADO COMUM

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 32/00: RELANÇAMENTO DO MERCOSUL - RELACIONAMENTO EXTERNO

TENDO EM VISTA: o Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto, a Decisão CMC N° 10/92 e a Resolução GMC N° 35/92;

CONSIDERANDO:

Que a constituição de um mercado comum implica, entre outros aspectos, a necessidade de contar com uma política comercial externa comum.

Que os Estados Partes têm manifestado a necessidade de preservar, por um período adicional, as preferências comerciais negociadas bilateralmente com os países membros da ALADI com os quais não se finalizou a negociação de um marco normativo que regule as relações comerciais entre eles e o MERCOSUL.

Que os Estados Partes entendem que é necessário priorizar as negociações como bloco estabelecendo uma data limite para a negociação de acordos bilaterais.

O CONSELHO DO MERCADO COMUM DECIDE:

Art. 1º.- Reafirmar o compromisso dos Estados Partes do MERCOSUL de negociar de forma conjunta acordos de natureza

comercial com terceiros países ou blocos de países extra-zona nos quais se outorguem preferências tarifárias.

Art. 2º.- A partir de 30 de junho de 2001, os Estados Partes não poderão assinar novos acordos preferenciais ou acordar novas preferências comerciais em acordos vigentes no marco da ALADI, que não tenham sido negociados pelo MERCOSUL.

Art. 3º.- Os Estados Partes realizarão todos os esforços, com o objetivo de concluir, até 31 de dezembro de 2000, a renegociação tarifária das consolidações de cada Estado Parte na OMC, com base na TEC.

Art. 4º.- Os Estados Partes proporão reiniciar as negociações com a Comunidade Andina de Nações (CAN) e com o México com vistas a assinar, no máximo até 31 de dezembro de 2001, o acordo para regular as relações comerciais preferenciais entre o MERCOSUL e a CAN e entre o MERCOSUL e o México. Caso não seja possível concluir as negociações, as preferências vigentes só poderão ser mantidas até 30 de junho de 2003.

ANEXO III

QUADRO DOS PROCESSOS DE NEGOCIAÇÃO E DE DIÁLOGO EXTRA-REGIONAIS DO MERCOSUL

América do Norte

- Estados Unidos: Proposta do Mercosul de negociar um ALC "4+1", que não obteve reação positiva da parte norte-americana.
- Canadá: Avanço, em 2005, nos entendimentos para uma negociação de ALC "4+1", interrompidos desde então por iniciativa canadense.

Europa

- União Européia: Processo negociador desde 1999 para um Acordo de Associação Inter-Regional compreendendo um ALC.
- EFTA (Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein): Processo de diálogo, lançado em 2000, com a assinatura de um Plano de Ação. Primeira reunião do Grupo Conjunto em novembro de 2002. Reuniões de consulta sobre temas da OMC entre funcionários das delegações em Genebra, desde então.
- Turquia: Proposta turca de negociação de um ALC, apresentada em agosto de 2006, por Nota da Embaixada da Turquia em Brasília. O Mercosul ainda não definiu sua resposta e não voltaram a haver contatos com a parte turca.

- Rússia: Mecanismo de Diálogo Político e Cooperação. (Estabelecido em abril de 2003, contemplando inclusive temas econômico-comerciais. Em 2005 a Argentina apresentou aos sócios um projeto de Plano de Ação sobre Comércio e Investimentos Mercosul-Rússia, que não chegou a ser aprovado nas consultas intra-bloco).

Mundo árabe e Oriente Médio

- Conselho de Cooperação do Golfo: Acordo-Quadro assinado em maio de 2005. Processo negociador de um ALC iniciado em novembro de 2005.
- Egito: Acordo-Quadro assinado em julho de 2004 prevendo a negociação de acordo de preferências tarifárias e ALC; negociações ainda não iniciadas.
- Marrocos: Acordo-Quadro assinado em novembro prevendo a negociação de Acordo de Preferências Tarifárias e Acordo de Livre Comércio; negociações ainda não iniciadas.
- Líbano: Proposta libanesa de um ALC com o Mercosul. (Apresentada em março de 2004, ainda sem resposta do Mercosul.)
- Autoridade Palestina: Idéia de negociação de um ALC com o Mercosul aventada pela parte palestina, através de canais diplomáticos, em julho de 2006, ainda sem resposta do Mercosul.
- Israel: Acordo-Quadro assinado em dezembro de 2005. Negociação de um ALC a partir de fevereiro de 2006. Acordo de Livre Comércio assinado em dezembro de 2007.
- Irã: Proposta de negociação de um ALC com o Mercosul aventada pelo Embaixador iraniano em Brasília, em setembro de 2006 (ainda não respondida pelo Mercosul).

África Sub-Saariana

- CPLP: Proposta de negociação de ALCs entre o Mercosul e os países em desenvolvimento da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, formulada pelo Brasil durante a V Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da CPLP, em julho de 2004; até o momento, apenas São Tomé e Príncipe e Cabo Verde manifestaram interesse positivo.
- SACU: Acordo-Quadro Mercosul-África do Sul assinado em dezembro de 2000. Início das negociações Mercosul-SACU em julho de 2003 (a SACU, sigla em inglês da União Aduaneira da África Austral, é formada pela África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia). Acordo de Preferências Tarifárias assinado com a SACU em dezembro de 2004. Processo de ampliação do APT em negociação desde a assinatura.

Ásia e Pacífico

- Índia: Acordo de Preferências Tarifárias assinado em dezembro de 2004. Negociações para ampliação do APT em andamento desde outubro de 2006.
- Paquistão: Acordo-Quadro assinado em julho de 2006 prevendo a negociação de um APT e posteriormente de um ALC. Troca de propostas negociadoras iniciais no segundo semestre de 2006.
- Cingapura: Proposta de Cingapura de negociação de um ALC, em abril de 2004, não acolhida pelo Mercosul, evoluindo para a negociação, a partir de 2005, de um Entendimento sobre Comércio e Investimentos, ainda não assinado.
- ASEAN: Idéia de convite à ASEAN para enviar representante à Cúpula do Mercosul em julho de 2006, e

iniciar diálogo com o bloco, não concretizada. Assinatura de um Memorando de Entendimento, em agosto de 2007, criando mecanismo de diálogo Mercosul-ASEAN sobre temas comerciais.

- Coréia: Proposta coreana de negociação de um ALC com o Mercosul em junho de 2004. Realização de estudo conjunto sobre a factibilidade de um ALC, concluído em novembro de 2006. Datas pendentes para reunião de alto nível de discussão do estudo de factibilidade.
- Japão: Processo de diálogo, mediante Reuniões de Alto Nível Mercoul-Japão, iniciado em outubro de 1996. Sete Reuniões de Alto Nível realizadas desde então, a última em abril de 2006.
- China: Processo de diálogo inaugurado em 1997. Cinco reuniões de alto nível realizadas desde então, a última em junho/julho de 2004. Nessa ocasião decidiu-se formar "grupo de enlace" em Pequim (funcionários das Embaixadas dos países do Mercosul e Chancelarias chinesa) e na capital da Presidência Pro-Tempore do Mercosul (vice-versa), que não chegou a se reunir. A China aventou a idéia de um ALC, e o Mercosul de um APT.
- CER (Austrália e Nova Zelândia): Processo de diálogo iniciado em 1994 sobre temas comerciais de interesse comum. Realizaram-se até o momento seis reuniões de funcionários de alto nível, a última em novembro de 2004.

ANEXO IV

PRODUTO INTERNO BRUTO DE PAÍSES SELECIONADOS NO PERÍODO 2000-2007

VARIAÇÃO DO PIB EM MOEDA NACIONAL, A PREÇOS CONSTANTES:

	Crescimento do PIB 2000-2007	Crescimento do PIB *per capita* 2000-2007
China	92%	84%
Índia	62%	45%
Rússia	52%	58%
Argentina	28%	20%
Brasil	23%	12%
México	18%	10%
EUA	18%	10%
Japão	11%	10%
Alemanha	7%	7%

Fonte: Elaboração própria a partir de estatísticas do FMI, disponíveis em www.imf.org.

Notas

[1] A grafia "MERCOSUL", com maiúsculas, sigla de "Mercado Comum do Sul", é utilizada no Tratado de Assunção e nos documentos oficiais do bloco (Decisões do Conselho, Resoluções do Grupo Mercado Comum, etc.). Entretanto, ao longo dos anos, tem-se generalizado, em paralelo, o uso da grafia "Mercosul", com minúsculas. Essa forma é empregada, por exemplo, nos discursos e artigos do Presidente da República e do Ministro das Relações Exteriores que figuram no sítio oficial do MRE, e na grande maioria das matérias da imprensa brasileira. No sítio de pesquisas "Google", cerca de 75% das primeiras 300 ocorrências do nome desse processo de integração utilizam a grafia "Mercosul". O presente trabalho opta pela forma "Mercosul", por entender que a forma "MERCOSUL" denota antes a frieza burocrática do sistema de integração econômica, enquanto "Mercosul" gera uma sensação de maior familiaridade e intimidade, mais apropriada a indicar no plano semiótico a riqueza e complexidade desse processo multidimensional.

[2] "GATT arose in response to the protectionist trade policies of the 1920s and 1930s. As is well known, trade barriers became increasingly restrictive following World War I. The situation worsened when the U.S. enacted the Smoot-Hawley Tariff Act in 1930. Average U.S. tariffs then increased from 38 to 52%. U.S. trading partners were, of course, not pleased, and a spate of retaliatory tariffs were imposed. Ultimately, the major powers imposed tariff rates that were generally on the order of 50%. As Hudec (1990, p. 5) explains, 'the postwar design for international trade policy was animated by a single-minded concern to avoid repeating the disastrous errors of the 1920s and 1930s.'" (BAGWELL e STAIGER, 2002)

[3] "Ao término da Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional (...) pôs-se de acordo sobre o estabelecimento de uma estrutura jurídico-institucional de âmbito mundial, com o objetivo de disciplinar as relações econômicas entre os Estados. (...) Visava-se a coibir práticas que, sobretudo no período entre os dois conflitos bélicos (...) haviam contribuído para agravar os problemas econômicos e políticos internacionais, culminando na Grande Depressão e na guerra de 1939-1945. (...) Chegou-se (...) a um conjunto de normas que, embora formalmente igualitárias, deveriam (...) favorecer a potência hegemônica e seus principais aliados." (SOUTO MAIOR, 2004, pág. 165.)

[4] "Tratava-se de induzir países mais fracos, porém incomodamente competitivos em algumas áreas, a aceitarem uma espécie de liberalismo econômico *à la carte*, que promovesse uma liberalização do comércio internacional que favorecia os grandes, mas que, ao mesmo tempo, não impedisse estes últimos de defender setores das suas economias considerados vulneráveis à competição dos pequenos." (SOUTO MAIOR, 2004, pág. 168.) Essa descrição refere-se aos anos 40, mas poderia aplicar-se aos dias atuais.

[5] Nos anos 60, "dado o peso econômico crescente dos países em desenvolvimento

e (...) o clima político da Guerra Fria, (...) os países mais ricos foram (...) levados a, pragmaticamente, fazer algumas concessões às aspirações das nações mais pobres, ainda que da forma menos onerosa possível. Chegou-se assim à criação do Sistema Geral de Preferências." O SGP foi aprovado na II UNCTAD, em 1968. Do mesmo modo, hoje, se fizerem alguma concessão, o farão também "da forma menos onerosa possível", e provavelmente em grau comparativamente menor ao de então, pois já não se encontram sob o aguilhão da Guerra Fria. (SOUTO MAIOR, 2004, pág. 169.)

[6] "Os países pobres iam (...) tomando consciência de quanto (...) o sistema estabelecido (...) podia congelar as vantagens comparativas. (...) Passaram, pois, a questionar as próprias bases de um sistema que, entretanto, não tinham a força econômica e política necessária para modificar." (SOUTO MAIOR, 2004, pág. 169) Essa consciência parece não existir nos dias de hoje. Estamos diante de um sério problema de absorção, pelos PEDs, ou pelo menos alguns deles, de uma ideologia alheia aos seus interesses, quando se colocam como demandantes essencialmente agrícolas: mesmo se obtiverem o que pleiteiam, não farão senão aprofundar o fosso de estrutura produtiva que os separa dos desenvolvidos.

[7] Isso ficou claro, por exemplo, nas repetidas ameaças norte-americanas de supressão de benefícios do SGP ao Brasil como represália por alegadas violações de direitos de propriedade intelectual. São também muito conhecidas as distorções e a possibilidade de tratamento discricionário proporcionadas pelo mecanismo de graduação. Sobre a possibilidade de retaliações proporcionada pelo SGP, veja-se por exemplo "Brasil perde preferência nos EUA" (*O Estado de S. Paulo*, 29/06/2007): "Os Estados Unidos excluíram três produtos brasileiros do Sistema Geral de Preferências (SGP), medida que está sendo considerada retaliação à posição brasileira na negociação da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) e à decisão de pedir a licença compulsória do medicamento Efavirenz, do laboratório americano Merck, Sharp & Dohme. A Representação de Comércio dos EUA (USTR) anunciou ontem que freios, acessórios de freios e ferrozircônio exportados pelo Brasil passarão a pagar impostos de importação. A medida atinge US$ 224 milhões exportados, que passarão a ter tarifas de 2,5% a 4,2%. (...) O outro país atingido pela exclusão foi a Índia. Suas exportações de US$ 2,2 bilhões em jóias de ouro passam ser tributadas. (...)Outros países atingidos foram Venezuela (US$ 263 milhões de metanol),Tailândia (US$ 700 milhões em componentes de jóias) e Filipinas (fiação para ignição). A Tailândia também quebrou a patente de remédio antiaids."

[8] "(...) The first and most fundamental victory of the Europeans and Americans in the Uruguay Round had been to succeed in subsuming a wide array of disparate activities (e.g. banking, aviation, communication) under the label of 'trade in services' and therefore to make these (...) activities a legitimate topic for

the Round to cover." (MEUNIER e NICOLAÏDIS, pág. 90)

[9] A Rodada Uruguai (e os novos acordos bilaterais) tornam a tarefa do desenvolvimento mais difícil do que antes. (cf. WADE, 2003a, pág. 623)

[10] Movimentos de valor muito discutível, já que, tais como se configuravam nas últimas propostas na reunião do G-4 em Potsdam, em junho de 2007, os "cortes" de subsídios norte-americanos na realidade consistiriam no estabelecimento de um teto superior ao volume de subsídios já concedido, enquanto os "cortes" de tarifas agrícolas pela UE, após a aplicação de mecanismos de "sensibilidades", resultariam na manutenção de tarifas proibitivas nos principais produtos.

[11] Qualquer proposta ou posição que não vista o manto da pureza técnica não tem possibilidades de prosperar nesse ambiente. Com efeito, o vício de origem se perpetua também graças a um trabalho quotidiano de doutrinamento e cooptação dos PEDs: para ser ouvido é preciso falar a linguagem do sistema, e essa linguagem não possibilita a discussão das bases da negociação comercial multilateral, mas apenas de questões pontuais. Não há lugar para considerações políticas. Os atores periféricos somente podem ganhar alguma atenção se se comportarem como os atores centrais. Somente o Brasil e a Índia conseguem escapar parcialmente a esse esquema, e mesmo assim apenas nos mais altos níveis de discussão, pois no nível técnico não têm, como os demais, nenhum espaço para argumentar fora dos cânones. A divergência pode dar-se em relação aos coeficientes ou à interpretação dos artigos, mas não, por exemplo, ao problema do fosso tecnológico e da excessiva especialização produtiva induzidos pelo atual panorama das trocas mundiais (alguns dirão que esse problema não existe e que os fluxos estão na verdade reduzindo o fosso tecnológico, e haverá argumentos nos dois sentidos; cabe perguntar, no entanto, se não deveria uma Organização Mundial do Comércio prover espaço para a discussão desse tipo de tema).

[12] LAZZARATO, 2006, pág. 98.

[13] "Neoliberalism shows its respect for power through total silence. Neoliberalism did yeoman service to the industrialized countries by promoting the status quo and making it intellectually respectable while concealing the element of raw power that underwrote this status quo." (AYOOB e ZIERLER, 2005, pág. 34)

[14] Cf. MARCONINI, 2003, pág. 188-189.

[15] "La transnacionalización de la producción y el comercio exigen – sobre todo a la periferia – la abolición de las fronteras, la reducción de los ámbitos de las soberanías económicas nacionales (...) a fin de garantizar la seguridad del comercio, de la producción descentralizada e interdependiente de los flujos internacionales de inversión." (IBARRA, 2005, pág. 400)

[16] Sobre o caráter nocivo aos países em desenvolvimento oriundo da Rodada Uruguai e dos modelos de negociação bilateral inspirados no NAFTA, cf. UMAÑA MENDOZA, 2006, principalmente pág. 74-81, e WADE, 2003a, *passim*.

[17] Segundo Umaña Mendoza, "o engodo da bilateralização é evidente: progride-

se em tudo o que é de interesse dos países desenvolvidos, enquanto o que se constitui em abertura dos mercados para os bens e serviços de interesse dos países em desenvolvimento permanece parado. (...) São (...) tratados de proteção de investimentos e não precisamente de livre comércio." (UMAÑA MENDOZA, 2006, pág. 81)

[18] WADE, 2003a, identifica claramente a inversão do conceito de "regras" ou "regulamentações" utilizado nos ALCs. "The regulations are not about limiting *companies'* options as 'regulation' normally connotes; rather, they are about limiting the options of developing country governments to constrain the options of companies operating or hoping to operate within their borders. In fact, the new regulations are designed to expand the options of developed country firms to enter and exit markets more easily, with fewer restrictions and obligations, and to lock-in their appropriation of technological rents." Essa é a principal agenda, segundo Wade, tanto de organizações multilaterais quanto de acordos bilaterais. Esses instrumentos "have come together to legitimize a level of intrusion into the economies and policies of developing countries hitherto frowned upon by the international community". Tal intrusão se dá sem as almejadas compensações em acesso a mercados: "At the same time, the US and the UE have not followed through on their general commitments to improve market access for developing countries. Both have kept large parts of their economies off the negotiating table." Como conseqüência da intrusão normativa e da falta de acesso a mercados, produz-se uma limitação na capacidade de implementar políticas de desenvolvimento: "The net result is that the 'development space' for diversification and upgrading policies in developing countries is being shrunk behind the rhetorical commitment to universal liberalization and privatization. (...) All this constitutes a shrinkage not only of development space, but also of 'self-determination' space. It ties the hands of developing countries 'forever' to the *North's interpretation* of a market opening agenda."

[19] A especialidade da parceria ficava clara no próprio conteúdo do acordo, provavelmente o mais "brando" jamais assinado pelos EUA: não há cláusulas de proteção de investimentos; as cláusulas sobre serviços, propriedade intelectual e compras governamentais são do tipo *best endeavour;* e incluiu-se uma cláusula de "indústria nascente" permitindo a Israel elevar tarifas, durante cinco anos, para certos produtos no bojo de políticas de "industrialização e desenvolvimento".

[20] "A discricionariedade aplicada pelos países desenvolvidos não só cria novas assimetrias entre os países em desenvolvimento como também uma espécie de concorrência para aproximar-se do que se condicionava por parte dos que aspiravam a receber as preferências." (UMAÑA MENDOZA, 2006, pág. 72)

[21] Os acordos da Rodada Uruguai – TRIPS, TRIMS e GATS – seriam fortemente assimétricos em desfavor dos países em desenvolvimento: "The agreements (...)

help to lock in the economic, political and military dominance of [G7] (...)". (WADE, 2003a, pág. 622) Mas os demais acordos da Rodada Uruguai, que poderiam compensar aqueles três, no fundo também favorecem os países do Norte: "WTO agreements on antidumping, subsidies and countervailing measures, agriculture, textiles (...) lack any economic rationale beyond the mercantilist interests of a narrow set of powerful groups in advanced industrial countries." (RODRICK, 2001)

[22] Sucessivamente renovado em 1979 (Lomé II), 1985 (Lomé III) e 1989 (Lomé IV), substituído em 2000 pelo Acordo de Cotonou.

[23] As circunstâncias do lançamento das negociações Mercosul-União Européia serão discutidas no Capítulo 2.

[24] Segundo comunicação da Missão do Brasil junto às Comunidades Européias (BRASEUROPA), em abril de 2007, a Comunidade Européia indicou que os acordos a serem negociados com Índia, ASEAN e Coréia seriam "competitiveness-driven: comprehensive and ambitious in coverage, aiming at the highest possible degree of trade liberalisation including far-reaching liberalisation of services and investment. They will also seek stronger protection of intellectual property rights."

