MERCOSUL HOJE

Sérgio Abreu e Lima Florêncio
Ernesto Henrique Fraga Araújo

EDITORA ALFA-OMEGA

FUNAG
FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



1995
Ano do sesquicentenário do nascimento
do Barão do Rio Branco
Tricentenário do nascimento de
Alexandre de Gusmão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO – FUNAG

Presidente:
João Clemente Baena Soares

Diretora do Departamento de Administração Geral:
Irene Pessôa de Lima Câmara

Coordenação da Publicação:
Maria Helena Canesin

Apoio Técnico:
Sebastiana Maria de Azevedo

Mercosul Hoje

BIBLIOTECA ALFA OMEGA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
Série 1ª – Volume 2

Coleção
Relações internacionais

Sérgio Abreu e Lima Florêncio
Ernesto Henrique Fraga Araújo

Mercosul Hoje

EDITORA ALFA OMEGA
São Paulo
1996

© EDITORA ALFA OMEGA LTDA., 1995

Planejamento gráfico e produção
Américo Brasiliense

Preparação do original
Irene Hikichi

Revisão
Irene Hikichi
Helen Dinis

Capa
Triart - Tel.: (011) 65-7508

Editoração eletrônica
Segmento & Co. - Tel.: (011) 65-7508

Direitos reservados
EDITORA ALFA OMEGA LTDA.
05413-000 – Rua Lisboa, 489 – Tel. (011) 852-6400
Fax (011) 883-0746 – São Paulo – SP

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

Tábua geral da matéria

Sobre os autores IX

Dedicatórias XI

Prefácio XIII

Introdução XV

Parte 1
A integração econômica e o desenvolvimento do MERCOSUL

I. O MERCOSUL como processo de integração econômica 25

II. Os objetivos do MERCOSUL 28
a) Eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias 28
b) Tarifa Externa Comum 29
c) Coordenação de políticas macroeconômicas 29
d) Liberalização do comércio de serviços 30
e) Livre circulação de trabalhadores 31
f) Livre circulação de capitais 32

III. Antecedentes do MERCOSUL 34

IV. O período de transição 41
Primeira fase: do Tratado de Assunção ao Cronograma de Las Leñas (março de 1991 a julho de 1992) 41
Segunda fase: do Cronograma de Las Leñas à Reunião de Colônia (julho de 1992 a janeiro de 1994) 42
Terceira fase: da Reunião de Colônia à entrada em vigor da União Aduaneira (janeiro de 1994 a janeiro de 1995) 49

Parte 2
Estrutura do MERCOSUL: instrumentos comerciais e instituições

I. Os instrumentos da União Aduaneira 51
O livre comércio no interior do MERCOSUL 51
A Tarifa Externa Comum 59
O regime de origem 65

II. A estrutura institucional 68
A estrutura institucional definitiva 70
Os órgãos temáticos e seus avanços 72
Personalidade jurídica e solução de controvérsias 74
As instituições do MERCOSUL e da União Européia: uma comparação 74

Parte 3
O MERCOSUL e o quadro econômico internacional

I. Regionalização e globalização 79

II. O relacionamento entre MERCOSUL e União Européia 85

III. MERCOSUL, NAFTA, ALCSA e Zona Hemisférica de Livre Comércio 88

IV. As normas multilaterais de comércio e os processos regionais 95

Parte 4
Os resultados práticos do MERCOSUL e suas perspectivas

I. Pragmatismo e ambição 97

II. Os resultados comerciais: equilíbrio de benefícios 100

III. Papel didático do MERCOSUL: liberalização e política industrial .. 104

IV. Perspectivas do MERCOSUL 106

Bibliografia 109

Sobre os autores

Sérgio Abreu e Lima Florêncio

Carioca de Vila Isabel. Diplomata, casado, com quatro filhos, é formado em Economia pela Universidade do Estado da Guanabara (atual UERJ), estudou Administração Pública na Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Diplomacia no Instituto Rio Branco (IRBr). Fez Mestrado em Economia na Universidade de Ottawa. Foi professor de Economia (Auxiliar de Ensino) da Universidade de Brasília e da Faculdade Moraes Júnior e professor de Política Externa Brasileira Contemporânea do Instituto Rio Branco, no início dos anos 80 e no início dos anos 90.