[25] Na última Reunião de Alto Nível Mercosul-Japão, realizada em abril de 2006, em Buenos Aires, o lado japonês proporcionou esclarecimentos sobre o modelo de *Economic Partnership Agreements.*

[26] Desde a época da assinatura do NAFTA, muitos mexicanos e outros latino-americanos parecem preferir referir-se àquele acordo simplesmente como "el TLC", ou "el Tratado de Libre Comercio", mostrando até que ponto absorveram a idéia de que o NAFTA é "o" acordo de livre comércio por excelência e modelo para todas as negociações bilaterais.

[27] "US negotiators place emphasis on a strategy of sequential trade negotiations, which rests on the generation of (...) a 'spiral of precedents', which can then be deployed as the baseline for subsequent bilateral and multilateral trade negotiations." (PHILIPS, 2003, pág. 333)

[28] BELLO, 2003, pág. 64,65

[29] Todos os PEDs tiveram seu *policy space* seriamente reduzido na esteira das crises financeiras dos anos 80 e 90 e das medidas que lhes foram impostas para superá-las: abertura comercial indiscriminada, abandono de iniciativas de política industrial e tecnológica em áreas-chave (como a informática no Brasil), eliminação de controles ao investimento estrangeiro. A diferença reside no fato de que alguns, ou a maioria, congelaram essa situação em ALCs com parceiros desenvolvidos, e outros não, como é o caso dos países do Mercosul. A mais recente crise financeira, a da Argentina em 2001, teve aliás, o efeito contrário das anteriores, ao determinar a adesão da Argentina ao modelo de preservação do *policy space*, criando uma coesão do Mercosul em torno desse objetivo básico,

que inexistia antes da crise e tornou o bloco muito mais capaz de atuar internacionalmente em sua defesa.

[30] É interessante notar que alguns analistas brasileiros sustentam a concepção pejorativa dos acordos concentrados em acesso a mercados e defendem a agenda do Norte, os "novos temas", como sendo de interesse do Sul, principalmente para atrair investimentos. Cf. por exemplo (JANK e ARASHIRO, 2004, pág. 34): "Com relação aos acordos comerciais, a estratégia brasileira continua marcada pelo formato do 'velho regionalismo' (...) [que] caracterizou-se pela troca de preferências tarifárias pontuais entre países em desenvolvimento (Sul-Sul). Na década de 1990, no entanto, o universo dos acordos comerciais expandiu-se para incluir a possibilidade de parcerias entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento (Norte-Sul). A promoção da liberalização econômica e os esforços dos países em desenvolvimento para atrair investimentos estrangeiros estimularam um (...) 'novo regionalismo' que vai muito além da liberalização do comércio de bens para refletir uma visão de integração mais profunda, baseada em regras e disciplinas mais estritas."

[31] É interessante observar que o compêndio de instrumentos internacionais sobre transferência de tecnologia preparado pela UNCTAD, em 2001, incluía basicamente instrumentos destinados a evitar a transferência de tecnologia (por meio de normas de propriedade intelectual e requisitos de não-vinculação entre a admissão de investimentos e a transferência tecnológica). (UNCTAD, 2001)

[32] Cf. ADDA, 2004, *passim.*

[33] O único acordo assinado por um dos países centrais que não parece assim tão "barato" é justamente o único assinado entre dois países desenvolvidos, o ALC EUA-Canadá (ou mais especificamente, nos dias de hoje, a vertente EUA-Canadá do NAFTA), que vem permitindo aos canadenses contestar, com maior ou menor êxito, medidas protecionistas norte-americanas e políticas que prejudicam investimentos canadenses nos EUA. Talvez a experiência desses incômodos causados por um ALC entre desenvolvidos seja um dos motivos que desestimulam a negociação de outros ALCs Norte-Norte.

[34] "The prevalence of 'consensual' dimensions in US hegemony in the Americas has been facilitated first and foremost by changes in the Latin American region, specifically in the moves towards market reform and democratization that have created the conditions under which 'what would have been seen as imperialism in earlier decades now had the promise of reinforcing development aspirations.'" (PHILIPS, 2003, pág. 331-332)

[35] O ALC Coréia-Chile, assinado em 2003, traz todo o aparato típico do NAFTA, com inúmeras cláusulas e capítulos que vão no sentido da interferência com a capacidade regulatória nacional em benefício dos investidores estrangeiros, incluindo procedimento de solução de controvérsias com "cláusula investidor-Estado", liberalização de serviços transfronteiriços, com ênfase em serviços

financeiros e telecomunicações, capítulos sobre compras governamentais e políticas de concorrência, etc.

[36] Um dos exemplos mais interessantes de ALC Sul-Sul recentemente concluído é o do acordo Chile-China. Trata-se essencialmente um acordo de eliminação tarifária, com cobertura muito ampla (o universo de produtos excluídos por parte da China representa 1% do volume de comércio, e por parte do Chile, 3%). Não há cláusulas sobre investimentos, serviços, compras governamentais ou concorrência, e o tratamento da propriedade intelectual se limita ao reconhecimento de algumas denominações de origem e ao compromisso do tipo *best endeavour* para combate à pirataria. Apesar da ampla cobertura de comércio, o acordo tem sido considerado de "baixa qualidade" por parte de analistas defensores do modelo Norte-Sul, justamente por não conter cláusulas regulatórias que interfiram com a legislação doméstica. Podem-se discutir as especificidades dos casos chinês e chileno, que lhes permitiram assinar um acordo desse tipo, mas para além das particularidades, parece estar surgindo em várias áreas a percepção de que ALCs entre países em desenvolvimento podem e devem seguir um *script* diferente daquele vigente nos ALCs Norte-Sul.

[37] O Professor Lee Hae-yeong, da Universidade de Hanshin, na Coréia, por exemplo, recentemente afirmava acerca do ALC Coréia-EUA recém-firmado: "(...) when it comes to intellectual property rights you find yourself embarrassed to call the process a 'negotiation'. The whole host of committees, ten in all, can be 'expected' to play the role of a whole separete government. They will be commissioned with a considerable portion of public policy." (HAE-YEONG, 2007)

[38] "For the UE, encouraging closer ties with Mercosur was connected to its concern about expanding US activism in the region – the Initiative of the Americas in 1990, the (...) NAFTA, and (...) the (...) FTAA." (DOCTOR, 2007, pág. 290)

[39] Cf. o documento "Pour un renforcement de la Politique de l'Union Européenne à l'égard du Mercosur" (projeto de comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho), de outubro de 1994. Disponível no arquivo da DUEX.

[40] O que poderia ser juridicamente consolidado, bastando que a UE negociasse com o Mercosul um acordo contendo cláusula de nação-mais-favorecida.

[41] Para tomar a expressão de um negociador argentino da época.

[42] Outros elementos a considerar para consolidar definitivamente o bloco frente a terceiros (e frente a si mesmo) seriam os espinhosos temas de um regime comum de tratamento dos investimentos externos e, em parte ligada a este, a questão do que em algum momento se denominou "políticas públicas que distorcem a competitividade", que envolve principalmente a questão dos regimes fiscais e dos créditos públicos ao investimento.

[43] Para a evolução da política externa argentina nos anos 90, cf. GOMES SARAIVA e TEDESCO, 2001.

[44] A assinatura do Acordo-Quadro foi, até hoje, a ocasião que reuniu o maior número de Chefes de Estado e Governo do Mercosul e da União Européia: estavam presentes os Chefes de Governo dos então 15 países da UE, os Chefes de Estado da França e Finlândia e os Presidentes dos países do Mercosul – exceto o Brasil (o Presidente Fernando Henrique Cardoso encontrava-se em viagem à China). Tratava-se de um sinal claro das altas expectativas que o relacionamento então suscitava.

[45] Exercício basicamente dilatório de compilação de estatísticas, que duraria três anos – mas que não deixou de ensejar algumas discussões acaloradas cada vez que se mencionava a palavra "agricultura".

[46] Para a cronologia da pré-negociação e negociação Mercosul-UE até 2001, cf. SAVINI, 2001.

[47] O Comitê 113, assim chamado em referência ao Artigo 113 do Tratado de Roma, que trata da competência negociadora da Comissão em matéria comercial, reúne periodicamente representantes da Comissão e dos Estados Membros, para que a primeira relate o andamento das negociações comerciais e recebe as orientações dos Estados.

[48] O texto completo da Decisão 32/00 figura como Anexo I deste trabalho.

[49] "La guerra de Iraq sin duda afectó la imagen de EEUU en la región, pero no en el sentido que muchos creen, sino más bien como la queja de la amante dejada de lado (...)" (LAGOS, 2006, pág. 96).

[50] Muitos descriam dessa capacidade de sobrevivência do Mercosul: "(...) In the case of Mercosur (...) the persistence of political fragility and patchy or shallow integration is seen to merit a pessimistic prognosis, in the sense that the bloc is perceived as ill-equipped to meet the challenges of an FTAA (...)" (PHILIPS, 2003). No mesmo sentido: "(...) [Mercosur] is an ineffective regional association (...) It is likely to be marginalised by profound differences of perspective between its major partners, and overtaken by broader processes such as the (...) FTAA." (Paul Cammack, da Universidade de Manchester, escrevendo em 2001, citado por PHILIPS, 2003)

[51] Conceito utilizado por SOARES DE LIMA, 2005a.

[52] "Antes e depois de eleito, Lula insistiu em que era imperativo consolidar o Mercosul como 'projeto político', como instrumento insubstituível, não só para articular as economias dos países da região, como também para dotar o bloco de uma verdadeira identidade, para comparecer e negociar no conflitivo cenário internacional daquele momento." CAETANO, 2007, pág. 159-160.

[53] O Uruguai ainda vivia sob o governo Batlle, "afastado de uma aposta estratégica no Mercosul e muito mais inclinado a promover o projeto ALCA". (CAETANO, 2007, pág. 162)

[54] Parece necessário reafirmar que quaisquer negociações comerciais em nível técnico necessitam de clara percepção e forte orientação política – principalmente

em configurações de poder assimétricas, onde a demarcação do que é técnico e do que é político normalmente serve para evitar questionamento de modelos que favorecem o lado mais forte. Como afirmam Rodrick et al., citados por ANDRADE, 2004, pág. 105, "international trade agreements have become too important to leave to trade negotiators".

[55] Cf., por exemplo, "WTO Talks Fail As Poor Nations Balk", *Chicago Tribune*, 15/9/2003. É interessante observar o parentesco, retórico e conceitual, entre a distinção de Zoellick dos *won't do countries* e *can do countries*, de um lado, e a dicotomia colocada por Pascal Lamy aos Ministros do Mercosul, em reunião realizada em julho de 2004: "either you *don't want* an agreement [with the EU] or you *can't* have an agreement". Cf. nota 273, abaixo.

[56] A postura do Brasil diante das negociações no binômio ALCA-UE, foi também por vezes lida, erroneamente, pela opinião pública interna, à luz da Rodada de Doha que também corria em paralelo, como uma "preferência pela OMC" em detrimento daquelas negociações preferenciais, ou uma aposta de "todas as fichas" na Rodada de Doha. O Brasil parece haver apostado suas fichas, antes de tudo, no Mercosul, como núcleo e base de um projeto de atuação própria na região e no mundo. Essa aposta ditou sua postura na ALCA e nas negociações com a UE como movimento de fortalecimento adicional do Mercosul contra uma ALCA que tendia a enfraquecê-lo. A OMC não desempenhava um papel, ao menos não tão direto, nesse cenário político de defesa do Mercosul. O Brasil atuou tão intensamente na Rodada em defesa de interesses comerciais pontuais e também em busca de sua afirmação como ator global na definição dos grandes rumos do sistema internacional. É também uma lógica política, mas distinta da lógica regional que informou as posições na ALCA e frente à UE. Apenas na aparência muito superficial tratava-se de três exercícios onde o Brasil procurava obter a mesma coisa (ou seja, maior acesso a mercados agrícolas). Os que criticaram o Mercosul em 2004 dizendo "tínhamos a OMC e os bilaterais, agora ficamos só com a OMC" parecem ignorar os objetivos mais profundos de cada um desses exercícios. Hoje, em 2007, também os que afirmam, depois da reunião de Potsdam, "ficamos sem Doha, agora precisamos voltar aos bilaterais" também tendem a cometer o mesmo equívoco de ver em todas as negociações os mesmos objetivos.

[57] As informações abaixo sobre datas de lançamento de processos e seu estágio atual, exceto quando especificado, baseiam-se em subsídios preparados pela DUEX.

[58] O termo "livre circulação" tem sido entendido no jargão interno do Mercosul como a ausência de dupla cobrança da Tarifa Externa Comum: quando um bem ingressa em um dos países membros, paga a TEC na aduana daquele país e pode ser reexportado para os demais do bloco sem ser sujeito a novo pagamento da tarifa. A "livre circulação", em sentido amplo, deveria incluir, além da ausência de

dupla cobrança da TEC, também elementos como a harmonização ou o reconhecimento mútuo de requisitos técnicos, da rotulagem, etc.

[59] Mediante os Regulamentos Comuns sobre a aplicação de medidas anti-dumping e contra subsídios.

[60] Mediante a Decisão 54/04, relativa à eliminação da dupla cobrança da TEC no trânsito, entre países do Mercosul, de mercadorias importadas de terceiros.

[61] Cf. informação do *Department of Foreign Affairs and Trade* da Austrália, disponível em www.dfat.gov.au/cer_afta

[62] O *de minimis* é uma exceção ao requisito de salto tarifário presente em muitos regimes de origem. Permite a qualificação de um produto como originário quando a soma do valor de seus componentes que não cumprem a exigência do salto tarifário não supera X% do valor total da mercadoria (o X é o *de minimis*, que normalmente varia entre 5 e 10%).

[63] Os investimentos diretos em setores de prestação de serviços são tratados dentro das negociações de serviços, como "Modo 3", nos acordos que seguem o "modelo GATS" de negociações nessa área, como é o caso do acordo em negociação entre o Mercosul e a UE.

[64] Essa é a opinião do Presidente da CRPM, Carlos Álvarez. Em seminário sobre as negociações Mercosul-UE, em Bruxelas, em março de 2007, segundo relato da Missão do Brasil junto às Comunidades Européias, Álvarez observou que "tal como proposto, o Acordo de Associação [Mercosul-UE] tenderia (...) a aumentar as assimetrias no interior do Mercosul, estimulando a competição por investimentos entre os Estados membros."

[65] Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, assinado em Caracas, em 4 de julho de 2006.

[66] Essa atitude de distanciamento se manifesta também no pedido venezuelano de não figurar entre as Partes Contratantes nos textos em negociação do Acordo Mercosul-CCG, apesar de essa possibilidade lhe ter sido oferecida pelos sócios; no texto é feita apenas menção à possibilidade de adesão de novos contratantes que se tornem membros do Mercosul ou do CCG.

[67] Conforme os dados do Sistema de Informações de Comércio Exterior da ALADI, disponíveis em www.aladi.org

[68] Conforme os dados do Sistema de Informações de Comércio Exterior da ALADI, disponíveis em www.aladi.org, para o comércio dos países do Mercosul, e da Divisão de Estatísticas das Nações Unidas, disponíveis em www.unstats.un.org, para o PIB.

[69] Cf. por exemplo CAETANO, 2007, pág. 152.

[70] Cf., por exemplo:"O Mercosul está-se tornando irrelevante do ponto de vista da integração comercial. (...) Transformação do Mercosul em pacto de natureza política." (BARBOSA, 2007)

[71] A UE, depois de anos de insistência da CAN, acaba de aceitar a abertura de

negociações para um ALC,mas sérias divergências dentro da própria CAN sobre o conteúdo das negociações, opondo a Bolívia e o Equador à Colômbia e ao Peru, podem inviabilizá-las.

[72] Cf. Plano de Ação do IBAS, ponto 12, assinado pelos Ministros dos três países em março de 2004.

[73] A Presidência Pro-Tempore paraguaia chegou a conseguir marcar a reunião de instalação do Grupo de Trabalho trilateral para junho de 2007, em Pretória, mas por problemas de calendário o encontro foi adiado, e novo esforço será necessário por parte da Presidência Pro-Tempore uruguaia para obter datas para o encontro. (Conforme subsídios sobre o tema preparados pela DNC-I).

[74] De acordo com subsídios sobre o tema preparados pela DNC-I.

[75] O Coordenador Nacional do GMC pela Argentina, Alfredo Chiaradía, durante a reunião do GMC, em 20 de junho de 2007, afirmou que a idéia européia segundo a qual a parceira UE-Brasil poderia contribuir para as negociações Mercosul-UE era "inconveniente" e "paternalista" (segundo relato de negociadores brasileiros). Por sua vez, o ex-Subsecretário de Comércio Exterior da Chancelaria argentina, Félix Peña, publicou artigos na imprensa argentina em que questionava abertamente a iniciativa da Parceria Estratégica, considerando que poderia significar que o apoio da UE ao Mercosul se tornava apenas retórico, e que os europeus, ao privilegiarem a associação com um dos países membros, prejudicavam o bloco. Cf. o artigo "El futuro incierto de una negociación bi-regional", publicado no *Diario el Cronista*, de 12 de junho de 2007, disponível em www.felixpena.com.ar.

[76] Cf. "Uruguai tem 'plano B' para parceria estratégica" *Gazeta Mercantil*, 4/6/2007.

[77] A ausência de um política externa consistente é criticada internamente por correntes de opinião contrárias ao Governo Kirchner. É interessante, a esse respeito, o artigo "La muerte de la política exterior", publicado em *La Nación* de 1/8/2006 por Carlos Escudé, o teórico do "realismo periférico" que se tornou conceito central da política externa do Governo Menem. Escudé critica duramente a situação atual, considerando-a "el sacrificio de la política exterior a la política interna y el sacrificio del largo plazo del interés nacional al corto plazo de la estabilidad de un gobierno." Entretanto, não atribui o problema apenas a Kirchner: "No es culpa exclusiva de quienes nos gobiernan ahora. Es el producto inevitable de un ciclo regresivo de décadas que concentró riqueza, multiplicó varias veces el porcentaje de nuestros pobres y engendró organizaciones populares que heredaron el poder de veto que antes fue de los militares. Un país que padece una crisis de gobernabilidad latente, pero permanente, no puede tener política exterior." (ESCUDÉ, 2006)

[78] O Chanceler Jorge Taiana manifesta esse tipo de visão cautelosa: "A Argentina promove a sua inserção internacional centralizada em um projeto de país aberto para o mundo, embora de forma realista – no contexto de políticas de preferência

regional, fundamentalmente por meio do Mercosul – e de políticas flexíveis ajustadas às circunstâncias do ambiente internacional." (TAIANA, 2006, pág. 6)

[79] "The lack of a clear aim in foreign policy has been one of the worst consequences of the 2001 crisis [in Argentina]." (MIRANDA, 2006)

[80] Essa tendência é identificada, entre outros, pelo Professor Eduardo Viola, da Universidade de Brasília. Segundo ele, "o Brasil seguiu um curso de integração crescente na economia global, e a Argentina seguiu uma tendência neo-protecionista. É uma contradição importante que leva a Argentina (...) a procurar exceções às regras do Mercosul", além de fazer com que os dois países sigam "caminhos diferentes na relação com seus parceiros comerciais". (Cf. "Especialistas divergem sobre prioridade da política externa para América do Sul", despacho da *Agência Brasil*, 14/9/2006).

[81] A doutrina do "realismo periférico" foi formulada inicialmente por Carlos Escudé e implementada pelo Governo Menem a partir de 1989/90, podendo-se caracterizá-la por postulados como o seguinte: "A um país como a Argentina, pobre, periférico, dependente e desprovido de relevância estratégica para as potências do centro, caberia evitar confrontações de ordem política no âmbito internacional, concentrando-se na disputa objetiva por vantagens materiais..." (PIMENTA DE FARIA, 2007, pág. 1). O problema é que, ao abandonar pretensões estratégicas, um país perde, no conjunto de sua atuação externa, instrumentos capazes de promover as próprias vantagens materiais que esse tipo de enfoque procura privilegiar. A Argentina não se beneficiou materialmente de sua renúncia a uma política externa autônoma.

[82] É interessante observar que, dos 15 artigos do Chanceler Jorge Taiana disponíveis na página da Chancelaria argentina na internet (www.mrecic.gov.ar), cobrindo o período janeiro 2005-junho de 2007, 4 dizem respeito às Malvinas, 4 a temas de direitos humanos, 1 à Venezuela, 1 ao conflito das papeleiras, 1 ao programa espacial argentino, 1 ao relacionamento com a Austrália e Nova Zelândia e 1 à negociação de Doha (à época da conferência de Hong Kong). Nenhum traz qualquer raciocínio estratégico sobre o lugar da Argentina no mundo. Dos 23 artigos de outras autoridades argentinas disponíveis na mesma página (cobrindo o período julho 2006-junho 2007), apenas 1 diz respeito a um aspecto de relacionamento extra-regional: trata-se de um artigo do Presidente da CPRM sobre as relações Mercosul-Japão.

[83] "(...) [a] abertura comercial (...) não só não conseguiu sanar o grave e profundo hiato social existente, mas (...) o agravou a níveis nunca experimentados." (TAIANA, 2006, pág. 8)

[84] Veja-se por exemplo o seguinte trecho de uma entrevista do Chanceler Jorge Taiana: "-¿Qué se siente ser canciller de un país que está aislado del mundo, según dicen algunos?

-No sé qué se siente porque Argentina no está aislada del mundo. (...) Argentina

ha vuelto al mundo luego del aislamiento con Latinoamérica que produjo el gobierno de Menem y el aislamiento con el mundo desarrollado y el sistema financiero internacional que produjo el gobierno de la Alianza. Así que en realidad estamos viniendo de esos dos aislamientos y estamos recuperando la relación con América latina y normalizando, con una serie de dificultades y en forma paulatina, con el resto del mundo. Si se mira el intercambio argentino con el mundo, nunca Argentina tuvo tanto intercambio con tantos países de tantos productos de exportación y de importaciones. Nunca el intercambio argentino de importaciones y exportaciones fue de una proporción tan alta del Producto Bruto Interno." (Entrevista do Chanceler Jorge Taiana ao jornal Página 12, de 1/4/2007, disponível em www.mrecic.gov.ar)

[85] "El gobierno [argentino] no ha demostrado hasta ahora una capacidad endógena para hacer TLCs (...) [y] no logra coordinar con Brasil en todos los escenarios de negociaciones. (...) La fortaleza de su sector agrícola y su nueva competitividad industrial la hacen un competidor importante y así un socio difícil con quien negociar TLCs. Su reciente vocación de recortar beneficios a inversores externos también la hacen poco atractiva a ser invitada a firmar estos acuerdos com países industrializados." (TUSSIE, PEIXOTO e HEIDRICH, 2006, pág. 7)

[86] Segundo o Chanceler Jorge Taiana, "a integração entre a Argentina e o Brasil é a base e o motor do processo de integração do Mercosul, que por sua vez é a sustentação e a energia da integração da América do Sul." (TAIANA, 2006, pág. 11)

[87] Para a questão das *papeleras* de Fray Bentos e suas implicações para o Mercosul, cf. MAGALHÃES, 2006.

[88] "The 'strategic alliance' with Brazil (...) has given Argentina the negotiating capacity to hinder Brazilian attempts to structure their own influence zone in South America." (MIRANDA, 2006)

[89] "Trabalha-se a partir da busca de consensos em nível regional, primeiramente no âmbito do Mercosul, para depois projetá-los em nível multilateral, dando ênfase especial a evitar mudanças traumáticas que possam afetar os processos de reindustrialização necessários para nossos setores industriais mais sensíveis." (TAIANA, 2006, pág. 11) Com esse tipo de atitude, é natural que a Argentina resista a negociações extra-regionais importantes.

[90] Estudo do *Centro de Economía Internacional* da Chancelaria Argentina sobre as oportunidades e riscos do comércio Sul-Sul para a Argentina, dedicado sobretudo a analisar os riscos e oportunidades de uma ampliação do SGPC para a economia daquele país, conclui, de maneira cautelosa, que a liberalização no âmbito do SGPC seria criadora líquida de comércio para a Argentina, mas pode implicar perdas significativas tanto no mercado interno quanto por desvio de comércio em terceiros mercados, em setores importantes como o automobilístico.

(CEI, 2004, pág. 58) O mesmo tipo de cuidadoso balanço de ganhos e perdas potenciais certamente também informa as reflexões das autoridades argentinas sobre as negociações Sul-Sul de caráter bilateral.

[91] "(...) Un TLC con la (...) UE es el de mayor potencial para un aprovechamiento pleno de las ventajas comparativas (...) de la economía argentina. Sin embargo, ello es válido sólo si se dan dos condiciones hasta ahora no aceptadas por la UE (...): liberalización del comercio agrícola (...) y reducción del escalonamiento tarifario (...) La UE debería también eliminar sus barreras no tarifarias (...) Dadas las propuestas de la UE ya presentadas en sus negociaciones com Mercosur, un acuerdo así incluiría costos muy importantes para Argentina. (...) Implicaría (...) un incentivo para la primarización de la economía argentina. (...) Se pueden esperar [también] condiciones por demás onerosas para poder concretar [un] TLC [con Estados Unidos]. (...) Una situación diferente implica para la Argentina la posibilidad de firmar TLCs com otros países en desarrollo, aumentando así su inserción en el comercio Sur-Sur que hoy se vislumbra como el segmento más dinámico. Firmar acuerdos [com países en desarrollo] no constituye hacer 'alianzas estratégicas', a diferencia de acuerdos como los anteriores com EEUU y la UE, sino más bien medidas para asegurar acceso a mercados que sumen al crecimiento de las exportaciones argentinas. (...) Dadas las reducidas capacidades de Argentina para hacer negociaciones comerciales, se puede considerar la formulación de TLCs limitados [con] (...) países en Asia, Medio Oriente y el resto de América, que constituyen mercados interesantes para la Argentina. En estos mercados es preferible comenzar por acercamientos graduales hasta conocer mejor las posibilidades de absorción de nuestras exportaciones y el nivel de competencia que forzarían sobre nuestra economía. Esto es especialmente necesario con los países de ASEAN, Corea, India y China (...), mercados claves por su tamaño y dinamismo." (TUSSIE, BOTTO e DELICH, pág. 8-9)

[92] "Argentina has for many reasons established a special relation with Venezuela that in some respects will transcend Kirchner and Chavez's presidencies." (MIRANDA, 2006)

[93] Antes disso, o acordo Uruguai-México foi o primeiro exemplo da busca uruguaia de relações bilaterais autônomas, mas com esse instrumento o Uruguai não conseguiu chamar a atenção que provavelmente pretendia.

[94] Cf. VÁZQUEZ, 2005, pág. 183. No sistema constitucional uruguaio, os acordos não apreciados pelo Congresso em uma legislatura (cujo período coincide com o mandato presidencial) são devolvidos ao Executivo, que pode ou não reenviá-los ao Parlamento na legislatura seguinte.

[95] O ex-Chanceler uruguaio Sergio Abreu pergunta-se: "Podemos continuar a considerar as relações comerciais e econômicas com terceiros países como um componente estrategicamente dependente da participação no Mercosul,ou é a

possibilidade de relacionamento com terceiros uma condição da participação no Mercosul?" (ABREU, 2005, pág. 181-182)

[96] Editorial do jornal uruguaio *El País*, de 1º de setembro de 2006, deixa claro o embasamento da atitude do Presidente Vázquez na opinião pública interna. Segundo o jornal, "más allá de las inaceptables presiones y prepotencias que hemos debido sufrir en los últimos tiempos a manos tanto de argentinos como brasileños, debemos seguir conviviendo com ellos en el futuro, sin que esto deba significar un renunciamiento a nuestro derecho a negociar con otros países en busca de ventajas y posibilidades que el bloque regional no nos brinda. El Ministro Astori fue claro al enumerar la infinidad de normas que han sido incumplidas por los socios mayoritarios, y que nos permitirían escapar a la obligación de contar con su beneplácito para encarar un acuerdo com EE.UU."

[97] Essa visão é exprimida não só pelo Presidente Vázquez, mas também, por exemplo, por Sergio Abreu: "Não há impedimentos jurídicos exigíveis para a negociação comercial com terceiros. Não é lógica a exigência de disciplina estrita nesta área, na ausência de um programa efetivo para a formação da união aduaneira ou perante descumprimentos relativamente ao acesso de mercados e à TEC. Sem prejuízo da participação nas negociações conjuntas que o Mercosul leve adiante, o Uruguai deve preparar e projetar negociações com terceiros países (...)" (ABREU, 2005, pág. 203) Sobre o requisito jurídico explícito da negociação em conjunto, a Decisão 32/00, Abreu argumenta que tal instrumento fazia parte, com vários outros, da "agenda de relançamento do Mercosul", adotada em 2000, muitos de cujos elementos destinados ao aprofundamento da integração, benéficos ao Uruguai, não foram implementados (como por exemplo a criação de disciplinas comuns para as políticas de incentivo aos investimentos). Assim, o Uruguai não se sentiria obrigado a cumprir com um compromisso que representava um ônus para esse país se outros compromissos incluídos no mesmo pacote, que constituíam um bônus, não foram tampouco cumpridos.

[98] Cf. os inúmeros relatos sobre o encontro publicados na imprensa brasileira e uruguaia da época.

[99] O ex-Chanceler Sergio Abreu expressa o que parece ser o desejo uruguaio de um grau de bilateralismo dentro de um esquema negociador conjunto: "(...) uma política comercial efetiva, que reconheça para os sócios menores a possibilidade de negociar bilateralmente com terceiros países, no quadro de negociações conjuntas – sob forma de adiantamentos e/ou complementos – ou após consulta com os demais sócios." (ABREU, 2005, pág. 197)

[100] As medidas incluíram a assinatura de instrumentos de cooperação energética, o financiamento de ponte sobre o rio Jaguarão, a flexibilização de controles aduaneiros e sanitários fronteiriços para ingresso de produtos uruguaios, a intensificação do apoio à promoção comercial uruguaia no Brasil, o financiamento do BNDES a uma planta de produção de cimento no Uruguai, a

renovação do acordo automotivo bilateral facilitando a importação de autopeças uruguaias no Brasil, a reabertura de agência do Banco do Brasil em Montevidéu e a construção de nova estação de interconexão energética na fronteira. Cf. informações disponíveis no sítio do Ministério das Relações Exteriores (www.mre.gov.br).

[101] Idem.

[102] Idem.

[103] "El Mercosur no es una jaula de oro", afirma o Presidente Tabaré Vázquez em um despacho da agência ANSA Latina de 6/4/2007, mas sim uma "plataforma para la inserción de la región en el mundo, sin inhabilitar la política exterior específica de quienes lo integran."

[104] Segundo o Professor Gerardo Caetano, da Universidade da República de Montevidéu, "o Brasil não soube pagar o preço da liderança na região. Estava omisso, particularmente com os países menores. O governo brasileiro tem plena consciência dessa situação e existe uma atitude pró-ativa para acabar com as assimetrias." ("Brasil foi omisso com economias menores do Mercosul, diz cientista uruguaio" *A tarde*, 26/2/2007).

[105] "O Ministro da Economia do Uruguai, Danilo Astori, disse (...) que o Brasil mostrou pouca liderança no Mercosul para obter acordos com outros blocos ou para resolver conflitos internos. (...) 'Há 11 anos estamos tentando um acordo com a União Européia que não avançou, o que se deve, claro aos interesses que os europeus defendem, mas também à orientação que temos dado à política de inserção internacional'." ("Uruguai diz que Brasil mostra pouca liderança no Mercosul" *Folha de São Paulo*, 8/12/2006).

[106] Cf. FLORES (2005).

[107] Em 15/9/2006, uma semana depois da reunião do Presidente uruguaio Tabaré Vázquez com o Presidente Lula, em que o Uruguai solicitou a anuência para negociações individuais externas (e obteve o beneplácito para negociações que não ferissem a TEC), o Vice-Presidente paraguaio, Luis Castiglioni, logo depois de também reunir-se com Vázquez, afirmava à imprensa que o Paraguai também "buscava acordos fora do Mercosul, sem deixar de lado a intenção de melhorar o bloco comercial em conflitos internos" ("Paraguai defende acordos comerciais fora do Mercosul", despacho da *Reuters*, 15/9/2006). Acrescentava Castiglioni: "Vázquez me falou de um conceito aberto de regionalismo, com o qual estou plenamente de acordo. (...) O tamanho de nossas economias [paraguaia e uruguaia] alcança somente 5% do PIB do Mercosul, então não acho que buscar acordos fora do bloco afete o coração do Mercosul."

[108] Conforme os próprios objetivos paraguaios de promoção das exportações agropecuárias e de aumento das vendas de produtos industriais de maior valor agregado (Cf. BERGEN SCHMIDT, 2005). O objetivo de incremento das exportações industriais em muito pode beneficiar-se da flexibilização dos

requisitos de origem em acordos extra-regionais).

[109] Cf. ROMERO, 2005.

[110] "Por causa dessa política externa [venezuelana], somos mais conhecidos no mundo, e mais reconhecidos no mundo, o que talvez seja mais importante. (...) A cada dia sentimo-nos, os venezuelanos, mais orgulhosos de ser venezuelanos no concerto mundial." (RANGEL, 2006, pág. 215)

[111] O Presidente Chávez já assinalou em seus discursos que a Revolução Bolivariana não se poderia limitar às fronteiras nacionais, sendo necessariamente um processo internacional.

[112] Cf. declarações do Presidente Chávez em que o mandatário venezuelano se refere ao "esgotamento do modelo econômico imposto à região no final da década de 90" e às "transformações positivas em curso na América Latina" no sentido do resgate da soberania no relacionamento econômico com os EUA.

[113] A Venezuela aderiu em fevereiro de 2007 ao Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile, conhecido como "Cláusula Democrática do Mercosul". Segundo aquele instrumento, no caso de ruptura da ordem democrática em um dos signatários do Protocolo, os demais têm o direito de suspender os direitos e obrigações daquele país decorrentes dos instrumentos de integração existentes entre eles.

[114] Os termos aqui utilizados, por analogia, provêm do título do livro de Umberto Eco, *Apocalittici e Integrati,* Milão, Bompiani, 1977.

[115] Cf. por exemplo declarações do Professor Demétrio Magnoli, da USP: "O projeto bolivariano é anti-integração. Já o Mercosul foi criado para facilitar a inserção competitiva do Brasil e da Argentina na globalização. Então, a presença da Venezuela tende a emperrar negociações com blocos." ("Mercosul pode perder acordos com entrada da Venezuela", *O Estado de S. Paulo,* 8/12/2006) Não se pretende aqui que o Professor Magnoli seja favorável a uma inserção internacional não-autônoma do Mercosul, mas sua argumentação parece pressupor que o Mercosul sem a Venezuela estaria muito mais próximo do pólo pró-globalização do espectro político do que a atuação do bloco vinha demonstrando mesmo antes do ingresso da Venezuela.

[116] "That any emerging new economic geography should resemble the triad would seem unlikely in an economic world now characterized by 'a mosaic of unevenness in a continuous state of flux'. (...) Bloc development has run in parallel with a trend towards greater porosity, not protection, of institutionally formalized economic regions." (POON, THOMPSON e KELLY, 2000)

[117] Trade patterns, while indicating strong patterns of regionalization, can hardly be described in terms of blocs, which would imply higher levels of canalization among trade relationships. (...) While world regions are emerging, they are not simply artifacts ensuing from politically negotiated processes." (POON, THOMPSON e KELLY, 2000) Este último é talvez o caso da América do Sul: a

integração econômica real, a malha de interdependência criada pelo comércio e investimentos, está muito à frente da institucional.

[118] Convém, contudo, ter presente um cenário extremo, em sentido oposto, o de um grande conflito EUA-China, por exemplo, pondo fim à era da globalização – cenário para cuja possibilidade alerta o historiador FERGUSON, 2005, pág. 38 ss. O cultivo de boas relações com todos os principais atores globais, mesmo e principalmente os possíveis contendores em um tal conflito, colocaria um bloco como o Mercosul, em princípio, em melhores condições para encarar as incógnitas derivadas de um conflito global do que a concentração de laços com um único parceiro.

[119] "O Mercosul (...), por muitos motivos, deve contribuir, com outros blocos do mundo, para contestar o esquema de globalização unipolar (...); tem que atuar como bloco em âmbito internacional e multilateral, na busca de acesso efetivo a mercados externos sob condições favoráveis, a partir do reconhecimento externo da sua personalidade internacional – como um bloco que pode falar com outros blocos. (...) O Mercosul (...) começa a falar em estratégias comerciais conjuntas (...), busca a interlocução com outros blocos, não só a triangulação clássica com os Estados Unidos e a União Européia, mas almeja negociações mais firmes com a China, o Japão, a África do Sul, a Rússia, os países árabes." (CAETANO, 2007, pág. 148)

[120] Começa a haver consciência, em certos setores e correntes de pensamento, da necessidade de, segundo WADE, "give more room for different forms of national capitalism to flourish, with the international framework designed to maximize international economic stability rather than at maximum free movement of goods and capital". (WADE, 2003a, pág. 638)

[121] Um esforço interessante para definir a *rationale*, do ponto de vista dos EUA, da ampliação do G-8 de modo a incluir os maiores países em desenvolvimento em um novo mecanismo de governança econômica global encontra-se em LINN e BRADFORD Jr., 2006. Segundo eles, um movimento dos EUA no sentido desse mecanismo (que denominam "L-20") implicaria uma mudança do paradigma de política externa "atlanticista" para um paradigma "globalista", no qual os Estados Unidos deveriam substituir o exercício de "leadership by power" pelo de "leadership by persuasion and inclusion". Fica claro, assim, que a perspectiva de inclusão dos PEDs num G-8 ampliado pode ser vista como um instrumento de manutenção, por novos meios, da hegemonia norte-americana.

[122] O conceito de "concerto unipolar" é desenvolvido por AYOOB e ZIERLER (2005): "(...) In the current context, unipolarity is compatible with the notion of a concert of powers, albeit one in which one of its members is far more powerful than the others and therefore demands and is accorded due deference. It would be apt to describe it as a 'unipolar concert', a term that depicts both the unrivaled power of the concert's leader while (...) demonstrating the basic cohesion of its members' interests."

[123] Não há, de fato, um distanciamento entre Europa e Estados Unidos. É um equívoco olhar apenas para as diferenças relativamente ao Iraque e ignorar "the dense web of interlocking security and economic interests that bind industrialized Europe and America together." (AYOOB e ZIERLER, 2005, pág. 31) "Although substantial changes to the international system have occurred since the end of the Cold War, the relationship among the industrial, affluent, powerful countries of the North basically has not been altered. (...) These relationships were only partly driven by the Soviet threat. They were driven as much, if not more, by the need to protect the interests of Western industrialized states vis-à-vis the majority of other states. (...) This assumed there was a 'structural conflict' between North and South. (...) This club of rich and powerful states was motivated (...) by the need to protect its interests, indeed its dominance, over the international system (...)" (Idem) De fato, a confrontação Norte-Sul foi criada muito mais pelo Norte do que pelo Sul. No mesmo sentido: "While there may be [intra-concert] differences about certain issues (...), there is a basic consensus about prying open world markets under the guise of free trade and liberal investment policies, thus making it easier for developed countries to market their high-value-added products and to invest in profitable ventures abroad. (...) It is clear that this can only be achieved through multilateral mechanisms, such as the World Bank, the IMF, and the World Trade Organization." (Idem, pág. 36) Os acordos bilaterais tendem a mostrar-se uma ferramenta mais eficiente do que a OMC para o exercício desses objetivos. "(...) The discussion about unipolarity versus bipolarity and multipolarity (...) is marginal to the major problem facing international society, [which] is the huge disparity in power between the Concert of the North Atlantic and most of the rest (...)" (Idem, pág. 40)

[124] "The use of the term 'unipolarity' (...) in much of the Western discussion of contemporary international affairs serves a useful rhetorical purpose because it hints that a return to the good old days of balance of power politics is not far away. By doing so, it diverts analytical attention from, and thus obscures the reality of, the real clash of interests between the strong and affluent represented by the concert, on the one hand, and the weak and poor, a much more amorphous group, on the other. (...) By emphasizing unipolarity and the tactical differences that emerge from time to time between the leading power and the pack it leads, members of the concert hide the fact that there is agreement among them about the basic premises on which international order should be organized. Unipolarity is, therefore, a convenient veneer by which much of the blame for excesses committed on behalf of the concert is shifted to the leader of the pack, with the other members of the concert portrayed as "reasonable" actors unable to control the more rapacious instincts of the unipolar power. It allows members of the concert to play the "good cop, bad cop" routine for the consumption of those outside the concert." (AYOOB e ZIERLER, 2005, pág. 34)

[125] Cf. ALMEIDA MAGALHÃES, 2006, p. 201.

[126] Tem-se a impressão de que os trabalhos da UNCTAD, hoje, tendem mais a formular recomendações para uma melhor adaptação dos PEDs ao concerto global dominado pelos países desenvolvidos, em termos convenientes a estes últimos, do que a examinar maneiras de efetivamente rever esse sistema em favor do desenvolvimento. Alguns de seus documentos assumem postura crítica relativamente crítica aos elementos do consenso de Washington, mas, quando se trata de recomendações práticas, concentra-se em pregar agendas de "reformas internas" nos PEDs, e não toca na necessária revisão de certas regras de comércio danosas ao desenvolvimento. Tampouco exploram os documentos da UNCTAD as possibilidades de comércio Sul-Sul, permanecendo vinculados a uma lógica na qual o que interessa aos PEDs é fundamentalmente o acesso aos mercados desenvolvidos. (Cf., por exemplo, UNCTAD, 2006)

[127] Como o denominou o Presidente sul-africano Tabo Mbeki em outro contexto, já que este último poderia tornar-se uma reedição do G-15. (Cf. BELLO, 2003)

[128] É certo que o comprometimento político muitas vezes reafirmado por mandatários de países em desenvolvimento no sentido da articulação com outros PEDs fica freqüentemente muito distante da realidade negociadora.