Como diplomata, teve as seguintes missões no exterior: Ottawa (três anos), Teerã (quatro anos, durante a Revolução Iraniana) e Paris (três anos, na Delegação do Brasil junto à UNESCO). Esteve, ainda, em missões transitórias, em Georgetown e El Salvador.

Nos últimos seis anos, exerceu as funções de Chefe da Divisão de Estudos e Pesquisas Econômicas (DEPE), da Divisão do Mercosul (DMC) e do Departamento de Integração Latino-Americana (DIN) do Itamaraty. Atualmente é Ministro da carreira diplomática na Missão do Brasil junto à Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova Iorque.

Ernesto Araújo

Nasceu em Porto Alegre. Diplomata, formou-se em Letras pela Universidade de Brasília em 1988, e no Curso de Preparação à Carreira de Diplomata, do Instituto Rio Branco, em 1991. Entre 1992 e 1995 trabalhou na Divisão do Mercado Comum do Sul do Itamaraty. Atualmente, é Terceiro Secretário na Missão do Brasil junto às Comunidades Européias, em Bruxelas.

Dedicatórias

À memória de meu pai, João Florêncio Sobrinho

A Sônia, minha mulher e a Pedro, Leonardo, Thiago e Eduardo, nossos filhos

A Ronaldo Sardenberg, com quem trabalhei na Equipe de Planejamento Político do Itamaraty no início dos anos 80

A Rubens Barbosa, com quem trabalhei como Chefe da Divisão do MERCOSUL e como Chefe do Departamento de Integração do Itamaraty, no início dos anos 90

Sérgio Abreu e Lima Florêncio

A meus pais, Henrique e Marylin

A todos com quem tive a felicidade de trabalhar na Divisão do Mercosul

Ernesto Henrique Fraga Araújo

Prefácio

Os autores deste livro escrevem sobre sua obra. Fazem parte do grupo de brasileiros que colaboraram diretamente para a construção do MERCOSUL. Conhecem profundamente, portanto, o objeto que descrevem e analisam. O resultado é um trabalho rico em informações e que, apesar de sofisticado na análise das questões econômicas e de política externa tratadas no texto, aborda esses temas complexos de forma acessível ao não especialista. Sem sombra de dúvida, este é o ensaio mais abrangente e atualizado sobre o MERCOSUL já publicado no País.

A estrutura do livro é concebida de modo a cobrir de forma equilibrada a gênese, as instituições e as implicações econômicas e políticas do MERCOSUL. O processo de construção do MERCOSUL é tratado na Parte 1, os mecanismos e o arcabouço institucional da União Aduaneira na Parte 2, a inserção do MERCOSUL no contexto das relações econômicas internacionais do Brasil na Parte 3. A última parte do livro (Parte 4), é dedicada a um balanço do caminho percorrido até hoje e à agenda dos problemas ainda por enfrentar no aperfeiçoamento desta grande obra aberta da diplomacia econômica brasileira.

Sua leitura é particularmente reconfortante, quando se recorda o ceticismo quase generalizado, fora do governo, em relação ao cumprimento do prazo para a inauguração da União Aduaneira no início de 1995. Mas, apesar do ceticismo, a extensa agenda da estrada até Ouro Preto foi cumprida graças a uma feliz coincidência de fatores. Como registram com propriedade os autores, muito do sucesso deveu-se à conjugação inteligente do "binômio pragmatismo-ambição" por parte dos negociadores. Mas isso apenas amplificou o efeito de fatores objetivos que estavam em operação para viabilizar o processo. O primeiro, e essencial, neste tipo de construção institucional como o prova o exemplo da Comunidade Européia, foi o primado do projeto político. A estratégia de integração econômica sub-re-