[129] Utiliza-se o conceito de relações "centro-periferia" na linha descrita por BIELSCHOWSKY, 2004, pág. 16 ss.

[130] "Nos invitan a jugar en primera división", afirmou o Chanceler chileno, em Paris, após os contatos em que confirmou o interesse de seu país em aceitar o convite para tornar-se membro pleno OCDE. (Cf. "Invitan a Chile al club de los ricos", despacho da *Agence France Presse*, de 17/5/2007)

[131] A UNCTAD cumpre apenas muito parcialmente esse papel. Suas análises e propostas parecem muito mais direcionadas a obter uma melhor participação dos PEDs nos fluxos econômicos centrados nos países desenvolvidos do que efetivamente a viabilizar políticas autônomas e muito menos uma maior articulação dos países em desenvolvimento entre eles. Suas observações referentes ao comércio internacional parecem limitar-se a vagas recomendações de maior abertura do mercado agrícola dos desenvolvidos – o que, apesar do interesse imediato, não contribui senão para perpetuar padrões de divisão internacional do trabalho. Poucos ou nenhuns são os aspectos de uma negociação comercial Sul-Sul que possam recorrer a estudos ou conceitos formulados pela UNCTAD. Sua perspectiva parece ser a de que, para os PEDs, só vale a pena negociar com os desenvolvidos ou no plano multilateral. O caráter nocivo dos ALCs Norte-Sul para a capacidade nacional de implementação de políticas dos PEDs e as possibilidades de relacionamento mais simétrico abertas pelas negociações Sul-Sul não parecem ter espaço no universo de considerações "unctadianas". Essa situação dificilmente poderia ser alterada, pois assenta-se num corpo de doutrina já estabelecido, muito próximo aos interesses dos próprios países desenvolvidos

representados na UNCTAD. Cumpre recordar que essa atitude passiva da UNCTAD, sua transformação em órgão que apenas assessora os PEDs em sua adaptação aos fluxos globais, sem questionar a estrutura desses fluxos, tem suas raízes numa inflexão comandada pelos desenvolvidos, nos anos 80 e 90, com sua expressão máxima na UNCTAD VIII (Cartagena, 1992), em que definitivamente se desviou aquele organismo de suas ousadas funções iniciais. Os PEDs não parecem ter hoje a força e coesão política necessárias para reverter as aturais orientações da UNCTAD, mas uma crescente articulação direta etnre eles, através de acordos econômico-comerciais bilaterais, talvez começasse a criar a atmosfera necessária para recuperar a vocação da UNCTAD (Cf. BELLO, 2003, p. 69,70)

[132] "A agenda do desenvolvimento, que a globalização dos anos 90 parecia ter varrido para baixo do tapete, retornou ao centro do debate mundial (...)" (SOARES DE LIMA e COUTINHO, 2005, pág. 6) Mas parece necessário que essa agenda seja definida conforme os interesses dos próprios países em desenvolvimento.

[133] "Latin American countries have been pushing in all directions for more free trade agreements: bilaterally [with the US], regionally, and with other parts of the world. Yet in rushing to do so on almost any terms, they risk reinforcing the damaging dynamic that trade liberalization has wrought on them and the rest of the middle-income world." (GARRETT,) É interessante observar como a ideologia da obrigação de negociar leva países em desenvolvimento a não somente aceitarem acordos em moldes favoráveis aos desenvolvidos mas a demandarem ativamente tais acordos, como se fossem de seu próprio interesse.

[134] É o caso, por exemplo, do México em relação ao ALC que firmou com a União Européia. ANIMA PUENTES e MENDOZA PICHARDO, 2007, estudam os efeitos desse acordo para a economia mexicana, seis anos depois de sua assinatura, e conclui: "Estas relaciones [México-UE] son asimétricas y desfavorables para México. En contra de lo que se esperaba, esa situación empeoró después de la firma del TLCUEM [Tratado de Libre Comercio UE-México]. (ANIMA PUENTES e MENDOZA PICHARDO, 2007, pág. 337)

[135] O próprio negociador-chefe da UE para as negociações com o Mercosul, Karl Falkenberg, em encontro com representantes do Mercosul em maio de 2007, fez avaliação negativa dos resultados do acordo Chile-UE, afirmando que o aumento que pode ter havido nas exportações chilenas seria devido, sobretudo, ao cobre, e não ao próprio acordo.

[136] Tome-se como exemplo o ALC Estados Unidos-Coréia, no que se refere ao setor automobilístico. Os EUA, ao cabo de penosas negociações, concederam aos coreanos a eliminação da tarifa norte-americana de 2,5% *ad valorem* para importação de automóveis. Ainda assim, retiveram o direito de reintroduzir essa tarifa em certas circunstâncias. Semelhante desgravação não parece colocar em

risco a competitividade dos exportadores brasileiros de automóveis no mercado norte-americano. Essa competitividade vê-se muito mais ameaçada pela valorização do real, da ordem de 25% nos últimos dois anos. (Cf. HAE-YEONG, 2007)

[137] Trata-se aqui, sem dúvida, de um tantos exemplos do exercício de um "poder semiótico do capital", conceito estudado por LAZZARATO, 2006, pág. 80 e *passim.*

[138] A identificação com os interesses alheios pode ser examinada no contexto da passagem de uma "sociedade de disciplina" a uma "sociedade de controle" ao longo do Século XX. LAZZARATO, 2006 (a partir da obra de Michel Foucault), descreve esse fenômeno naquilo que se refere às comunidades nacionais. No entanto, pode-se enxergá-lo também no plano internacional, percebendo que à sociedade disciplinar, de imposição da força, constituída pelo colonialismo, sucede um regime de controle mais difuso e sutil do sistema econômico global pelos países centrais. A ideologia da "obrigação de negociar" com os ricos configura um instrumento desse controle.

[139] Além disso, as tendências do mercado agrícola mundial no longo prazo devem ser examinadas cuidadosamente e podem levar ao questionamento de parâmetros negociadores atuais. O consumo de alimentos no mundo pode crescer num ritmo que a produção agrícola da maioria dos países não terá condições de acompanhar, (conforme seria lícito depreender de alguns dados de OECD/FAO, 2006). O Mercosul, e notadamente o Brasil, estão entre os poucos países que têm condições de incrementar sua produção agrícola em ritmo semelhante ao aumento do consumo, no longo prazo. Sem pretender ingressar numa lógica malthusiana, pode se prever que, dentro de 20 ou 30 anos, a maioria dos países inclusive europeus e asiáticos, enfrentarão sério déficit em sua balança agrícola e, diante de uma relativa escassez mundial, serão forçados a conceder vantagens econômico-comerciais diversas em troca do fornecimento de alimentos por parte dos países superavitários (entre os quais de destacarão os do Mercosul). Para o Mercosul, portanto, já não se tratará de dar concessões em troca de acesso agrícola, mas, ao inverso, de receber concessões em troca de um fornecimento que o bloco poderá administrar entre vários demandantes. Nessa hipótese, seria precipitado hoje fechar acordos com base em um equilíbrio "agricultura *versus* indústria" ou "agricultura *versus* indústria/serviços/investimentos". Numa perspectiva de mais curto prazo, observa-se que a evolução dos mercados de alimentos nos próximos anos pode dar ainda melhores condições de competição à agricultura brasileira, independentemente de acordos comerciais. O custo de criação de gado confinado (especialmente na UE) tende aumentar muito, com a elevação do preço dos grãos, que em boa parte serão da produção de rações para a de biocombustíveis. Isso tornará a carne européia ainda mais cara e nos abrirá mercados, mesmo considerando-se as altas vigentes

na Europa.

[140] "O insucesso do modelo de integração competitiva no mercado mundial é geralmente atribuído à especialização de nossas exportações no setor pouco dinâmico de *commodities*." (ALMEIDA MAGALHÃES, 2006, pág. 192)

[141] É preciso ter presente, nesse contexto, a posição do Brasil como "país médio", com dificuldades para competir tanto com os desenvolvidos quanto com a China, nos segmentos por eles respectivamente dominados, o que pode empurrar o país a um modelo de produção primária. "Why has globalization been disappointing for countries in the middle [like Brazil, Mexico and Poland]? (...) They have not found a niche in world markets. They have been unable to compete in high-value-added markets dominated by wealthy economies (...) and (...) have little choice but to try to compete with China and other low-income economies in markets for standardized products (...) [but] because of their higher wages, the middle-income nations are bound to lose the battle. (...) The challenge for the middle-income world is to find ways to 'tech up' and enter the global knowledge economy." (GARRETT, 2004)

[142] "(...) Regions that integrate into the world as commodity-supply regions (...) are only too likely to remain stuck in the role of commodity-supply regions, their level of prosperity a function of access to rich country markets and terms of trade for their commodities." (WADE, 2003a, pág. 631)

[143] HAUSMANN, HWANG e RODRICK, 2007, criam modelo que compara a "qualidade" das exportações de um país, em termos de conteúdo tecnológico, com o desempenho econômico geral desse país e concluem com base em dados empíricos de países de todo o mundo ao longo das últimas décadas, que "countries that latch on to a set of goods that are placed higher on [the] quality spectrum tend to perform better. The clear implication is that the gains from globalization depend on the ability of countries to appropriately position themselves along this spectrum."

[144] Entretanto, esse enfoque parece necessitar maior articulação entre os países em desenvolvimento na percepção de seus reais interesses. "(...) Developing country governments are not cooperating closely enough (...). For the most part their trade negotiators accept the legitimacy of the idea that 'market access' is key to development (...) They negotiate for better market access (...) as an end in itself, not for 'development space.' " (WADE, 2003a, pág. 639)

[145] O "coeficiente 30", hipótese mais moderada de concessões em bens não-agrícolas, já teria implicações dramáticas para o parque industrial argentino, senão para o brasileiro: significaria baixar a tarifa consolidada de 35% para 16% e reduziria a tarifa efetivamente aplicada de 2.400 itens de uma pauta de 9.000.

[146] Foge ao escopo deste trabalho considerar, com o nível de detalhamento necessário as implicações, vantagens e desvantagens de uma atuação conjunta do Mercosul

na OMC. Cabe apenas sugerir a necessidade de que essa "última fronteira" do relacionamento externo do Mercosul seja estudada de maneira profunda.

[147] COUTINHO, 2007, chama a atenção para as oportunidades abertas aos países do Sul com a "crise do multilateralismo". Toma forma, segundo ele, um "desenvolvimentismo esclarecido", entendido como "a busca autônoma de saídas para o desenvolvimento que não passem pelo crivo e opinião de organismos financeiros internacionais." Nesse contexto se manifesta a "possibilidade, ainda que remota, de um acordo exclusivamente entre os países do sul", na medida em que esse países passem a adotar um modelo que combina a manutenção de um certo nível de abertura econômica, sem "choques" de liberalização ou de privatização, com um Estado que, embora deixe o papel de produtor, assume cada vez mais o papel de reditribuidor. "O fracasso da Rodada de Doha impulsiona os países periféricos para sua diversificação econômica, numa guinada para modelos mais endógenos de desenvolvimento. (...) Embora não tenham o acesso desejado ao mercado do primeiro mundo para seus produtos agrícolas (...) esses países [em desenvolvimento] tampouco sofrerão com as reduções tarifárias no setor industrial, podendo traçar de maneira mais independente suas estratégias."

[148] Cf. SENNES, BARBOSA e GUIMARÃES, 2003, pág. 1.

[149] Cf. *WTO International Trade Statistics 2006*.

[150] Cf. SENNES, BARBOSA e GUIMARÃES, 2003, pág. 4, e dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior disponíveis em www.desenvolvimento.gov.br

[151] "Trata-se realmente de uma mudança na 'geografia do comércio internacional'." (SENNES, BARBOSA e GUIMARÃES, 2003, pág. 5)

[152] Cf. IEDI 2006e.

[153] Cf. MARKWALD, 2005, pág. 24 ss.

[154] Idem pág. 25.

[155] Cf. NAKAHODO e JANK, 2006.

[156] Idem, pág. 14.

[157] IEDI, 2007a, pág. 10.

[158] IEDI, 2007a.

[159] IEDI, 2007b.

[160] Segundo o Professor Gabriel Palma, da Universidade de Cambridge, "a perda de terreno do Brasil entre os emergentes na produção de manufaturas se deve a um conjunto de políticas equivocadas adotadas nos últimos anos. De um lado a combinação de juros elevados, câmbio sobrevalorizado e redução drástica nos investimentos em infra-estrutura. De outro, a falta de uma política industrial, comercial e tecnológica desenhadas para a fabricação de produtos de maior valor agregado (...) O processo [pelo qual] o Brasil passa é o de uma desindustrialização prematura. Isso é bastante ruim, porque a indústria é o motor

mais eficiente para o crescimento de um país com renda média como o Brasil". ("Indústria do Brasil encolhe frente a emergentes", *Valor Econômico*, 19/6/2007)

[161] A relação entre o valor de transformação industrial e o valor bruto da produção industrial, que reflete a agregação de valor nacional na produção industrial total, vem caindo continuamente desde 1996, com exceção de 1999 – certamente não por coincidência o ano da grande desvalorização cambial. (Cf. IEDI, 2007b, pág. 9 ss.)

[162] Dados do banco mundial, citados em "Indústria do Brasil encolhe frente a emergentes", *Valor Econômico*, 19/6/2007.

[163] IEDI, 2006b.

[164] Os investimentos brasileiros no exterior já alcançam US$ 71 bilhões segundo dados da UNCTAD (disponíveis em www.unctad.org), fazendo do Brasil o 6º maior investidor externo do mundo. Os investimentos têm um lado bom, porque geram remessas de recursos que reingressam no país e por vezes superam a saída de capitais. Mas revelam que para muitos setores nacionais o Brasil já não é o local ideal de instalação de novos investimentos.

[165] A presente cifra, assim como os demais dados sobre a economia argentina que se seguem, estão baseados em comunicações da Embaixada em Buenos Aires. Convém observar que os efeitos de crescimento como simples recuperação de patamares anteriores á crise já foram superados. Em 2006, o PIB argentino já ultrapassou em 14% o PIB de 1998, o mais alto registrado antes da crise.

[166] A cotação das duas moedas frente ao dólar em junho de 2005 oscilava em torno de 2,90 (peso argentino) e 2,40 (real). Em julho de 2006 oscila em torno de 3,10 (peso argentino) e 1,90 (real). Dados disponíveis em finance.yahoo.com

[167] "[En 2000] casi el 38% de las exportaciones y el 33% de las importaciones totales brasileñas correspondían a comercio intrafirma." (HIRATUKA e DE NEGRI, 2004, pág. 135)

[168] "(...) La IED y el comercio internacional son fenómenos interdependientes (...) El comercio dentro de las empresas transnacionales representa casi un tercio del comercio mundial total. (...) Las filiales comenzaron a especializarse en determinadas áreas y a proveer componentes o una determinada línea de productos al resto de la red. (...) La reorganización de las cadenas mundiales de producción y comercialización, que necesariamente trae aparejadas transformaciones estructurales en los patrones de comercio de los países de origen y destino de la IED, forma parte de la propia lógica de las empresas transnacionales." (HIRATUKA e DE NEGRI, 2004, pág. 124-125)

[169] "[En Brasil] las exportaciones de las empresas extranjeras [i.e. de capital extranjero] era en 1999 en promedio 179% superiores a las de las empresas nacionales, mientras que las importaciones eran en promedio 316% mayores. (...) El vínculo es muy fuerte entre las filiales de empresas extranjeras y sus regiones de origen en lo que

respecta a las importaciones (...). No ocurre lo mismo con las exportaciones brasileñas a esos países, habida cuenta de que no se observó una tendencia de las filiales de empresas extranjeras a exportar a sus respectivas regiones de origen. (...) Esa inserción tiene por objetivo principal atender al mercado interno y a la región más próxima, sin desempeñar un papel relevante como proveedoras de las regiones más desarrolladas." (HIRATUKA e DE NEGRI, 2004, pág. 126 ss.)

[170] "El mayor volumen de importaciones desde su región de origen puede deberse a la dependencia tecnológica de las filiales de empresas extranjeras respecto de sus casas matrices." (HIRATUKA e DE NEGRI, 2004, pág. 135)

[171] "O Brasil transformou-se numa opção como plataforma de exportações, direcionada principalmente para os mercados dos Estados Unidos e da América Latina." (SENNES, BARBOSA e GUIMARÃES, 2003, pág. 2)

[172] "Los estudios que procuran evaluar los efectos de los acuerdos regionales son limitados, porque no tienen en cuenta los efectos del comercio intrafirma ni las estrategias de las empresas transnacionales. (...) Las reducciones arancelarias en el marco de acuerdos preferenciales podrían determinar que se sustituya la producción interna por la [importación] desde la región de origen de la casa matriz (...)". (HIRATUKA e DE NEGRI, 2004, pág. 136)

[173] RIOS e IGLÉSIAS, 2005, pág. 7.

[174] As negociações com o CCG, por exemplo, criam séria ameaça ao setor petroquímico brasileiro.

[175] "Balança comercial está revogando as leis do comércio, diz governo" *O Estado de S. Paulo*, 11/6/2007.

[176] RIOS e IGLÉSIAS, 2005.

[177] Idem.

[178] Idem.

[179] Idem.

[180] Idem, pág. 21.

[181] Idem, pág. 23.

[182] Em encontro com o Diretor do DNI, em 28/5/2007, o Sr. Carlos Cavalcanti, Diretor do Departamento de Comércio Exterior da FIESP, discorreu sobre os principais interesses ofensivos e defensivos da indústria nas negociações extra-regionais, e chegou-se à conclusão que as negociações em andamento por parte do Mercosul (com a UE, Índia, SACU, CCG e Israel) correspondem de modo geral às prioridades a partir do ponto de vista da FIESP. Quanto a negociações com os Estados Unidos, o Sr. Cavalcanti mencionou que muitos empresários manifestam vivo interesse nesse sentido, mas poderão "morrer pela boca" se efetivamente se virem diante de uma negociação com os EUA no futuro e tiverem de aceitar a abertura tarifária em seus setores.

[183] "A ênfase retórica no terceiro mundo e no diálogo Sul-Sul desempenha também

a função de compensar, aos olhos do PT e da esquerda que apóia Lula, a política econômica conservadora implementada pelo Presidente." (AMORIM NETO, 2007, pág. 3)

"A estratégia de negociações comerciais é instrumentalizada domesticamente para remediar, pelo menos em parte, o desgaste causado junto ao eleitorado do PT pela adesão governamental à ortodoxia macroeconômica." (MOTTA VEIGA, 2005b, pág. 7)

[184] O Presidente mexicano, Felipe Calderón, tem sido louvado por seu "pragmatismo" na condução da política comercial mexicana. Matéria do periódico mexicano *Proceso*, por exemplo (disponível em proceso.com.mx), de 12/2/2007, comentando a atuação de Calderón do encontro de Davos, menciona as discussões entre Calderón, de um lado, e Chávez e Evo Morales, de outro, em torno das políticas de nacionalização destes últimos e suas idéias sobre o futuro econômico da América Latina, para concluir: "Pero no era eso lo que le importaba a Calderón, sino, como lo han hecho los presidentes que le atecedieron y que han ido a Davos (Salinas, Zedillo y Fox), la idea era mostrar al país, ofrecerlo como espacio idóneo para la inversión. (...) Lo que subyace en la conducta del presidente es (...) un absoluto pragmatismo. Porque, qué le importa a Calderón (...) la cada vez menos entendida 'unidad latinoamericana'? (...) A Calderón y a México le importan más, obviamente, Estados Unidos, los países de Europa y aun los asiáticos (...) Es decir, los que compiten con México, los que tienen posibilidad de invertir, hacer negocios, traer tecnología y generar empleos aquí." As correntes brasileiras que pregam o pragmatismo na política comercial talvez desejassem uma atitude semelhante à mexicana, ignorando a região e "oferecendo-se como espaço idôneo para o investimento". Esse tipo de postura não parece econômica nem politicamente sustentável, no caso do Brasil, pois significaria uma renúncia a ter qualquer política externa, ao abandonar a área de atuação brasileira por excelência, juntamente com o desconhecimento dos interesses comerciais muito concretos nos países da região (principais importadores de produtos manufaturados brasileiros), em benefício da proteção dos interesses das transnacionais e dos exportadores agrícolas, cujo interesse, ao contrário da indústria, se concentra na UE, Estados Unidos e China.

[185] "A persistência do protecionismo nos setores industriais intensivos em tecnologia e o intento de liderar as posições dos países em desenvolvimento no campo do comércio agrícola constituem um obstáculo maior para [que o Mercosul possa] alcançar acordos comerciais com terceiros países." (ABREU, 2005, pág. 198)

[186] Embora os itens equivalente a 61% do volume de comércio figurassem na categoria de desgravação em mais de dez anos, a oferta tinha cobertura de 100% do volume de comércio.

[187] Veja-se, a propósito, esta interessante defesa do protecionismo quando praticado pela Europa aliada ao ataque ao protecionismo quando praticado pelo Mercosul: "Quanto à União Européia (...) vamos ser imparciais. Eles estão certos em dar prioridade à defesa inabalável dos seus interesses nacionais. Nós não. Falta-nos agressividade, que vem sendo substituída há anos por inúteis negociações diplomáticas. (TAMER, 2007)

[188] O lado europeu acenou com uma oferta de acesso para 3.000 profissionais do Mercosul em 18 subsetores (informática, engenharia, arquitetura). Dividindo-se o número de 3.000 pelos quatro países do Mercosul tem-se 750 profissionais por país. Dividindo-se esse número pelos 25 países da UE tem-se um acesso para 30 profissionais do Mercosul em cada país da UE. E dividindo-se 30 pelos 18 subsetores, tem-se o resultado final: acesso para 1,6 profissional de cada país do Mercosul em cada país da UE em cada subsetor. O acesso hoje não é proibido para profissionais do Mercosul (ou de outras origens) nesses subsetores, mas sujeito (na maioria dos países da UE, embora as condições de acesso variem de país a país) a "testes de necessidade econômica", ou seja, avaliação discricionária sobre a necessidade ou não de profissionais estrangeiros no mercado no subsetor em questão, que podem ter seu acesso vetado, mesmo que cumpram com os requisitos migratórios. A oferta européia significa que, dentro da "quota" de 3.000 ou outro número a ser estipulado, não se aplicariam os testes de necessidade econômica e os profissionais teriam acesso desde que cumpridos os requisitos migratórios.

[189] O formato das listas de compromissos específicos em serviços e investimentos tornou-se a epítome dos dois modelos em discussão, o modelo NAFTA, advogado pelos EUA e outros países, e o modelo baseado no Acordo Geral sobre Comércio de Serviços da OMC, o GATS. No primeiro, somente os tipos de medidas inscritos em listas anexas ao acordo estariam excluídos de sua cobertura (listas negativas); no segundo, somente os setores inscritos em listas anexas estariam sujeitos aos compromissos do acordo (listas positivas). A diferença entre os dois modelos, contudo, ia bastante além do formato das listas, dizendo respeito sobretudo ao espaço deixado à autonomia regulatória nacional, bastante maior no caso do "modelo GATS".

[190] Segundo JANK, 2004, "o custo econômico do Mercosul político se está tornando excessivamente alto para uma boa parte da indústria Brasileira." ("O risco da mala sem alça" *O Estado de S. Paulo*, 5/10/2004) Porém, MARKWALD, 2005, pág. 30, observa: "(...) As percepções negativas do setor empresarial brasileiro não parecem resultar de impactos comerciais significativos, em termos agregados ou setoriais, mas da imprevisibilidade, da falta de respeito às regras e, também, da ausência de mecanismos negociadores que contribuam para a aproximação de posições divergentes nas negociações externas. (...) As críticas ao Mercosul parecem ter como alvo principal a política comercial externa brasileira

de modo geral. De fato, a ausência de resultados nas duas principais negociações externas e a motivação política que orienta algumas das iniciativas comerciais impulsionadas pela diplomacia brasileira no período mais recente são os principais focos da insatisfação empresarial, principalmente do setor agroindustrial – o mais vocal." Assim, para o setor privado, o vilão não seria tanto o Mercosul "interno", que apesar da falta de avanços tem gerado oportunidades de negócios, mas sim a dimensão negociadora externa do bloco.

[191] Documento da CNI (citado por MARKWALD, 2005, pág. 29), por exemplo, destacava, em 2004, o "sentimento de irritação com o bloco, alimentado pelas repercussões do contencioso comercial intra-bloco e pela visão de que a necessidade de negociar em conjunto a agenda externa tem sido responsável pelas dificuldades em fazer avançar os principais acordos em negociação pelo Brasil".

[192] Cf. observações como as seguintes:

"O grande obstáculo, do lado brasileiro, para um efetivo investimento no projeto Mercosul é a ambigüidade com que, para além da retórica do discurso pró-integração, diversos setores da Sociedade e do Governo avaliam o Mercosul. Está longe de ser consensual a percepção de que o Mercosul é antes essência do que contingência para o País. Prevalece em muitos segmentos a visão de que o Mercosul é um interlocutor, uma opção entre outras, uma contingência política, e não um elemento hoje da própria identidade do Brasil". (BOTAFOGO GONÇALVES, José. In: HUGUENEY FILHO e CARDIM, 2002.

"Há, de fato, tensão e ambigüidade, embora não necessariamente incompatibilidade, entre a visão do Mercosul como parte da identidade do país e a crença, (...) constitutiva da identidade nacional, de que o Brasil está destinado a desempenhar um papel relevante no cenário internacional." "Não há ainda no Brasil uma decisão estratégica firmemente consolidada em favor do projeto de integração regional." (MARKWALD, 2005, pág. 30-31)

"O Mercosul não deve ser considerado como a principal forma de inserção internacional do Brasil (...) [porém] cada um de nossos países individualmente terá menos peso nas grandes negociações comerciais internacionais do que se formar parte de um conjunto razoavelmente homogêneo." (LAMPREIA, Luiz Felipe. In: HUGUENEY FILHO e CARDIM, 2002)

[193] É o caso, por exemplo, do mecanismo de *ceiling* proposto pelos europeus, mediante o qual o volume exportado pelo Mercosul à UE que ultrapassasse a quota com redução tarifária atribuída a certo produto em determinado ano seria deduzido da quota do ano seguinte.

[194] "The excessive use of (...) blocs [such as CAN and Mercosur] as an international negotiating tool, sometimes to the benefit of one particular country, went against the essence of these blocs which is the true real effective integrationist variable." (MIRANDA, 2006) Argumenta-se por vezes que uma

ênfase excessiva nas negociações externas (tendo em vista principalmente o processo ALCA e o birregional no período 2003-2004) fez o Mercosul esquecer-se de sua agenda interna, ao seguir as prioridades do Brasil. Ao contrário, os desafios da ALCA contribuíram em muito para que o Brasil olhasse mais para as necessidades de consolidação e aprofundamento do Mercosul. De todo modo, a idéia do "uso excessivo" do Mercosul como ferramenta de negociações externas é interessante ao contrastar com a idéia de que o Mercosul atrasa o Brasil em negociações de acordos extra-regionais.

[195] Cf. "O peso do Mercosul nos ombros do Brasil", Valor Econômico, 31/1/2007.

[196] Idem.

[197] Além disso, cabe perguntar o que significa a "taxa de crescimento potencial", a qual se veria, aparentemente, dinamizada por acordos com países desenvolvidos. Não parece de grande valia ter uma "taxa de crescimento potencial" do Brasil se a taxa de crescimento real continuar em níveis muito abaixo dos outros PEDs. Uma alta taxa de crescimento potencial talvez signifique o conjunto de políticas que garantem uma alta taxa de lucro real para o grande capital internacional.

[198] "Right-wing parties, liberal segments within the Ministry of Foreign Affairs, academics and representatives of business and agricultural sectors have all criticised the government's attempt to create deeper ties with the south." (ALDEN e VIEIRA, 2005)

[199] "Ainda prevalecem, no debate político brasileiro, as posições que vêem nestas negociações [com países desenvolvidos] mais riscos do que oportunidades, como se o Brasil pudesse ignorar não apenas os ganhos potenciais que se pode associar a estes acordos, mas também os custos de se 'auto-excluir'. (MOTTA VEIGA, 2005a)

[200] Observe-se, por exemplo, que, no período 1950-2001, a participação dos países desenvolvidos no PIB mundial caiu de 60% a 52%; a dos países do ex-bloco Soviético ("segundo mundo") despencou de 13% a 5%, e a dos países em desenvolvimento elevou-se de 27% a 42%. Nesse grupo, porém, destaca-se a Ásia, cuja participação dobrou – de 15,4% a 30,9%, enquanto a participação da América Latina permaneceu estagnada, passando de 7,8% a 8,3% (IBARRA, 2005).

[201] É comum o seguinte tipo de observação: "A política comercial brasileira definitivamente não tem conseguido acompanhar o dinamismo das exportações do país, principalmente no hemisfério ocidental." (NAKAHODO e JANK, 2006, pág. 15) Na verdade, a política comercial brasileira tem preferido não ceder em interesses fundamentais em troca de duvidoso acesso a mercados agrícolas na Europa e Estados Unidos.

[202] Conforme os dados da OMC (*WTO International Trade Statistics 2006*).

[203] Estimativas da Goldman Sachs, em julho de 2007, disponíveis em www.goldmansachs.com.

[204] "(…) Important sectors in Brazilian (…) economy believe that a conflictive stance towards the USA in discussing the (…) FTAA has the potential to cause great damage in their business abroad." (ALDEN e VIEIRA, 2005)

[205] O Ministro Celso Amorim, em entrevista ao *Estado de S. Paulo*, publicada em 11/2/2007, respondendo à pergunta "por que a opção preferencial pelos países em desenvolvimento?" afirmava: "Ao aprofundarmos o diálogo Sul-Sul, fizemos algo que não estava ocorrendo. Isso até fortaleceu o nosso diálogo com o Norte. (...) O Brasil é pivô nas negociações [da OMC e] isso reflete a política externa e a capacidade de articular de maneira democrática e racional os interesses dos países do Sul."

[206] No contexto dessa análise, é interessante lembrar o alerta do economista William R. Cline, do Peterson Institute for International Economics, em entrevista ao *Estado de S. Paulo*, em 8/4/2007. Ele salienta: "Países como o Brasil devem adaptar-se ao novo cenário, no qual os Estados Unidos deixarão de ser o grande importador (...) É preciso olhar para outros compradores e pensar em demanda doméstica."

[207] Cf. por exemplo:

"Há [no Governo Lula] uma subordinação nítida da estratégia de negociações comerciais à política externa *tout court*. Nos governos Cardoso, ensaiou-se um movimento de 'autonomização' da estratégia de negociação comercial em relação aos objetivos mais gerais da política externa. (...) As negociações são avaliadas, em grande medida, segundo critérios políticos, entre os quais a clivagem Norte-Sul aparece como um critério de primeira grandeza. A estratégia de negociação do atual governo encaixa-se à perfeição no modelo de legitimação da política externa (...) no período desenvolvimentista: sua legitimidade derivava de seu papel (...) de mitigar as ameaças econômicas externas e de criar espaço para políticas autônomas de desenvolvimento industrial." (MOTTA VEIGA, 2005b, pág. 7)

"O maior ativismo da atual política externa brasileira tem resultado no lançamento de diversas iniciativas de negociações comerciais nos quais os países do Mercosul são envolvidos sem que tenha havido uma avaliação econômica dos interesses comuns a todos os parceiros." (Rios e Iglésias) Ou ainda: "O condicionamento da política comercial aos objetivos de maior protagonismo da política externa brasileira tem levado o Brasil a abrir mão de posições demandantes nas negociações com países em desenvolvimento." (RIOS e IGLÉSIAS, 2005, pág. 3)

"A política comercial [do Governo Lula] não foi pautada principalmente pela preocupação de aumentar o grau de integração internacional da economia

brasileira (...). Embora essa preocupação não tenha estado ausente do discurso e da prática da diplomacia econômica brasileira nos últimos (...) anos – essencialmente através da demanda por maior acesso aos mercados dos países desenvolvidos na área agrícola – não foi ela, mas sim uma visão da ordem mundial que prioriza claramente a clivagem Norte-Sul o elemento chave [da] estratégia brasileira de negociação no Governo Lula." (MOTTA VEIGA, 2005b, pág. 9)

A política externa brasileira está "moldada em matriz da era 'pré-globalização'. (...) O bloco mantém, por exigência brasileira, a 'pose' de união aduaneira, como se isso conferisse ao cambaleante projeto sub-regional dignidade e peso político inquestionáveis." (MOTTA VEIGA, 2007) "O distanciamento em relação aos EUA [é] um objetivo central da política, a partir da hipótese de que Brasil e EUA competiriam diretamente pelo exercício da influência na América do Sul." (Idem)

[208] "(...) Local elites [in Brazil] view relations with the industrialized nations as more profitable and viable than the expansion of ties with the south." (SOARES DE LIMA e HIRST, 2006, pág. 37) Convém observar que as atitudes do Presidente Hugo Chávez, suas recentes declarações contra o Congresso brasileiro, bem como a política do Presidente Evo Morales de nacionalização do gás alimentam os argumentos dessas elites contra o aprofundamento de relações com países em desenvolvimento, que assim aparecem como pouco confiáveis.

[209] "O componente desenvolvimentista da política externa brasileira, central desde meados do século XX, tendo legitimado internamente as estratégias internacionais do país, teve como efeito não antecipado a difusão, na sociedade brasileira, da concepção de que a principal maneira de se avaliar a política exterior são os seus resultados econômicos de curto prazo." (PIMENTA DE FARIA, 2007, pág. 5) Com efeito, ao fazer da política comercial uma de suas grandes prioridades, o Itamaraty implicitamente aceita ser julgado e cobrado pelos resultados comerciais de sua atuação. Seria necessário corrigir essa lógica e apresentar a busca de resultados comerciais como parte de um projeto estratégico de desenvolvimento, do qual o Itamaraty é um dos executores, mas de nenhuma forma o único, e apresentar a política comercial a julgamento não com base nos dados da balança comercial dos últimos meses, mas de sua contribuição para o projeto nacional maior. O MRE não deve aceitar que o único critério para avaliação de seu desempenho seja o crescimento das exportações. É preciso também colocar em juízo, por exemplo, sua atuação em defesa de níveis de proteção adequados ao setor industrial nacional. O problema reside em que, quando se obtêm êxitos nesse sentido defensivo, os setores beneficiados não vêm a público, ou o fazem de forma muito tênue, para elogiar o Itamaraty – ao mesmo tempo em que não deixam de cobrar insistentemente a conclusão de novos acordos, como se estivessem dispostos aos amplos sacrifícios que esses acordos podem exigir da

indústria brasileira.

[210] Cf., por exemplo: "Os recursos econômicos da Comunidade passaram a ser utilizados com freqüência como instrumentos de política externa (...)" (GOMES SARAIVA, 2004, pág. 89)

[211] A perda de espaço para a discussão de paradigmas de relacionamento econômico dentro do *mainstream* permitiu que a vertente que procura repensar tais paradigmas fosse capturada pelo radicalismo do movimento anti-globalização, com seu forte viés anti-capitalista, de tal forma que a pecha de anti-capitalismo cedo é colada a qualquer tentativa de questionamento de modelos de inserção dos PEDs na economia mundial.

[212] Ao contrário do Mercosul, a UE muitas vezes é contestada por seus críticos por uma falta de visão política autônoma da inserção européia no mundo. Analisando estudo da Comissão Européia, de 2004, sobre os desafios da globalização, por exemplo, WENT (2004) observa: "The European Commission hardly engages with the important debates that are held all over the world on the (dis)advantages and dynamics of (...) globalization." Enfatiza o papel reativo da UE diante dos debates internacionais: "(...) The idea that the UE might develop its own international agenda, independently from what, e.g., the US advocates, or can at least *begin* to implement policies that are not part of a consensus, apparently played no role in the preparatory deliberations [of the Commission]." (WENT, 2004, pág. 981, 982) Sua conclusão é clara: "It is (...) high time for the UE to step out of the shadow of the US and to start developing and implementing its own progressive agenda for a different – i.e. social, democratic and sustainable – globalization." (Idem, pág. 982)

[213] Cf. por exemplo SERAPIÃO Jr. e Carlos e MAGNOLI, Roberto. "Modernização da diplomacia comercial" *Valor Econômico*, 5/9/2006.

[214] "O Mercosul está em condições excepcionais, afirma Álvarez" (despacho da agência *ANSA*, de 7/2/2007).

[215] Ver, por exemplo: "Acordos comerciais são relevantes não apenas pelo potencial estímulo que podem dar ao comércio, mas também para diminuir o impacto de (...) possíveis desvios de comércio e investimentos que seriam arcados por países que ficarem à margem do processo." (JANK e ARASHIRO, 2004, pág. 34)

[216] "(...) A configuração de poder formada ao redor da agroindústria encontrou no Governo Lula maior disposição para enfrentar os subsídios agrícolas dos países desenvolvidos." (CÂNDIA VEIGA, 2005, pág. 10)

"A estratégia governamental (...) deu prioridade às demandas de liberalização dos mercados agrícolas, que traduzem (...) a emergência de um *agribusiness* voltado para a exportação e altamente competitivo [que] fez do Brasil um *demandeur* de peso em uma área onde se concentra o núcleo duro do protecionismo dos países desenvolvidos." (MOTTA VEIGA, 2005b, pág. 7).

Essa prioridade parece à primeira vista óbvia, dada a composição e o dinamismo relativo da pauta exportadora. Entretanto, pode estar em contradição com o próprio modelo de desenvolvimento industrial cuja defesa está no cerne da política comercial do Governo. Vai ficando claro que o Governo brasileiro procura representar as demandas do agronegócio, mas não pensa apenas nelas, e não se dispõe a fazer qualquer sacrifício na área regulatória ou de proteção industrial – o que acaba impedindo os acordos de serem concluídos.

[217] Cf. "Apoio contraria proposta dos países ricos na OMC", *O Estado de S. Paulo*, 13/6/2007 e "Ajuda a órfãos do câmbio vai custar R$ 1 bi à União", *O Estado de S. Paulo*, 13/6/2007.

[218] "[A partir de los años 1980] la política de estabilización, la política monetaria y la política cambiaria del real dominaron a la industria y al sector productivo (...), tornando inviable la política industrial." (Suzigan, CEPAL, pág. 81) "A partir de 2003 la política industrial volvió a ocupar un espacio en la agenda política y de política económica" (SUZIGAN e FURTADO, 2006, pág. 83). Entretanto, "[los] defectos [de la Política Industrial, Tecnológicay de Comercio Exterior – PITCE] resultan de su incompatibilidad con la política macroeconómica (...) y (...) la insuficiencia del sistema de ciencia, tecnología e innovación (...)." (Idem, pág. 84)

[219] Cf. SENNES, BARBOSA e GUIMARÃES, 2003, pág. 13.

[220] A partir dos anos 80 e 90, "uma parte dos países pobres (...) passava a competir duramente com os países ricos, inclusive na exportação de manufaturados (...). Os países ricos reagiram e, enquanto defendiam seus interesses comerciais em todos os fóruns internacionais, procuraram desorganizar as novas economias através da pressão para que buscassem crescer com o uso de poupança externa e para que adotassem políticas contrárias ao seu desenvolvimento." (BRESSER-PEREIRA, 2006, pág. 227) Os países desenvolvidos "(...) aproveitaram a fraqueza dos países em desenvolvimento em decorrência da grave crise da dívida externa dos anos 80 para (...) aprovarem o *Uruguay round*, que prejudicou gravemente os países em desenvolvimento. (...) As políticas adotadas pelos países ricos em suas negociações comerciais visam menos a abertura [dos mercados dos PEDs], que já estão abertos, mas diminuir a possibilidade de esses países colocarem em prática estratégias nacionais de desenvolvimento. (Idem, pág. 228)

[221] Cf. BRESSER-PEREIRA, 2007, *passim.*

[222] "The development of a national economy is more about internal integration than about external integration." (WADE, 2003a, pág. 635) "[In] an internally integrated economy, export demand is not the main source of economic growth. (...) External integration does not automatically generate more internal integration."

[223] Segundo ALMEIDA MAGALHÃES, 2006, pág. 190 ss., relatório do Banco Mundial sobre o crescimento dos países asiáticos "mostra não ter sido o aumento de poupança naquela região (...) que acelerou o crescimento, mas sim o

crescimento acelerado que gerou maiores poupanças." Acrescenta que, no caso da América Latina, "é sabido que, no período recente, as poupanças estrangeiras registraram grandes entradas na região, sem que se observasse elevação correspondente nos investimentos como porcentagem do PIB. (...) A poupança estrangeira que entrou na região simplesmente substituiu (*crowded out*) poupanças e investimentos locais."

[224] O Governo chinês vem controlando com grande cautela os investimentos estrangeiros na bolsa de Xangai, tentando frear a entrada de divisas e manter o iuane desvalorizado. (Cf., por exemplo, "China Tightens Control of Banks' Foreign Borrowing", despacho da agência *Bloomberg*, 2/3/2007.) Enquanto isso, o Brasil está inteiramente aberto à entrada de capital especulativo, movimento que se intensifica em função da política chinesa, pois o Brasil se torna o país emergente mais demandado pelo capital especulativo, o que valoriza ainda mais o real e prejudica ainda mais as exportações.