gional como alternativa à integração hemisférica proposta pelos Estados Unidos, projeto geopolítico que foi o "leit-motiv" *da ação diplomática que desaguou no Tratado de Assunção, foi apoiada ininterruptamente por sucessivos governos em todos os países membros. Mas esse projeto diplomático ganhou substância com o crescente apoio do setor privado, combustível essencial do processo, na medida em que, a partir de 1990, reduziram-se progressivamente as barreiras ao comércio intra-MERCOSUL e explodiram os fluxos de bens e serviços.*

Cumpriram-se também dois pré-requisitos essenciais. O primeiro foi a decisão unilateral de abertura comercial tomada pelo Brasil. Não é exagero afirmar, como o fazem os autores, que sem a abertura da economia brasileira provavelmente o MERCOSUL não teria existido, pois teria sido impossível impor aos nossos parceiros o custo da convergência para os níveis absurdos de proteção com que convivíamos até 1990. Por outro lado, é interessante notar que o MERCOSUL consolidou a abertura comercial. De fato, os inimigos do MERCOSUL são os reacionários de sempre, saudosos dos tempos de protecionismo, definitivamente sepultado pela Tarifa Externa Comum. O segundo pré-requisito foi o sucesso dos programas de estabilização argentino e brasileiro, que criaram o ambiente macroeconômico favorável à consolidação do processo. Embora muito ainda reste por ser feito em termos de cooperação e coordenação de políticas macroeconômicas no âmbito do MERCOSUL, o retorno à estabilidade deu grande alento às negociações ao afastar a ameaça permanente de grandes flutuações cambiais ou outros choques macroeconômicos possivelmente letais para a continuidade do processo de integração.

O importante é, todavia, que o MERCOSUL seja hoje uma realidade irreversível. O livro que o leitor tem nas mãos é uma fascinante narrativa da construção dos alicerces dessa obra. E o fato de que MERCOSUL HOJE *foi escrito por duas gerações de diplomatas profundamente engajados na construção da União Aduaneira é a maior garantia da continuidade do processo de integração.*

Winston Fritsch
Rio de Janeiro, 19 de outubro de 1995

Introdução

O processo de construção do MERCOSUL tem dois grandes pilares: a democratização política e a liberalização econômica. Sem a vigência de um regime plenamente democrático seria impossível levar adiante esse complexo exercício de concessões mútuas em que a lógica da cooperação e da confiança se situa acima da lógica da confrontação. Sem a liberalização econômica a integração não assumiria seu atual vigor. Seria mais retórica e menos concreta, não exibiria compromissos semestrais de redução de sete pontos percentuais no nível tarifário que tornaram possível, sem qualquer atraso, atingir-se a meta de uma Zona de Livre Comércio. Sem aquelas duas bases de sustentação, menor viabilidade ainda teria o objetivo mais complexo de definir-se uma Tarifa Externa Comum e construir-se a única União Aduaneira em vigor no mundo em desenvolvimento.

O MERCOSUL não surgiu do nada. Ele evoluiu a partir do programa de aproximação econômica entre Brasil e Argentina de meados dos anos 80. Representa, entretanto, um decisivo salto qualitativo em relação a esse processo. As diferenças fundamentais estão não só na extensão dos compromissos liberalizantes, mas sobretudo na crescente participação da sociedade civil nos rumos da integração.

É importante ter presente que o relacionamento do Brasil com Argentina, Paraguai e Uruguai não se esgota na discussão dos instrumentos do MERCOSUL e sua implementação. O convívio bilateral com cada um desses vizinhos é extremamente rico e complexo em si mesmo e não deve ser considerado somente do ponto de vista da integração econômica. De fato, a relação Brasil-Argentina apresenta temas e desafios que lhe são próprios e que a distinguem da relação Brasil-Paraguai, que por sua vez não se confunde, por diversas características específicas, com a relação Brasil-Uruguai. O MERCOSUL não despersonaliza os vínculos bilaterais entre os países que o compõem. A dimensão bilateral e a dimensão do

processo integracionista convivem no mesmo espaço. Desenvolver essas duas dimensões de forma harmoniosa é uma tarefa política particularmente desafiadora.