[225] A Wikipedia dá a seguinte definição de *cargo cult*: "A **cargo cult** is any of a group of unorthodox religious movements appearing in tribal societies in the wake of Western impact, especially in New Guinea and Melanesia. Cargo cults sometimes maintain that manufactured western goods ("cargo") have been created by divine spirits and are intended for the local indigenous people, but that Westerners have unfairly gained control of these objects. Cargo cults thus focus on overcoming what they perceive as undue 'white' influences by conducting rituals similar to the white behavior they have observed, presuming that the ancestors will at last recognize their own and send them cargo. Thus a characteristic feature of cargo cults is the belief that spiritual agents will at some future time give much valuable cargo and desirable manufactured products to the cult members. In other instances such as on the island of Tanna in Vanuatu, cult members worship Americans who brought the cargo. (Cf.: http://en.wikipedia.org/wiki/Cargo_cult)

[226] BRESSER-PEREIRA, 2006, pág. 200.

[227] É conhecida como Cláusula de Habilitação *(Enabling Clause)* a Decisão L/4903, de 28 de novembro de 1979, posteriormente incorporada ao arcabouço jurídico da OMC. A cláusula passou a embasar a concessão de preferências pontuais unilaterais dos desenvolvidos aos países em desenvolvimento (SGP), mas também criou a base jurídica para a troca de preferências comerciais entre países em desenvolvimento, em derrogação ao Artigo I do GATT – princípio da Nação-Mais-Favorecida – NMF, e ao Artigo XXIV (que somente permitia a exceção à NMF no contexto de Acordos de Livre Comércio com cobertura de "*substantially all trade*"). É o seguinte o principal trecho da Cláusula de Habilitação:

"Following negotiations within the framework of the Multilateral Trade Negotiations, the CONTRACTING PARTIES decide as follows:

1. Notwithstanding the provisions of Article I of the General Agreement, contracting parties may accord differential and more favourable treatment to developing countries, without according such treatment to other contracting parties.
2. The provisions of paragraph 1 apply to the following:
a) Preferential tariff treatment accorded by developed contracting parties to products originating in developing countries in accordance with the Generalized System of Preferences,
b) Differential and more favourable treatment with respect to the provisions of the General Agreement concerning non-tariff measures governed by the provisions of instruments multilaterally negotiated under the auspices of the GATT;
c) Regional or global arrangements entered into amongst less-developed contracting parties for the mutual reduction or elimination of tariffs and, in accordance with criteria or conditions which may be prescribed by the CONTRACTING PARTIES, for the mutual reduction or elimination of non-tariff measures, on products imported from one another (…)"

[228] Poucos países terão absorvido essa ideologia como o Chile, ou melhor, o Governo chileno. O Diretor-Geral de Relações Econômicas Internacionais da Chancelaria chilena, Carlos Furche, em artigo de imprensa relativo ao ALC Chile-Japão que viria a ser assinado em março de 2007, afirmava: "Con Japón estamos negociando un TLC de última generación. Este incluirá todas las áreas y todos los capítulos que contiene uma relación económica moderna." (Cf. Fax 218/2006 da Embaixada em Santiago, de 3/10/2006). Entretanto, segundo o Presidente da Federação Chilena de Produtores de Frutas (FEDEFRUTA), o Acordo de Livre Comércio com o Japão somente beneficiará os produtores chilenos de *blueberries*, que terão livre acesso imediato ao mercado japonês, e os de morangos, peras e kiwis, que terão livre acesso em 5 ou 7 anos. Os produtores de uvas esperarão 15 anos pelo livre acesso, e os de cítricos continuarão excluídos do mercado japonês. (Informação disponível em www.bilaterals.org)

[229] Sempre trabalhosa porque há poucos antecedentes nos quais basear-se, mesmo que se use o GATS como modelo, pois a transposição de um acordo multilateral para o plano bilateral envolve necessariamente algumas dificuldades,

[230] A restrição da capacidade regulatória em acordos sobre serviços, seja multilaterais, regionais ou bilaterais, não depende simplesmente do formato dos instrumentos, mas também, e sobretudo, das intenções e interesses concretos das partes contratantes. Um acordo em aparência muito restritivo da capacidade nacional firmado entre partes que não sejam grandes exportadores de serviços poderá ser meramente simbólico, já que cada lado não estará submetendo a um crivo permanente a evolução normativa do outro lado, pronto a identificar elementos que firam os compromissos assumidos. Essa "vigilância" e a disposição de acionar os mecanismos de solução de controvérsias quando se

verificar uma quebra de compromisso estão ao contrário muito presentes quando se trata de um acordo sobre serviços em que pelo menos uma das partes tem grande interesse no mercado da outra.

[231] O tema das compras governamentais é mais recente na agenda internacional que os de serviços e investimentos. A partir dos entendimentos no seio da OCDE no sentido da abertura recíproca dos mercados de compras entre os países desenvolvidos, surgiu ainda nos anos 80 a idéia de criar mecanismos de liberalização multilateral nessa área. Em 1981 negociou-se um primeiro acordo plurilateral sobre compras governamentais entre alguns membros da OMC. Os países desenvolvidos tentaram incluir o tema nas negociações da Rodada Uruguai, lançada em 1986, mas, diante das resistências encontradas, limitaram-se a negociar entre si uma expansão da cobertura do acordo de 1981, chegando a um novo acordo plurilateral em 1996. O êxito dessas iniciativas inspirou a inclusão das compras governamentais na agenda negociadora bilateral dos EUA e da UE nos anos 90, e do Japão um pouco mais tarde. Veio a tentar-se incluí-lo nas negociações multilaterais de Doha, entre os "temas de Cingapura", mas acabou-se por abandonar a tentativa, que no entanto serviu, enquanto durou, como instrumento de pressão para desviar a atenção das demandas agrícolas dos países em desenvolvimento. A intenção dos desenvolvidos nessa área negociadora é retirar aos países em desenvolvimento a possibilidade de lançar licitações públicas restritas à participação de empresas nacionais. Tomado em si mesmo, esse tipo de compromisso tem a desvantagem de retirar aos PEDs um possível instrumento de política industrial, pelo qual privilegiariam empresas nacionais em certos setores, sempre resguardando a faculdade de abrir licitações à concorrência internacional quando o objetivo básico seja somente o aumento da competitividade e redução de custos. No contexto do conjunto de uma negociação bilateral ou multilateral, os compromissos em compras demandados pelos desenvolvidos têm o problema adicional de aumentar os desequilíbrios negociais, pois, ao lado de bens industriais, serviços, investimentos, propriedade intelectual e concorrência, trata-se de mais uma área de interesse dos desenvolvidos, contra apenas uma, agricultura, concebida como de interesse dos PEDs. Não estranha que o Mercosul se tenha oposto à definição de compromissos profundos em compras governamentais na ALCA e com a União Européia. Na ALCA, o assunto diluiu-se, no contexto dos impasses dos anos 2003 e 2004. No plano birregional, diante da insistência da UE, o Brasil esforçou-se em estruturar alguma espécie de modelo alternativo para negociar compras governamentais sem afetar a possibilidade de sua utilização como instrumento de política industrial. Surgiu, assim, a proposta negociadora pela qual o Brasil (e não o conjunto do Mercosul) oferecia à UE uma preferência de segundo nível (inferior à preferência para os sócios do Mercosul) nas licitações abertas à concorrência internacional, bem como a possibilidade de consultas bilaterais

visando a uma eventual abertura de licitações inicialmente lançadas sem acesso a participantes internacionais. O sistema foi idealizado como um *deal breaker* nos últimos meses do que se imaginava seria a reta final das negociações, dentro do objetivo de concluí-las em outubro de 2004, e não chegou a ser discutido a fundo. De todo modo, a proposta não encontrou nenhum entusiasmo por parte da UE, e causou alguma estranheza por parte dos parceiros, por tratar-se de oferecimento individual do Brasil, embora previamente coordenada entre os sócios. Desse modo, de forma diferente do que ocorreu em serviços e investimentos, não se pode dizer que o Mercosul tenha desenvolvido um esquema alternativo para negociações de compras governamentais. Tanto é assim que o mecanismo ainda não foi testado com nenhum outro parceiro. Na vertente Sul-Sul, a preferência do bloco tem sido por não incluir o tema de compras governamentais, o que parece prudente na ausência de modalidades negociadoras claras a serem propostas. No caso de possíveis novas negociações Norte-Sul (Canadá, Japão) seria conveniente discutir internamente se o bloco deveria aceitar ou não a inclusão do tema de compras governamentais e, no caso positivo, em que termos.

[232] No caso de propriedade intelectual, são bem conhecidos os pesados embates entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, que culminaram com a conclusão do acordo TRIPS. Os países desenvolvidos conseguiram muito, mas não tudo o que demandavam nas negociações multilaterais de propriedade intelectual, e assim logo transpuseram as demandas não-atendidas para o plano das negociações preferenciais. Os EUA preocuparam-se principalmente em introduzir elementos "TRIPS-plus" referentes ao *enforcement* das normas de propriedade intelectual, não só como forma de proteção adicional aos detentores norte-americanos de direitos de propriedade intelectual, mas também como forma de eventualmente vir a cortar algumas das poucas vantagens que concediam aos PEDs em agricultura e outras áreas, pois o mecanismo de "retaliações cruzadas" do capítulo de solução de controvérsias do NAFTA, e dos acordos nele inspirados, permitiria cortar preferências de um país que não cumprisse os requisitos "TRIPS-plus" de *enforcement*. Já a UE privilegiou a proteção das denominações geográficas de seus produtos de origem agrícola para além da proteção já oferecida pelo TRIPS: procuraram os europeus principalmente instaurar a retroatividade da proteção das indicações geográficas, proibindo mesmo o uso centenário de algumas delas, autorizado pelo TRIPS. A recusa terminante do Mercosul em aceitar cláusulas "TRIPs-plus" de *enforcement* e a inflexibilidade dos EUA em sentido oposto terminaram por constituir-se em um dos impasses centrais que inviabilizaram a ALCA (a pressão dos lobbies internos ligados à propriedade intelectual provavelmente não permitiria à administração norte-americana obter a aprovação do Congresso para um acordo hemisférico que limitasse à reafirmação do TRIPS, sem retaliação cruzada, como pretendido

pelo Mercosul). A UE, por sua vez, segue exigindo a proteção retroativa das marcas geográficas, e coloca a aceitação dessas posições pelo Mercosul como pré-condição para deixar de lado algumas das "condicionalidades" que esvaziam o valor, já limitado, de sua oferta agrícola. Para o Mercosul, como para os principais países em desenvolvimento, o TRIPS é um teto, e não um piso, um teto abaixo do qual os PEDs já lograram estabelecer exceções em casos de políticas de saúde pública, como o combate à AIDS, tal como consagrado na Declaração de Doha. Assim, o bloco não tem interesse em desenvolver nenhum modelo alternativo para as negociações preferenciais de propriedade intelectual, mas no máximo reafirmar o TRIPs e ainda assim com o cuidado de reafirmar também as atuais e futuras atenuações do TRIPs, como a questão da saúde pública.

[233] O tema das políticas de concorrência nas negociações comerciais guarda paralelismo com o de compras governamentais. Os países desenvolvidos, depois de implementarem cooperação e assumirem compromissos nessa área na OCDE, procuraram transpô-lo para a esfera multilateral, no bojo dos "temas de Cingapura" durante a Rodada de Doha – o que também neste caso demonstrou-se inviável – bem como para as negociações bilaterais. Abandonado da Rodada de Doha, o assunto prosseguiu sendo tratado na ALCA e nas negociações bilaterais dos EUA. O objetivo dos EUA, e dos demais desenvolvidos, nas negociações sobre concorrência com os países em desenvolvimento, desdobra-se em duas dimensões: primeiramente, cercear a ação das empresas estatais dos países em desenvolvimento em benefício das empresas privadas transnacionais que com elas concorrem, além de enquadrar a ação das empresas estatais monopolísticas dos países em desenvolvimento em favor das empresas privadas transnacionais que com elas se relacionam no mercado *downstream* ou *upstream*; e, em segundo lugar, evitar que as legislações nacionais de defesa da concorrência dos países em desenvolvimento impeçam ou prejudiquem operações de fusão e aquisição de empresas locais nesses países por parte de transnacionais. Ou seja, trata-se de reforçar as regras nacionais de concorrência num caso e de enfraquecê-las no outro, sempre de acordo com os interesses das transnacionais, perspectiva evidentemente inaceitável pelo Mercosul, e que inviabilizou avanços no capítulo de concorrência da ALCA. Em suas negociações com o Mercosul, a UE não chegou a demandar a inclusão da política de concorrência na agenda. Não houve até aqui interesse do Mercosul em desenvolver um modelo alternativo para negociações sobre concorrência. Cabe mencionar, contudo, que, nas tratativas com Israel, o lado israelense apresentou propostas iniciais na linha da concepção norte-americana, a seguir atenuadas sob as críticas do Mercosul, que por sua vez sugeriu texto alternativo prevendo simplesemnte a possibilidade de cooperação entre as autoridades de concorrência dos países do bloco e Israel. Esse tipo de encaminhamento poderia eventualmente tornar-se o embrião de uma posição do Mercosul para futuras negociações nessa área, caso se

mostrasse necessário.

[234] "A guerra econômica travada em nível planetário é (...) uma guerra estética." (LAZZARATO, 2006, pág. 100). As empresas e os países competem tanto ou mais em torno de idéias e representações do que de produtos concretos. Os países em desenvolvimento não deveriam aceitar que o terreno das imagens e representações do comércio mundial, fundamental para determinar os fluxos econômicos concretos, seja inteiramente ocupado e administrado pelos países desenvolvidos.

[235] As dificuldades para levar adiante as propostas feitas pelos países do Mercosul, no âmbito das negociações do Sistema Geral de Preferências Comerciais – SGPC – no sentido do corte substancial de tarifas entre os países em desenvolvimento participantes do Sistema podem constituir um precedente pouco animador para negociações bilaterais amplas de redução tarifária Sul-Sul. Por outro lado, demonstram a disposição, tanto do Brasil quanto da Argentina, de trabalhar na criação de preferências com países em desenvolvimento e podem facilitar, diante dos públicos internos nos países do bloco, a receptividade a idéias de acordos de preferências amplos nessa vertente do relacionamento.

[236] Cumpre também recordar que o Brasil concorre com a China não só nos EUA e na UE, mas também na Índia, na África, etc. Um acordo com a Índia, que tem tarifas muito altas, pode dar-nos uma margem de competitividade real frente à China em produtos industriais, diferentemente de um acordo com os EUA ou UE, que já tem tarifas muito baixas, cuja remoção preferencial para nós não faz diferença diante da grande competitividade chinesa.

[237] Cf. informação disponível em www.bilaterals.org

[238] A assinatura do Memorando de Entendimento Mercosul-ASEAN, em agosto de 2007, em Brasília, pode ser considerada um primeiro passo nessa direção. Embora não preveja ainda uma negociação concreta, o Memorando estabelece um processo de diálogo que poderá ser utilizado para definir parâmetros negociadores compatíveis com os interesses e estrutura dos de dois blocos formados por países em desenvolvimento, em lugar de simplesmente repetirem-se esquemas tradicionais das negociações Norte-Sul.

[239] "China clearly has a strategy designed to increase its influence in developing regions." (KURLANTZICK, 2006, pág. 33) "China wants to ensure its access to the region's oil, gas, copper, iron, and other important resources." (Idem, pág. 35) Uma proporção de 53% do IED da China no exterior em 2004 concentrou-se em indústria extrativa, e a América Latina foi a região que mais recebeu investimentos chineses nesse ano (Idem, pág. 37)

[240] Cabe notar, por exemplo, que nos últimos 6 anos, as importações argentinas de produtos chineses cresceram 158%, e as de produtos brasileiros, 49%, segundo informações da Embaixada em Buenos Aires.

[241] A busca de definição do relacionamento comercial com a China em novos

termos pode tornar-se uma preocupação crescente no Brasil. Em 2007, pela primeira vez desde 2000, o comércio com a China deverá apresentar déficit para o Brasil, da ordem de US$ 1 bilhão segundo estimativas da FUNCEX (disponíveis em www.funcex.com.br). O saldo chegou a ser positivo em US 2,4 bilhões para o Brasil em 2003. O aumento de importações provenientes da China cresceu quase 50% nos cinco primeiros meses de 2007, praticamente o dobro do crescimento das importações brasileiras totais no mesmo período, de 27%. Autoridades econômicas brasileiras já parecem dispostas a adotar atitude firme contra a política chinesa de manutenção de uma taxa de câmbio desvalorizada, na esteira de uma campanha contra a desvalorização do iuane que o Secretário do Tesouro norte-americano parece estar movendo (Cf. *O Estado de S. Paulo*, 13/7/07, "Brasil vai pressionar a China sobre câmbio"). Não seria despropositado imaginar que esse tipo de pressão fosse acompanhado pela tentativa de um diálogo destinado a discutir os problemas do comércio bilateral Mercosul-China e encontrar soluções que o reequilibrem.

[242] Segundo dados do FMI, o crescimento do PIB brasileiro no período 2000-2007 (em moeda local, a preços constantes) foi de 3% ao ano, enquanto o crescimento do PIB indiano foi de 8% ao ano. Nesse mesmo período, o crescimento do PIB *per capita* na Índia totalizou 45%, contra apenas 12% no Brasil.

[243] Devido à sua íntima associação com a União Européia e seu projeto de ingressar naquele bloco, a Turquia pode ser considerada como parte desta vertente de negociações com países desenvolvidos, assim como a Coréia, em função de seu perfil de alta competitividade industrial e protecionismo agrícola, muito semelhante ao da maioria dos desenvolvidos.

[244] Na Argentina, o *lobby* agroexportador parece hoje muito menos articulado do que no Brasil, e sem acesso aos centros de decisão, que se defendem em todas as frentes o projeto de reindustrialização.

[245] Esse ganho marginal, do ponto de vista do Mercosul, consistiria na abertura de quotas de acesso preferencial para uma dúzia de produtos agrícolas em níveis que, mesmo nas demandas mais ousadas do Mercosul, não ultrapassariam os 2 ou 3% do mercado consumidor europeu. O ganho marginal para a UE estaria na criação de margens de preferência no setor industrial, talvez substanciais, mas num mercado que não representa mais de 1% das exportações mundiais da UE nesse setor, e na consolidadação de um acesso de que os investidores europeus já dispõem amplamente no mercado brasileiro de serviços, principalmente bancários e de telecomunicações. (Cifras provenientes de subsídios sobre a negociação Mercosul-UE preparados pela DUEX).

[246] Numa reunião negociadora informal realizada em julho de 2004, em São Paulo, à margem da UNCTAD, o então Comissário Pascal Lamy pedia aos Ministros do Mercosul uma definição: "Either you *don't want* an agreement, or you *can't*

have an agreement", referindo-se às concessões adicionais que o Mercosul relutava a fazer diante da insuficiência das ofertas européias (conforme notas dos negociadores brasileiros presentes). Na ocasião, os Chanceleres do Mercosul preferiram desviar a discussão para aspectos mais específicos das respectivas propostas e não discutir a questão "existencial" colocada por Lamy. Era óbvio, contudo, que a disjuntiva poderia ser colocada, então como hoje, à própria UE: ou não querem o acordo ou não podem fazer as concessões necessárias para atender à outra parte. Trata-se, essencialmente, da questão básica do balanço econômico-político de um acordo. Todas as partes sempre "querem" um acordo, mas muitas vezes não o "querem" o suficiente para "poder" realizar os sacrifícios necessários. Nesse sentido, nem a UE nem o Mercosul, em 2004 como em 2007, parecem "querer" um acordo, mas a UE tem dado mostras de "querê-lo" menos do que o Mercosul e menos do que ela própria "queria" no início das negociações.

[247] Trata-se aqui da sempre recorrente questão do valor político e do valor econômico dos acordos. Uma percepção possível é a de que há um *break-even point* no valor econômico de cada acordo em negociação (presumindo aqui que se pode medir com razoável precisão o valor econômico de um acordo comercial – o que é discutível, pois os estudos de impacto de acordos de liberalização comercial dificilmente podem capturar, por exemplo, os efeitos do comércio intra-firma, e tendem a subestimar o impacto das barreiras não-tarifárias). Abaixo de um certo valor em termos de geração de fluxos de comércio e investimentos, um acordo não se justifica; mas a partir desse ponto é necessário começar a pensar no valor político e determinar o quanto se deve insistir em obter ainda maiores vantagens econômicas e em que momento cabe parar e concluir o entendimento com base em uma boa, ainda que não ótima, combinação de valor econômico e político. O "patrimônio dos processos" existe, mas desgasta-se com o tempo se não for concretizado em um patrimônio de acordos. Negociações muito longas podem começar a constituir um ônus e um irritante na relação entre as partes negociadoras, em lugar de dinamizá-las. Assim, é preciso ter presente que um acordo razoável concluído vale mais do que um acordo excelente que nunca se conclui. Não se pretende aqui sugerir que o Mercosul devesse fechar um acordo com a UE nos termos por esta já oferecidos. Ao contrário. O entendimento por trás desta avaliação é de que as negociações Mercosul-UE nunca chegara a atingir, do ponto de vista do Mercosul e em função das muito baixas ofertas européias, o *break-even point* econômico. A UE, de resto, nunca sequer sinalizou que poderia dar-se por satisfeita com as ofertas do Mercosul sobre a mesa e suas continuadas demandas somente contribuíam para acentuar os desequilíbrios existentes.