Outro fator de complexidade do processo consiste no fato de que a integração promovida pelo MERCOSUL tem avançado muito além da esfera econômica. Ela envolve de forma crescente um conjunto expressivo de atores sociais: empresários, trabalhadores, jornalistas, estudantes, pesquisadores, políticos. As realizações atingem hoje o conjunto da sociedade.

O MERCOSUL exerce, entre outras, uma importante função vitalizadora da sociedade brasileira. Ele é uma janela de oportunidade para que expressivos segmentos manifestem suas aspirações, abrindo um canal de debates de questões relevantes não só para os rumos do processo, mas para o conjunto da sociedade. Diferentemente de outros debates de cunho marcadamente acadêmico, este é um debate de idéias que se processa em torno de interesses muito vivos e concretos.

Os sindicatos trabalhistas encontram espaço para discutir questões tais como representatividade sindical, cumprimento ou não de legislações trabalhistas, níveis salariais vigentes em cada um dos quatro países. Os debates vão desde propostas extremas de igualitarismo salarial, sem levar em conta disparidades de poder de compra em cada um dos países, até a elaboração de uma Carta Social do MERCOSUL.

Nos meios empresariais o MERCOSUL é uma caixa de ressonância de propostas de crescente liberalização, defendidas por exportadores que querem importar insumos a mais baixos custos, e projetos defensivos advogados por setores agrícolas e industriais voltados para o mercado interno e dotados de menor capacidade competitiva.

Negociações como a da Tarifa Externa Comum dão visibilidade à tendência natural de cada ator econômico de ver liberalizado seu insumo e protegido seu produto final. Aí ficam transparentes tanto os limites do livre jogo das forças do mercado quanto o legítimo papel do Estado na gestão de conflitos entre setores e na busca de uma resultante em benefício do conjunto da economia.

A questão da institucionalização do MERCOSUL abriu espaço para amplo debate a respeito de soberania nacional versus poder de instituições supranacionais, vistas como fenômenos precoces na atual etapa do processo de integração.

Setores mais representativos dos interesses dos consumidores e dotados de uma visão mais moderna sinalizam para a prioridade que deve receber o tema da Defesa do Consumidor, ao mesmo tempo em que setores produtivos mais preocupados com a geração de capacidade competitiva defendem a adoção de Normas Técnicas segundo o padrão internacional.

Em síntese, o MERCOSUL incorpora esse amplo debate e lhe dá nova dimensão. Revigora a democracia, sem a qual ele não teria nascido, e estimula a competitividade, sem a qual ele não teria futuro.

Este livro tem a pretensão de contribuir, como elemento de informação e de reflexão, para esse debate abrangente que, em última análise, é a matriz definidora dos rumos da integração.

Ele dirige-se tanto a um público não-especializado – o que implica a preocupação de explicar mesmo os conceitos e termos mais rudimentares – quanto a um público de especialistas – o que justifica as análises mais técnicas sobre Tarifa Externa Comum, sobre a opção União Aduaneira versus Zona de Livre Comércio, sobre as relações do MERCOSUL, com o NAFTA, e com a projetada Zona Hemisférica de Livre Comércio.

A Parte 1 focaliza, com objetivos didáticos, as várias etapas da integração e, a partir daí, analisa os seis principais objetivos do MERCOSUL: eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias, adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC), coordenação de políticas macroeconômicas, livre comércio de serviços, livre circulação de mão-de-obra e livre circulação de capitais.

Os antecedentes do MERCOSUL são examinados a seguir: ALALC, ALADI, Protocolo de Expansão Econômica (PEC) entre Brasil e Uruguai, e o Tratado de Cooperação Econômica entre Brasil e Argentina, que impulsionou a diversificação e o aumento do intercâmbio em setores como os de bens de capital, indústria automobilística e trigo.

No capítulo seguinte são focalizadas as diversas fases do período de transição do MERCOSUL: Tratado de Assunção, Cronograma de Las Leñas, Reunião de Colônia, entrada em vigor da União Aduaneira, em 1º de janeiro de 1995.

A estrutura do MERCOSUL – seus instrumentos comerciais e seu quadro institucional – é o objeto da Parte 2 deste livro. Apresentamos uma noção de como evoluiu a desgravação tarifária semestralmente, com a redução de sete pontos percentuais até 31 de dezembro de 1994, quando a tarifa que cada país do MERCOSUL cobra sobre os produtos dos demais chegou a zero.

Explicaremos então o Regime de Adequação, que prevê, para os setores produtivos de cada país com maiores problemas de competitividade, prazo adicional para adaptarem-se ao livre comércio. São os casos das listas de produtos que só terão tarifa zero no comércio dentro do MERCOSUL em 1998 (listas do Brasil e da Argentina) ou 1999 (listas do Paraguai e Uruguai).

Este é igualmente o caso dos produtos submetidos a salvaguardas no comércio intra-MERCOSUL, que continuarão nesse regime até 1998. Trata-se sobretudo de algumas dezenas de salvaguardas aplicadas pela

Argentina a produtos brasileiros desde 1991. Vale lembrar que o Regime de Adequação é quantitativamente pouco significativo: não ultrapassa 5% do total do intercâmbio entre os quatro países, o que significa que 95% do volume total das trocas se faz com tarifa zero.

Examinamos a seguir o tema das Zonas Francas e indicamos que os produtos provenientes da Zona Franca de Manaus e da Área Aduaneira Especial da Terra do Fogo (onde vigoram benefícios semelhantes aos de Manaus), quando comercializados no país sede, obedecem à legislação local, mas, ao serem vendidos para outro país do MERCOSUL, são considerados produtos extrazona, pagando a tarifa normal, como se fossem importados de fora do MERCOSUL. É útil lembrar que não se poderão criar novas Zonas Francas, além das duas mencionadas e das existentes no Uruguai.

A Tarifa Externa Comum (TEC) é objeto de cuidadosa avaliação, por sua centralidade no processo. Indica-se que a TEC existe, antes de mais nada, para equalizar as condições de concorrência e para garantir margens de preferência para o produtor regional em relação ao produtor de extrazona.

A conclusão é que o livre comércio sem Tarifa Externa Comum seria prejudicial sobretudo para o Brasil: nossos produtores perderiam espaço em seu próprio mercado para produtores dos demais países do MERCOSUL (que importariam insumos e máquinas a preços mais baixos), ao mesmo tempo em que muitos investidores externos se dirigiriam para os outros países com o objetivo de fornecer para o mercado brasileiro.

Além dessas vantagens, a TEC foi instrumental na revisão da estrutura tarifária brasileira, no sentido de criar estímulos à competitividade. As alíquotas da TEC, de um modo geral, são mais baixas que as da Tarifa brasileira vigente anteriormente e, assim, trazem a concorrência externa para mais perto do produtor brasileiro.

Se houvéssemos renunciado à TEC, imediatamente surgiriam idéias de rever o livre-comércio intrazona, de limitá-lo, de excetuar setores. A leitura política da TEC é clara: "O MERCOSUL é um processo irreversível".

O Regime de Origem do MERCOSUL é objeto de análise detalhada. A regra básica é a seguinte: considera-se originário da região, e portanto tem direito à tarifa zero, qualquer produto que tenha pelo menos 60% de valor agregado regional. Focalizamos a seguir o princípio segundo o qual, na União Aduaneira – como vigora uma TEC – não é necessário aplicar os critérios do Regime de Origem para todos os produtos, diferentemente de uma Zona de Livre Comércio.