[248] É o caso do mecanismo de *ceilings* apresentado pela UE entre as condicionalidades de sua oferta agrícola em julho de 2004. Por esse esquema o

volume exportado além da quota preferencial oferecida para determinado produto em cada ano seria descontado da quota preferencial do ano seguinte.

[249] A UE concordou em aplicar o "modelo GATS" nas negociações de serviços com o Mercosul, menos intrusivo que o "modelo NAFTA", o que, indubitavelmente facilitou as tratativas birregionais em serviços. Entretanto, dentro dessa moldura mais permeável aos interesses dos PEDs, e portanto, do Mercosul, a UE, ao longo das negociações, insistiu em cobrar do Mercosul, e notadamente do Brasil, a eliminação de certos dispositivos – principalmente nas áreas de serviços financeiros, telecomunicações e transporte marítimo – que exigiria não só a consolidação da legislação vigente no Brasil mas a mudança da legislação e, no caso dos serviços fiancneiros, uma emenda constitucional. Essa eliminação não teria nenhum efeito na criação de acesso adicional para empresas européias. Tratar-se-ia, no caso de telecomuncações, da eliminação do Artigo 18 da Lei Geral de Telecomunicações, que permite ao Governo brasileiro introduzir restrições ao capital estrangeiro no setor, preservando o direito adquirido – faculdade com perspectiva muito remota de vir a ser utilizada, pois inútil uma vez que o capital estrangeiro já domina amplamente o setor; e, no caso de serviços financeiros, da eliminação do requisito de autorização por meio de Decreto presidencial para ingresso de instituições financeiras estrangeiras – embora a autorização presidencial seja a única maneira legal de permitir o ingresso de bancos estrangeiros no Brasil, enquanto não se regulamentar o Artigo 172 da Constituição. O fato de que as empresas da UE não necessitam dessas mudanças legais para ter amplo acesso nos setores em questão ao mercado brasileiro (nunca foi negada uma licença de instalação de banco ou companhia telefônica européia no Brasil) leva a crer que a demanda da UE foi utilizada como pretexto para desmerecer as ofertas do Mercosul e justificar a permanente insuficiência das ofertas agrícolas européias.

[250] Em investimentos, como em serviços, a convergência quanto ao modelo a adotar nas negociações, baseado no esquema do GATS, não significou uma negociações livre de problemas entre o Mercosul e a UE. Discutiu-se, entre outros pontos, a questão das exceções horizontais apresentadas pelo Brasil dentro da oferta do Mercosul. De fato, a oferta do Mercosul consolida, por parte do Brasil assim como dos demais sócios, a ausência de restrições ao ingresso de IED em praticamente todos os sub-setores de manufaturas, produção agrícola, pesca (respeitando os requisitos de proteção ambiental) e produção de energia elétrica (sujeita a licitações públicas), sempre em bases que não discriminam entre empresas instaladas no Brasil segundo a origem do capital. Entretanto, o Brasil inscreveu três ressalvas horizontais (aplicáveis a todos os setores) que os europeus criticaram por considerar que podem anular a consolidação do livre acesso oferecida na parte setorial. Tratava-se das reservas do direito do Brasil a: a) conceder incentivos diferenciados, conforme a origem do capital, nacional ou

estrangeiro, a empresas instaladas no Brasil; b) estabelecer medidas que possam afetar as condições de acesso a mercados e tratamento nacional para efeitos de objetivos de política tecnológica; e c) estabelecer requisitos de investimentos que não sejam proibidos pelo TRIMS e outras disciplinas multilaterais atuais ou futuras (exceção pensada para permitir a aplicação de requisitos de investimentos relacionados ao comércio que possam vir a ser permitidos numa eventual reforma do TRIMS, perspectiva que hoje parece distante).

[251] O fato de que "o Governo Lula não firmou nenhum tratado comercial" é citado (AMORIM NETO, 2007, pág. 4) entre os "fracassos da diplomacia de Lula". Entretanto, o fato de não haver firmado nenhum tratado comercial desfavorável ao Brasil, apesar de todas as pressões em sentido contrário, sobretudo na ALCA, deveria ser citado entre os êxitos dessa diplomacia.

[252] O Brasil é hoje, por exemplo, a quarta maior origem de investimentos estrangeiros diretos no Canadá, depois dos EUA, Reino Unido e França. (Cf. Tel 562/2006 da Embaixada em Ottawa)

[253] Seria preciso considerar até que ponto liberalização com a Coréia, por exemplo, desincentivaria novos investimentos coreanos no Brasil, ou incentivaria o aumento do comércio intra-firma com as filiais já instaladas e redução ainda maior do conteúdo da produção efetivamente realizado no Brasil.

[254] O regime das Parcerias Público-Privadas foi instituído pela Lei Nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Cf. www.planejamento.gov.br/ppp

[255] A própria administração norte-americana atual já dá indícios de interesse em trabalhar numa aproximação com o Mercosul, ao mesmo tempo em que sinalizam que a Venezuela seria um empecilho. Parece claro que, depois dos eventos recentes que levaram o Presidente Chávez a mencionar a hipótese de retirar o pedido venezuelano de adesão ao Mercosul, os EUA sinalizam o interesse numa aproximação com o Mercosul sem a Venezuela para indicar os benefícios que adviriam ao bloco no caso do não-ingresso da Venezuela. Cf. "EUA querem Mercosul sem Chávez" *O Estado de S. Paulo* 13/07/2007: "Os Estados Unidos deram sinais ontem de que um acordo comercial com o Mercosul dependerá da exclusão da Venezuela do grupo de sócios plenos do bloco. A mensagem foi trazida a Brasília pelo subsecretário de Estado americano, Nicholas Burns, que se encontrou com o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim. (...) 'Temos grande interesse em trabalhar com o Mercosul', afirmou [Nicholas] Burns [Subsecretário de Estado dos EUA, em vista ao Brasil]. 'Percebemos que o Mercosul tem papel significativo como área econômica e temos de ver a melhor maneira de mover nossas relações comerciais', acudiu Thomas Shannon, subsecretário de Estado para o Hemisfério Ocidental. (...)"

[256] V. a propósito, por exemplo, a avaliação de Bernal-Meza e Quintanar: "O Mercosul não conseguiu adequar-se às mudanças econômicas, políticas e comerciais mundiais que marcaram a profunda transição do sistema mundial,

caracterizado nos processos de globalização (...), regionalismo e ordem mundial. (...) Tampouco conseguiu adequar-se às negociações internacionais derivadas dessas mudanças; nem gerar uma visão – teórica e prática – comum." (BERNAL-MEZA e QUINTANAR, 2001, 165).

[257] No caso do Brasil, a Coordenação titular para os temas do relacionamento extra-regional é exercida pelo Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos, e a Coordenação alterna pelo Diretor do Departamento de Negociações Internacionais, enquanto, no que se refere ao relacionamento externo regional, a Coordenação titular cabe ao Subsecretário-Geral da América do Sul e a alterna ao Diretor do Departamento de Integração, fazendo o Brasil o único país do bloco a manter uma estrutura negociadora distinta para cada uma das vertentes do relacionamento externo. Os demais países tendem a contar com funcionários especializados no relacionamento externo, mas geralmente no nível técnico ou no nível equivalente ao dos Coordenadores Alternos do GMC, numa estrutura que de toda forma converge para um único Coordenador do GMC e que não faz distinção entre o relacionamento regional e o extra-regional.

[258] As negociações com CARICOM, República Dominicana e Panamá, embora se trate de países não-membros da ALADI, parecem fazer parte do mesmo conceito geopolítico que as negociações com países membros da Associação.

[259] Mas também é este o caso freqüentemente nas Presidências Pro-Tempore brasileiras, pois a orientação brasileira de separação das duas esferas, ao não ser seguida pelos sócios, leva estes a demandarem coordenação conjunta de ambas.

[260] Quer se pense na impossibilidade européia de aumentar ofertas agrícolas antes da conclusão de Doha ou nas sensibilidades do setor automotivo sul-africano, quer na demora indiana a indicar datas para uma simples videoconferência com o Mercosul e a reagir a uma proposta de modalidades negociadoras, quer ainda na incapacidade do CCG de processar propostas de texto do Mercosul sobre salvaguardas ou solução de controvérsias – trata-se quase sempre de problemas da contraparte.

[261] Um negociador europeu que participou da última reunião negociadora com o Mercosul declarou informalmente: "O Mercosul parece uma empresa que tem muitos acionistas, mas não tem diretoria." Conforme a mesma fonte, "os negociadores europeus sempre se queixaram (...) da (...) fraqueza institucional e [da] margem de manobra limitada do Mercosul". Cabe perguntar se a UE teria feito ofertas agrícolas mais substanciais ao Mercosul se este dispusesse de uma Comissão Negociadora poderosíssima.

[262] A Nota 1230/2006 do Coordenador Nacional Alterno uruguaio do Grupo Mercado Comum, dirigida à Presidência Pro-Tempore brasileira, de 26/12/2006, sugere "la conveniencia de crear un equipo de negociación MERCOSUR-UE de carácter estable, con un respectivo y único Jefe de negociación."

[263] Conforme relato da Embaixada em Buenos Aires.

[264] Pressupõe-se que a Comissão Negociadora se dedicaria às negociações extra-regionais. Foge ao escopo deste trabalho avaliar se esse órgão poderia ou deveria dedicar-se também às negociações regionais.

[265] Essas impressões são compartilhadas por interlocutores externos. O Vice-Diretor do *Bureau* da América Latina e Caribe da Chancelaria japonesa, Shojiro Maki, afirmou em entrevista em 15 de março de 2007: "A estratégia de relacionamento externo do Brasil parece corresponder às prioridades e objetivos da política brasileira.

[266] Para dar um exemplo das dúvidas de parceiros externos sobre a coesão do Mercosul como bloco negociador, pode-se citar, por exemplo, artigo da agência de notícias israelenses *Globes – Israel Business News*, de 6/7/2006, que menciona a opinião de negociadores israelenses nas tratativas com o Mercosul, para os quais, "Mercosur operates as a roof organization (...) The joint framework is still shaky; in effect Israel is holding parallel negotiations with four countries."

[267] Uma Comissão permitiria rumar para "uma tensão mais equilibrada entre intergovernamentalismo e supranacionalidade". (CAETANO, 2007, pág. 149) Não há dúvida de que haverá sempre uma tensão desse tipo. Mesmo na UE, com instituições supranacionais tão sólidas, essa tensão entre órgãos comunitários e Estados Membros, entre uma supranacionalidade *de jure* e um intergovernamentalismo *de facto*, existe e se manifesta todos os dias.

[268] "A despeito de todos os seus problemas e das suas fraquezas, o Mercosul mantém sua personalidade internacional como bloco interlocutor de outros blocos. Apesar disso, ainda não encontrou os caminhos apropriados para a adoção efetiva de posições comuns e consistentes de forma que pudesse negociar em bloco com terceiros." (CAETANO, 2007)

[269] Cf. SOARES DE LIMA, 2005.

[270] É interessante a esse respeito o seguinte conceito de Aldo Ferrer: "Cuanto más solidária sea la proyección conjunta en el escenario global, más libertad de maniobra tendrán lás políticas nacionales y comunitárias [del Mercosur]." (FERRER, 2007, pág. 151)

[271] MOTTA VEIGA, 2005a.

BIBLIOGRAFIA

ABDELAL, Rawi e SEGAL, Adam. (2007) "Has globalization passed its peak?" Foreign Affairs, 86, 1, pág. 103-114. Washington, jan.-fev. 2007.

ABREU, Sergio. (2005) "A inserção externa do Uruguai: uma visão política e estratégica" DEP (Diplomacia, Estratégia, Política), 4, pág. 169-205. Brasília, jan.-mar. 2005.

ADDA, Jacques. (2004) Os Problemas da Globalização da Economia. São Paulo, Manole, 2004.

AGENCE FRANCE PRESSE. "Invitan a Chile al club de los ricos" (despacho online) Agence France Presse, de 17/5/2007.

AGÊNCIA BRASIL. "Especialistas divergem sobre prioridade da política externa para América do Sul" (despacho online) Agência Brasil, 14/9/2006.

ALDEN, Chris e VIEIRA, Marco Antonio. (2005) "The new diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and trilateralism" Third World Quarterly, 26, 7, pág. 1077-1095. Londres, 2005.

ALMEIDA MAGALHÃES, João Paulo de. (2005) Nova estratégia de desenvolvimento para o Brasil: um enfoque de longo prazo. São Paulo, Paz e Terra, 2005.

ALMEIDA MAGALHÃES, João Paulo de. (2006) "Nova estratégia de desenvolvimento para o Brasil: um enfoque de longo prazo" Revista de Economia Política, 26, 2, pág. 186-202. Rio de Janeiro, abr.-jun. 2006.

AMORIM, Celso. (2005) "Política externa do Governo Lula: os dois primeiros anos" Análise de Conjuntura OPSA – Observatório Político Sul-Americano – IUPERJ, 4. Rio de Janeiro, mar. 2005.

AMORIM NETO, Octavio. (2007) "A política externa brasileira: novos dilemas geopolíticos e sua falta de condicionamentos domésticos" Análise de Conjuntura OPSA – Observatório Político Sul-Americano – IUPERJ, 3. Rio de Janeiro, mar. 2007.

ANDRADE, Eduardo. (2004) Resenha de RODRICK, Dani et. al. Integrating the Americas – FTAA and beyond. Massachusetts,

Harvard University Press, 2004. Política Externa, 13, 3, pág. 101-105. São Paulo, dez./jan./fev. 2004/2005.

ANIMA PUENTES, Santiaga e MENDOZA PICHARDO, Gabriel. (2007) "Las relaciones comerciales de México y la Unión Europea a seis años del Tratado de Libre Comercio". Comercio Exterior, 57,4. México, abr.-2007.

ANSA. "O Mercosul está em condições excepcionais, afirma Álvarez" (despacho online) ANSA, 7/2/2007.

ANSA LATINA. "Presidente uruguayo a favor del Mercosur y de acuerdos bilaterales" – (despacho online) ANSA LATINA, 6/4/2007.

A TARDE. "Brasil foi omisso com economias menores do Mercosul, diz cientista uruguaio" A tarde, 26/2/2007.

AYOOB, Mohammed & ZIERLER, Matthew. (2005) "The unipolar concert: the North-South divide trumps transatlantic differences" World Policy Journal, 22, 1. Londres, primavera de 2005.

BAGWELL, Kyle e STAIGER, Robert W. (2002) "Economic theory and the interpretation of GATT/WTO" The American Economist 46, 2. Nova York, set. 2002

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Brasil, Argentina e Estados Unidos – Conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870-2003). Rio de Janeiro, Revan, 2003.

BARBOSA, Rubens. (2007) "Quo vadis?" O Estado de S. Paulo, 12/6/2007

BARROS DE CASTRO, Antonio. (2003) "El segundo catch-up brasileño: características y limitaciones" Revista de la CEPAL 80, pág. 73-83. Santiago, ago. 2003.

BELLO, Walden. (2003) Desglobalização: idéias para uma nova economia mundial. Petrópolis, Vozes, 2003.

BERGEN SCHMIDT, Ernst Ferdinand. (2005) "Objetivos e desafios da economia paraguaia" DEP (Diplomacia, Estratégia, Política), I, 3, pág. 106-118. Brasília, abr.-jun. 2005.

BERNAL-MEZA, Raúl e QUINTANAR, Silvia. (2001) "Argentina: entre o Mercosul e a ALCA" Revista Brasileira de Política Internacional, 44, 2, pág. 151-167. Rio de Janeiro, out. 2001.

BERNAL-MEZA, Raúl. (2005) "Multilateralismo e unilateralismo na política mundial: América Latina frente à ordem mundial em transição" Revista Brasileira de Política Internacional, 48,1, pág. 5-23. Brasília, jan.-jun. 2005.

BHAGWATI, Jagdish. (2002) Free trade today. Princeton, Princeton University Press, 2002.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. (2004) Pensamento Econömico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento. Rio de Janeiro, Contraponto, 2004.

BLOOMBERG. "China Tightens Control of Banks' Foreign Borrowing" (despacho online) Bloomberg, 2/3/2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2005) "Pobreza, terrorismo e autonomia nacional no quadro do sistema global" Política Externa, 14,3, pág. 71-84. São Paulo, dez./jan.fev. 2005/2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2006) "Estratégia nacional e desenvolvimento"Revista de Economia Política, 26, 2, pág. 203-230. Rio de Janeiro, abr.-jun. 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2007) Macroeconomia da Estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994. São Paulo, Editora 34, 2007.

BROAD, Robin & CAVANAGH, John. (2006) "The hijacking of the development debate: how Friedman and Sachs got it wrong" World Policy Journal, 23, 2, pág. 21-30. Londres, verão de 2006.

CAETANO, Gerardo. (2007) "Mercosul: quo vadis?" DEP – Diplomacia, Estratégia, Política, 5, pág. 144-181. Brasília, 2007.

CANDEAS, Alessandro Warley. (2005) "Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos" Revista Brasileira de Política Internacional, 48,1, pág. 178-213. Brasília, jan.-jun. 2005.

CÂNDIA VEIGA, João Paulo. (2005) "As negociações comerciais no Governo Lula" Revista Brasileira de Comércio Exterior, 83. Rio de Janeiro, abr.-jun. 2005.

CASTAÑEDA, Jorge. "Latin America's turn to the left" Foreign Affairs, 85, 3, pág. 33-40. Washington, maio-jun. 2006.

CEI – Centro de Economía Internacional. (2004) Oportunidades y Amenazas para la Argentina en el Comercio Sur-Sur – Estúdios del CEI Nº 8. Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2004.

CERVO, Amado Luiz. (2001) Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas. Brasília, IBRI, 2001.

CHICAGO TRIBUNE. "WTO Talks Fail As Poor Nations Balk" Chicago Tribune, 15/9/2003.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. (2007) "Prioridades na agenda brasileira de negociações comerciais. Documento interno da CNI, 21/6/2007.

COUTINHO, Marcelo. (2007) "Novos ventos do sul: um breve ensaio de economia política contemporânea" Análise de Conjuntura OPSA – Observatório Político Sul-Americano – IUPERJ, 1. Rio de Janeiro, jan. 2007.

DOCTOR, Mahrukh. (2007) "Why bother with inter-regionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur agreement" Journal of Common Market Studies, 45, 2, pág. 281-314. Oxford, jun. 2007.

DOWRICK, Steve e GOLLEY, Jane. (2004) "Trade openness and growth: who benefits?" Oxford Review of Economic Policy, 20, 1. Oxford, 2004.

DREZNER, Daniel W. (2007) "The new new world order" Foreign Affairs, 86, 2, pág. 34-46. Washington, mar.-abr. 2007.

DUPAS, Gilberto. (2005) "Difíciles opciones frente a los impases latinoamericanos" Nueva Sociedad, 199, pág. 91-103. Buenos Aires, set.-out. 2005.

ESCUDÉ, Carlos. (2006) "La muerte de la política exterior" La Nación (Buenos Aires) 1/8/2006.

FERGUSON, Niall. (2005) "O naufrágio da globalização" Política Externa, 14,1, pág. 35-44. São Paulo, jun./jul./ago. 2005.

FERRER, Aldo. (2007) "El éxito del Mercosur posible" Revista de Economia Política, 27, 1, pág. 147-156. Rio de Janeiro, jan.-mar. 2007.

FLORES, Mario Cesar (2005). "Presença norte-americana no Paraguai" Política Externa, 14, 3, pág. 33-39, São Paulo, dez./jan./fev. 2005/2006.

FOLHA DE SÃO PAULO. "Uruguai diz que Brasil mostra pouca liderança no Mercosul" Folha de São Paulo, 8/12/2006.

GARRETÓN M., Manuel Antonio. (2006) "Modelos y liderazgos en América Latina" Nueva Sociedad, 205, pág. 102-113, Buenos Aires, set.-out. 2006.

GARRETT, Geoffrey. (2004) "Globalization's missing middle" Foreign Affairs, 83, 6, pág. 84-96. Washington, nov.-dez. 2004.

GAZETA MERCANTIL. "Uruguai tem 'plano B' para parceria estratégica" Gazeta Mercantil, 4/6/2007.

GIAMBIAGI, Fabio e BAREMBOIM, Igor. (2005) "Mercosul: por uma nova estratégia brasileira" IPEA – Texto para discussão 1131. Rio de Janeiro, nov. 2005. Disponível em www.ipea.gov.br

GOMES SARAIVA, Miriam e TEDESCO, Laura. (2001) "Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria" Revista Brasileira de Política Internacional, 44, 2, pág. 126-150. Rio de Janeiro, out. 2001.