A análise da estrutura institucional chama a atenção para ao fato de que, diferentemente da União Européia – onde instituições intergover-

namentais, como o Conselho, convivem com instituições supranacionais, como a Comissão –, no caso do MERCOSUL todos os órgãos são intergovernamentais e não supranacionais, e tomam decisões por consenso. Argumentamos que a supranacionalidade seria prematura no atual estágio do MERCOSUL e que o consenso – ao invés de bloquear o processo, como muitas vezes tende a ocorrer – tem gerado até agora esforço conjunto dos quatro para superar impasses e buscar atender aos interesses dos quatro. A alternativa – um sistema de voto ponderado – criaria, na atual etapa do processo, maiores ressentimentos entre maiorias vitoriosas e minorias vencidas. Em contraste, até agora, o sistema de consenso tem sido uma força de agregação.

Examinamos a seguir a personalidade jurídica internacional que o MERCOSUL passou a assumir em conseqüência do Protocolo de Ouro Preto. O Conselho do MERCOSUL está habilitado a firmar acordos com outros países e, assim, a representar os governos nacionais no relacionamento externo do MERCOSUL. Não há supranacionalidade: o Conselho funciona como órgão intergovernamental. As etapas do processo de solução de controvérsias são então examinadas a seguir.

Um breve cotejo entre as estruturas institucionais do MERCOSUL e da União Européia procura responder a algumas perguntas, tais como: por que o MERCOSUL não tem Parlamento, Tribunal de Justiça, nem instituições supranacionais?

A Parte 3 deste livro, dedicada ao exame do MERCOSUL e do quadro econômico internacional, focaliza os fenômenos da regionalização e da globalização, ressaltando que entre os dois, mais do que antinomia, há complementaridade. A regionalização pode ser vista como uma globalização em miniatura. Entretanto, a integração regional está sujeita a um acompanhamento político ausente, em grande medida, no processo de globalização. Vale aqui a imagem de que as duas podem ser vistas como um trapézio: mas a regionalização é um trapézio com rede embaixo, enquanto a globalização não tem rede nenhuma. Nesse contexto são feitas breves considerações sobre a crise financeira mexicana de dezembro de 1994.

São então examinados o relacionamento do MERCOSUL com a União Européia e o NAFTA, o processo em formação de uma Zona Hemisférica de Livre Comércio (ZHLC) e as negociações com os demais países latino-americanos.

Sublinham-se a relevância e as especificidades do NAFTA. Não é uma Zona de Livre Comércio convencional, isto é, restrita à eliminação de tarifas e de barreiras não-tarifárias. O NAFTA visa à coordenação das políticas comerciais em seu conjunto, e prevê medidas profundas nas áreas de investimentos, serviços e propriedade intelectual, promovendo também

harmonização de legislações nacionais em matérias complexas como meio ambiente, padrões sociais e direitos trabalhistas.

Desse quadro depreende-se a dificuldade de expandir-se para outros países da América Latina a experiência do NAFTA, pois este simboliza o núcleo do projeto de desenvolvimento do México – que mantém 70% de seu comércio com os Estados Unidos – e desenha soluções para um complexo contencioso bilateral: migrações, poluição ambiental e narcotráfico. Tais situações não são generalizáveis para o conjunto da América Latina.

Por tais razões, entre outras, o Brasil não considerou como opção política ou econômica viável a idéia de aderir ao NAFTA ou de participar de um processo de integração das Américas concebido como um NAFTA ampliado. A concepção brasileira, seguiu outras linhas e estruturou-se com base na idéia de que a busca de uma maior articulação econômico-comercial com os Estados Unidos não pressupõe o abandono dos projetos de integração em curso na América Latina. Ao contrário, esses processos – entre os quais o MERCOSUL ocupa lugar de destaque – contribuem para dar aos países latino-americanos condições mais favoráveis de negociação com os Estados Unidos.