GOMES SARAIVA, Miriam. (2004) "A União Européia como ator internacional e os países do Mercosul" Revista Brasileira de Política Internacional, 47, 1, pág. 84-111. Rio de Janeiro, jun. 2004.

GONZÁLEZ URRUTIA, Edmundo. (2006) "Las dos etapas de la política exterior de Chávez" Nueva Sociedad, 205, pág. 159-171, Buenos Aires, set.-out. 2006.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. (2005) Desafios brasileiros na era dos gigantes. Rio de Janeiro, Contraponto, 2005.

HAE-YEONG, Lee. (2007) "After revealing the FTA text: how much did Korea give up?" The Hankyoreh, Seul, 28/6/2007. Disponível em www.bilaterals.org

HAKIM, Peter. (2006) "Is Washington Losing Latin America?" Foreign Affairs, 85, 1, pág. 39-53. Washington, jan.-fev. 2006.

HAUSMANN, Ricardo, HWANG, Jason e RODRICK, Dani. (2007) "What you export matters" Journal of Economic Growth, 12, 2, pág. 1-25. Amsterdã, abr.-jun. 2007.

HIRATUKA, Célio & DE NEGRI, Fernanda. (2004) "Influencia del origen del capital sobre los patrones del comercio exterior brasileño" Revista de la CEPAL 82, pág. 121-137. Santiago, abr. 2004.

HIRST, Mónica. (2006) "Los desafíos de la política sudamericana de Brasil" Nueva Sociedad, 205, pág. 131-140. Buenos Aires, set.-out. 2006.

HOEKMAN, Bernard M. e KOSTECKI, Michel M. (2001) The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond. Oxford, 2001.

HOGE, James F. (2004) "A global power shift in the making: is the United States ready?" Foreign Affairs, 83, 4, pág. 2-7. Washington, jul.-ago. 2004.

HUGUENEY FILHO, Clodoaldo e CARDIM, Carlos Henrique (org.). (2002) Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul. Brasília, FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2002.

HURRELL, Andrew. (2006) "Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?" Intenational Affairs, 82, 1, pág. 1-19. Londres, jan. 2006.

IBARRA, David. (2005) "La reconfiguración económica internacional" Revista de Economia Política, 25, 4, pág. 396-417. Rio de Janeiro, out.-dez. 2005.

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. (2006a) "Crescimento e exportação" Carta IEDI n. 204. São Paulo, abr. 2006. Disponível em www.iedi.org.br

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. (2006b) "O colapso da competitividade exportadora" Carta IEDI n. 207. São Paulo, maio 2006. Disponível em www.iedi.org.br

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. (2006c) "A ameaça chinesa às exportações brasileiras" Carta IEDI n. 216. São Paulo, jul. 2006. Disponível em www.iedi.org.br

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. (2006d) "Subsídio como estratégia de desenvolvimento" Carta IEDI n. 226. São Paulo, set. 2006. Disponível em www.iedi.org.br

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. (2006e) "Queremos ser o México?" Carta IEDI n. 234. São Paulo, nov. 2006. Disponível em www.iedi.org.br

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. (2007a) "Características do Comércio Exterior Brasileiro" Carta IEDI n. 251. São Paulo, mar. 2007. Disponível em www.iedi.org.br

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. (2007b) "Desindustrialização e dilemas do crescimento econômico recente" Carta IEDI n. 252. São Paulo, mar. 2007. Disponível em www.iedi.org.br

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. (2007c) "O comércio exterior brasileiro em 2006". São Paulo, mar. 2007. Disponível em www.iedi.org.br

JAGUARIBE, Helio. (2006) "Argentina, Brazil and the World in the face of the 20th century" Relac. Int. (Buenos Aires), 1, special edition. Buenos Aires 2006. Disponível em socialsciences.scielo.org

JANK, Marcos. (2004) "O risco da mala sem alça" O Estado de S. Paulo, 5/10/2004.

JANK, Marcos e ARASHIRO, Zuleika. (2004) "A nova moldura das negociações comerciais: investimentos, compras governamentais, serviços e propriedade intelectual" Política Externa, 13, 3. Pág. 33-46. São Paulo, dez./jan./fev. 2004/2005.

JANK, Marcos Sawaya. (2005) "Os gansos voadores e os patos sentados" O Estado de S. Paulo, 3 de maio de 2005.

KONO, Daniel Y. (2007) "When do trade blocs block trade?" International Studies Quarterly, 51, 1, pág. 165-181. Denton, mar. 2007.

KURLANTZICK, Joshua. (2006) "China's latin leap forward" World Policy Journal, 23, 3, pág. 33-41. Londres, set. 2006.

LAGOS, Marta. (2006) "A apearse de la fantasía: Hugo Chávez y los liderazgos en América Latina" Nueva Sociedad, 205, pág. 92-101. Buenos Aires, set.-out. 2006.

LAVAGNA, Roberto. (2005) "A Argentina, rumo a outra dimensão de país" DEP (Diplomacia, Estratégia, Política), I, 3, pág. 5-11. Brasília, abr.-jun. 2005

LAZZARATO, Maurizio. (2006) As revoluções do capitalismo. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006.

LINN, Johannes F. e BRADFORD Jr., Collin I. (2006) "Pragmatic reform of global governance". The Brookings Institution – Policy Brief 152. Washington, abr.-2006. (Disponível em www.iie.org)

MAGALHÃES, Bruno. (2006) "O papel do Mercosul: a crise das 'papeleras' e o processo de integração regional sul-americano" OPSA – Observatório Político Sul-Americano-IUPERJ-Observador on-line, 1, 6. Rio de Janeiro, agosto de 2006. Disponível em observatorio.iuperj.br

MARBER, Peter. (2006) "From the G8 to the 'E8': is the globalization tide turning" World Policy Journal, 23, 3, pág. 42-51. Londres, outono de 2006.

MARCONDES DE CARVALHO, José Antônio e BENJAMIN, Daniela. (2007) "Supranacionalidade ou efetividade: a dimensão jurídico-institucional do Mercosul" In: BARBOSA, Rubens (org.) Mercosul Quinze Anos. São Paulo, Fundação Memorial da América Latina/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

MARCONINI, Mário. (2003) "Negociações comerciais e política de exportação: acesso a mercados e disciplinas" In: MARKWALD, Ricardo (org.). Obstáculos ao crescimento das exportações: Sugestões para uma Política Comercial. Brasília, IPRI, 2003.

MARKWALD, Ricardo Andrés. (2005) "Política externa comercial do Governo Lula: o caso do Mercosul" Revista Brasileira de Comércio Exterior, 83. Rio de Janeiro, abr.-jun. 2005.

MASI, Fernando. (2005) "Paraguai-Brasil e o projeto Mercosul" Política Externa, 14,3, pág. 23-32. São Paulo, dez./jan.fev. 2005/ 2006.

MEUNIER, Sophie & NICOLAÏDIS, Kalypso. (1999) "Who speaks for Europe? The delegation of trade authority in the EU" Journal of Common Market Studies 37, 3, pág. 477-501, Oxford, set. 1999.

MIRANDA, Roberto. (2006) "South American policy: a sign for Argentine international repositioning" Relac. Int. (Buenos Aires), 2, special edition. Buenos Aires 2006. Disponível em socialsciences.scielo.org

MOTTA VEIGA, Pedro da. (2005a) "As negociações comerciais intra e extra-Mercosul" Análise de Conjuntura OPSA – Observatório Político Sul-Americano – IUPERJ, 3. Rio de Janeiro, fev. 2005.

MOTTA VEIGA, Pedro da. (2005b) "A política comercial do Governo Lula: continuidade e inflexão" Revista Brasileira de Comércio Exterior, 83. Rio de Janeiro, abr.-jun. 2005.

MOTTA VEIGA, Pedro da. (2007) "Por que cometemos tantos erros na América do Sul?") Revista Brasileira de Comércio Exterior, 90. Rio de Janeiro, abr.-jun. 2007.

NAKAHODO, Sidney N. e JANK, Marcos S. (2006) "A nova dinâmica das exportações brasileiras: preços, quantidades e destinos" Série de estudos do ICONE, 2006. Disponível em www.iconebrasil.org.br

NARLIKAR, Amrita. (2003) Trade and Developing Countries: Bargaining Coalitions in the GATT and WTO. Londres, Routledge, 2003.

O ESTADO DE S. PAULO. "Mercosul pode perder acordos com entrada da Venezuela" O Estado de S. Paulo, 8/12/2006.

O ESTADO DE S. PAULO. “Nossa atitude é pragmática e não há antiamericanismo – Entrevista com o Ministro Celso Amorim” O Estado de S. Paulo, 11/2/2007.
O ESTADO DE S. PAULO. “É preciso olhar para além dos EUA – Entrevista com William Cline ” O Estado de S. Paulo, 8/4/2007.
O ESTADO DE S. PAULO. “Balança comercial está revogando as leis do comércio, diz governo” O Estado de S. Paulo, 11/6/2007.
O ESTADO DE S. PAULO. “Apoio contraria proposta dos países ricos na OMC”, O Estado de S. Paulo, 13/6/2007.
O ESTADO DE S. PAULO. “Ajuda a órfãos do câmbio vai custar R$ 1 bi à União”, O Estado de S. Paulo, 13/6/2007.
O ESTADO DE S. PAULO. “Brasil perde preferência nos EUA” O Estado de S. Paulo, 29/06/2007.
O ESTADO DE S. PAULO. “Brasil vai presionar a China sobre câmbio” O Estado de S. Paulo, 13/7/2007.
O ESTADO DE S. PAULO. “EUA querem Mercosul sem Chávez” O Estado de S. Paulo 13/07/2007.
OECD/FAO. (2006) OECD/FAO Agricultural Outlook 2006-2015. Paris, OECD, 2006.
OCAMPO, José Antonio & PARRA, María Ángela. (2003) “Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX” Revista de la CEPAL 79, pág. 7-34. Santiago, abr. 2003.
PAIVA ABREU, Marcelo de. (2003) “Riscos da nova estratégia brasileira na OMC: falta agenda positiva às alianças do Brasil” O Estado de S. Paulo, 1/9/2003.
PEÑA, Félix. (2007) “Los grandes objetivos del Mercosur: zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común” In: BARBOSA, Rubens (org.) Mercosul Quinze Anos. São Paulo, Fundação Memorial da América Latina/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.
PFEIFER, Alberto e TEIXEIRA DA COSTA, Roberto. (2005) “Paraguai e Brasil: aspectos da relação bilateral e a evolução do Mercosul” Política Externa, 14,3, pág. 41-56. São Paulo, dez./jan.fev. 2005/2006.

PIMENTA DE FARIA, Carlos Aurélio. (2007) "A política sul-americana do Brasil": razões e percalços do 'institucionalismo da semiperiferia'" Análise de Conjuntura OPSA – Observatório Político Sul-Americano – IUPERJ, 4. Rio de Janeiro, abr. 2007.

PHILIPS, Nicola. (2003) "Hemispheric integration and subregionalism in the Americas" International Affairs 79, 2, pág. 327-349. Londres, mar. 2003.

PHILIPS, Nicola. (2004) The Political Economy of Regional Capitalist Development in Latin America. Nova York, Routledge, 2004.

POON, Jessie P. H., THOMPSON, Edmund R. & KELLY, Philip F. (2000) "Myth of the triad? The geography of trade and investment 'blocs'" Journal of the Institute of British Geographers 25, pág. 427-444. Londres, 2000.

QUIJANO, José Manuel. (2005) "Mercosur: ¿el relanzamiento?" Nueva Sociedad, 199, pág. 53-58. Buenos Aires, set.-out. 2005.

RANGEL, José Vicente. (2006) "Há um outro mundo, e está neste" DEP (Diplomacia, Estratégia, Política), 4, pág. 206-231. Brasília, abr.-jun. 2006.

REUTERS. "Paraguai defende acordos comerciais fora do Mercosul" (despacho online) Reuters, 15/9/2006.

RIOS, Sandra Polónia e IGLÉSIAS, Roberto. (2005) "Anatomia do boom exportador e implicações para a agenda de negociações comerciais no Brasil" Revista Brasileira de Comércio Exterior, 85. Rio de Janeiro, out.-dez. 2005.

RODRICK, Dani. (2001) "Trading in illusions" Foreign Policy, 123, pág. 54-62. Washington, mar.-abr. 2001.

RODRICK, Dani. (2006) "Home-grown growth" Harvard International Review, 27, 4, pág. 74-77. Cambridge, dez. 2006.

RODRICK, Dani. (2007) "The cheerleaders' threat to global trade" Finantial Times, 27/3/2007.

ROMERO, Carlos A. (2005) "Venezuela: de um sistema político a outro". DEP (Diplomacia, Estratégia, Política), I, 2, pág. 198-222. Brasília, jan.-mar. 2005.

SÁ PINTO, Messias de e GUIMARÃES, Maria Helena. (2005) "O Mercosul e a Alca: os interesses (irre)conciliáveis da União Européia e dos EUA" Revista Brasileira de Política Internacional, 48,1, pág. 129-150. Brasília, jan.-jun. 2005.

SALLUM Jr., Brasilio (org.). (2004) Brasil e Argentina hoje: política e economia. Bauru, EDUSC, 2004.

SAMPSON, Gary P. (1997) "The WTO and regional trading agreements" The Australian Economic Review, 30, 1, pág. 5-89. Melbourne, mar. 1997.

SANAHUJA, José Antonio. (2003) "América Latina, la cuestión agraria y las negociaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea: ¿crisis de esperanza o fin de un espejismo?" Revista Mexicana de Política Exterior, 69. México, set. 2003.

SAVINI, Marcos. (2001) "As negociações comerciais entre Mercosul e a União Européia" Revista Brasileira de Política Internacional, 44, 2, pág. 109-125. Rio de Janeiro, out. 2001.

SCHIFTER, Michael. (2006) "In search of Hugo Chávez" Foreign Affairs, 85, 3, pág. 45-50. Washington, maio.-jun. 2006.

SENNES, Ricardo, BARBOSA, Alexandre de Freitas & GUIMARÃES, Débora Miura. (2003) "Padrões de inserção externa da economia brasileira e o papel da integração sul-americana" Análise de Conjuntura OPSA – Observatório Político Sul-Americano – IUPERJ, 3. Rio de Janeiro, mar. 2006.

SERAPIÃO Jr. e Carlos e MAGNOLI, Roberto. (2006) "Modernização da diplomacia comercial" Valor Econômico, 5/9/2006.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. (2005a) "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul" Revista Brasileira de Política Internacional, 48,1, pág. 24-59. Brasília, jan.-jun. 2005.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. (2005b) "Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior" Revista Brasileira de Comércio Exterior, 83. Rio de Janeiro, abr.-jun. 2005.

SOARES DE LIMA, Maria Regina & COUTINHO, Marcelo. (2005) "Globalização, regionalização e América do Sul" Análise de Conjuntura OPSA – Observatório Político Sul-Americano – IUPERJ, 6. Rio de Janeiro, maio 2005.

SOARES DE LIMA, Maria Regina & HIRST, Mônica. (2006) "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities" International Affairs 82, 1, pág. 21-40. Londres, jan. 2006.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. (2003) "Desafios de uma política externa assertiva" Revista Brasileira de Política Internacional 46, 1, pág. 12-34. Rio de Janeiro, 2003.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. (2004) "A crise do multilateralismo econômico e o Brasil" Revista Brasileira de Política Internacional, 47, 2, pág. 163-190. Rio de Janeiro, jul.-dez. 2004.

SUZIGAN, Wilson e FURTADO, João. (2006) "Política industrial y desarrollo" Revista de la CEPAL 89, pág. 75-91. Santiago, ago. 2006.

TAIANA, Jorge. (2006) "Objetivos e desafios da política exterior argentina" DEP (Diplomacia, Estratégia, Política), 4, pág. 5-15. Brasília, abr.-jun. 2006.

TAMER, Alberto. (2007) "Não esperem muito da Europa" O Estado de S. Paulo, 17/5/2007.

TEIXEIRA DA COSTA, Roberto e SWEIG, Julia E. (2004) "A política norte-americana na Amércia do Sul: Brasil como foco / Sumário do Relator" Política Externa, 13, 3. Pág. 93-100. São Paulo, dez./jan./fev. 2004/2005.

TUSSIE, Diana, BOTTO, Mercedes e DELICH, Valentina. "Las negociaciones comerciales internacionales: contexto para la estrategia argentina" FLACSO, Programa de Estudios sobre Instituciones Económicas Internacionales. Disponível em www.flacso.org

TUSSIE, Diana, PEIXOTO, Juliana e HEIDRICH, Pablo. (2006) "Panorama de la inserción económica internacional de Argentina" FLACSO, set. 2006. Disponível em www.flacso.org

UMAÑA MENDOZA, Germán. (2006) "A armadilha do bilateralismo" DEP (Diplomacia, Estratégia, Política), 4, pág. 66-85. Brasília, abr.-jun. 2006.

UNCTAD. (2001) Compendium of International Arrangements on Transfer of Technology: selected instruments. Genebra, UNCTAD, 2001.

UNCTAD. (2005) World Investment Report 2005: transnational corporations and the internalization of R&D. UNCTAD, Nova York e Genebra, 2005.

UNCTAD (2006). Trade and Development Report 2006. Nova York e Genebra, UNCTAD, 2006.

VAILLANT, Marcel. (2007) "Objetivos, resultados y restricciones de la negociación común con terceros en el Mercosur" In: BARBOSA, Rubens (org.) Mercosul Quinze Anos. São Paulo, Fundação Memorial da América Latina/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

VALLE, Valeria Marina. (2005) "O peso das relações inter-regionais com a União Européia em relação a outras alternativas de política externa do Mercosul" Revista Brasileira de Política Internacional, 48,1, pág.99-128 Brasília, jan.-jun. 2005.

VALLS PEREIRA, Lia. (2003) "Política de exportações: qual o papel das negociações comerciais" In: MARKWALD, Ricardo (org.). Obstáculos ao crescimento das exportações: Sugestões para uma Política Comercial. Brasília, IPRI, 2003.

VALOR ECONÔMICO. "O peso do Mercosul nos ombros do Brasil" Valor Econômico, 31/1/2007.

VALOR ECONÔMICO. "Indústria do Brasil encolhe frente a emergentes" Valor Econômico, 19/6/2007.

VASCONCELOS, Álvaro de (ed.) (2003) The European Union, Mercosur and the New World Order. Londres, Frank Class, 2003.

VÁZQUEZ, Tabaré. (2005) "Uruguai integrado" DEP (Diplomacia, Estratégia, Política), I, 2, pág. 182-197. Brasília, jan.-mar. 2005.

WADE, Robert Hunter. (2003a) "What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the Shrinking of 'development space'" Review of International Political Economy, 10, 4, pág. 621-644. Londres, nov. 2003.

WADE, Robert Hunter. (2003b) "The invisible hand of the American Empire" Ethics and International Affairs, 17, 1, pág. 77-88. Londres, set.-dez. 2003.

WENT, Robert. (2004) "Globalization: can Europe make a difference?" Review of International Political Economy, 11, 5, pág. 980-994. Londres, dez. 2004.

WTO. WTO International Trade Statistics, 2006. Genebra, 2006.

ZAGO DE AZEVEDO, André Filipe. (2004) "Mercosur: ambitious policies, poor practices" Brazilian Journal of Political Economy, 24, 4, pág. 584-601. Rio de Janeiro, out.-dez. 2004.

Outras Fontes

SÉRIES TELEGRÁFICAS:

Da Representação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao Mercosul (BRASALADI), da Missão do Brasil junto às Comunidades Européias (BRASEUROPA), da Delegação Permanente do Brasil em Genebra (DELBRASGEN) e das Embaixadas em Buenos Aires, Montevidéu, Assunção, Caracas, Santiago, México, Washington, Ottawa, Berlim, Tóquio, Tel Aviv, Nova Delhi, Pretória e Riade.

ENTREVISTAS:

Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, Embaixador Roberto Jaguaribe Gomes de Mattos, Embaixador Antonio José Ferreira Simões, Conselheiro Fabian Delcros (da Delegação da Comissão Européia em Brasília), Shojiro Maki (Vice-Diretor do *Bureau* da América Latina e Caribe da Chancelaria japonesa), Pedro da Motta Veiga (Editor da Revista Brasileira de Comércio Exterior), Lúcia Maduro (Diretora-Adjunta de Comércio Exterior da Confederação Nacional da Indústria).

ARQUIVOS:

Arquivos da Divisão de Negociações Extra-Regionais do Mercosul-I (ex-Divisão da União Européia e Negociações Extra-Regionais) e da Divisão de Negociações Extra-Regionais do Mercosul-II (ex-Divisão da Área de Livre Comércio das Américas) do Ministério das Relações Exteriores.