O Brasil defendeu, assim, a idéia de uma Zona Hemisférica formada a partir da convergência dos diversos grupos sub-regionais já existentes, entre eles o NAFTA e o MERCOSUL. Essa tese acabou por prevalecer, sobrepujando a concepção de acordos bilaterais individuais com os Estados Unidos – que teria os mesmos problemas inerentes à adesão ao NAFTA. Com base nesse conceito de convergência dos processos existentes a idéia da integração hemisférica ganhou extraordinário impulso na reunião de cúpula dos Chefes de Estados das Américas, realizada em dezembro de 1994, em Miami. Posteriormente, abriram-se as negociações para definir com maior precisão o desenho do processo de integração hemisférica.

Contudo, o MERCOSUL é um ator importante não só no contexto hemisférico, mas no próprio cenário econômico mundial. Prova disso são as negociações em andamento entre o MERCOSUL e a União Européia, que, partindo de um impulso político muito claro, permitirão estabelecer as pautas para a liberalização comercial entre as duas regiões.

Igualmente no espaço latino-americano o MERCOSUL tem atuado de forma intensa, estabelecendo negociações para a constituição de áreas de livre comércio com outros países da região. Nesse quadro, os entendimentos com o Chile e a Bolívia são os que se encontram mais avançados. Esses países não pretendem, entretanto, aderir ao MERCOSUL: o objetivo comum é a abertura recíproca de mercados, sem que os demais países latino-americanos adotem necessariamente as mesmas normas e instrumentos do MERCOSUL.

A participação em tantas frentes negociadoras ao mesmo tempo reflete com nitidez o caráter global e não-exclusivista do comércio exterior dos países do MERCOSUL, e do Brasil em particular. Do total das exportações brasileiras, hoje, 27% destinam-se à União Européia, 24% à América Latina e 21% aos Estados Unidos. Essa característica é muito saudável e deve ser mantida, já que estimula o aumento da competitividade e a diversificação da economia, ao obrigar nossos setores agrícola e industrial a terem produtos capazes de competir em vários mercados compradores. O perfil globalista do nosso comércio exige a diversificação dos esforços negociadores, que permitam aprimorar o relacionamento com todos os principais parceiros econômicos.

A questão da compatibilidade entre os processos regionais e as normas multilaterais do comércio fixadas pelo GATT são examinadas em seguida. Analisa-se, nesse quadro, o princípio básico consagrado pelo GATT para a neutralidade dos acordos regionais em relação a terceiros países: um grupo de países pode eliminar todas as barreiras ao comércio entre eles, desde que, nesse processo, não estabeleça barreiras ao comércio com países não membros mais elevadas do que as anteriores.

A Parte 4 – Os resultados práticos do Mercosul e suas perspectivas – tem a feição de considerações finais. No primeiro tópico – Pragmatismo e ambição – sustentamos que a menor carga retórica do MERCOSUL, em comparação com outros esforços integracionistas em nossa região, pode ser atribuída ao caráter dos anos 90, mais distantes das utopias que marcaram os protestos dos anos 60 e mais próximos da Década Perdida ou da Década da Aprendizagem Dolorosa, como ficaram cunhados os anos 80.

O exame dos resultados comerciais revela um equilíbrio de benefícios entre os países membros. Os fatos vêm desmontando a tese de que – com uma economia de dimensões muito maiores que o conjunto dos demais parceiros – o Brasil pouco teria a lucrar com a integração. A essência do argumento, que era puramente quantitativa e apriorística, esvaziou-se ao longo dos últimos anos. Os parceiros do MERCOSUL, que em 1990 absorviam apenas US$ 1,3 bilhão de nossas exportações, ou seja, 4,2% do total, em 1994 já adquiriam US$ 5,9 bilhões, correspondentes a 14% do total. De forma análoga, nossas importações originárias do MERCOSUL passaram de US$ 2,3 bilhões (7% do total) em 1990, para US$ 4,4 bilhões (14% do total) em 1994.

A Argentina é hoje nosso segundo parceiro comercial, atrás apenas dos Estados Unidos. Cerca de 20% das importações argentinas são originárias do Brasil – seu maior parceiro – em comparação com 10% originárias dos Estados Unidos.

Ressalta-se a seguir que o MERCOSUL, ao abrir caminho para a combinação de impulsos de liberalização comercial com estímulos de política industrial, exerce um papel didático sobre a economia brasileira. A experiência parece afastar tanto a visão do "liberal ortodoxo" – para quem a simples referência à política industrial já causa arrepios e é estigmatizada como veículo protecionista – quanto as convicções do "nacionalista fanático", para quem liberalização comercial é uma modalidade pérfida de entreguismo.

O MERCOSUL tem sido um processo extremamente benéfico para todos os seus membros. Na esfera econômica, a integração vai gerando mais riqueza, mais comércio e mais investimentos, e estimula a busca de maior eficácia das políticas públicas.

No campo político, o MERCOSUL aparece como extraordinário fator de estabilidade. O sucesso do MERCOSUL a esse respeito se pode verificar pela enorme estranheza que nos causa, hoje, a lembrança dos tempos de rivalidade estratégica entre Brasil e Argentina, que, embora cronologicamente ainda próxima, já parece pertencer a um outro mundo. O MERCOSUL contribui eficazmente, por outra parte, para a consolidação do regime democrático em seus países membros. A intensidade, a fluidez, a franqueza dos contatos entre os quatro Estados pressupõem e reforçam, também no plano interno de cada um deles, a convivência democrática. O engajamento em um projeto internacional dinâmico e participativo como o MERCOSUL é incompatível com qualquer opção interna que careça desse mesmo espírito de abertura. Assim, o processo integrador externo e o processo democrático interno se constroem sobre o mesmo conjunto de valores.

As perspectivas do MERCOSUL são o último tópico do trabalho. Aí indicamos que o MERCOSUL não "cria" problemas, apenas lhes dá dimensão mais visível. Os problemas saem do banho-maria ou da gaveta e ficam na berlinda. Não há mais como escondê-los.

A atual etapa da integração – inaugurada em 1º de janeiro de 1995 com a entrada em vigor da União Aduaneira – pode ser visualizada em torno de duas linhas de tensão básicas.

A primeira situa-se entre a consolidação dos instrumentos já aprovados e a busca de novos avanços. Os rápidos avanços do MERCOSUL alimentam a idéia de que é preciso uma pausa. Argumentamos que não é suficiente administrar o já conquistado. O processo é regido por uma lógica do equilíbrio dinâmico, ou seja, uma ação gera a necessidade de outras ações e a conseqüente ampliação da área negociadora. Apesar de sua utilidade, reconhecemos que esse princípio geral não soluciona o dilema de definir-se o ritmo e a profundidade mais adequados para seguir adiante na integração.

A segunda é a tensão entre as políticas nacionais e o projeto integracionista. O avanço do MERCOSUL gera novos pontos de interseção entre as políticas adotadas pelos países, individualmente, e a normativa comum.

Muitas vezes tais interseções tendem a ser tratadas como interferências indevidas nas políticas nacionais. Algo semelhante ao que se passava quando as preocupações sociais eram vistas como pressões externas sobre a condução da política econômica. Embora a tendência geral pareça apontar na direção da incorporação crescente dessa dimensão da integração aos planos nacionais de desenvolvimento, os desfechos dependerão da capacidade das economias nacionais superarem crises graves e desestabilizadoras.

O ponto de equilíbrio que se venha a encontrar dentro dessas duas linhas de tensão deverá determinar em grande parte o curso do MERCOSUL nos próximos anos.

Parte 1

I

O MERCOSUL como processo de integração econômica

O MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) é um "processo de integração econômica" entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai inaugurado em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, que fixou as metas, os prazos e os instrumentos para sua construção.

O que é um processo de integração econômica?

É um conjunto de medidas de caráter econômico que têm por objetivo promover a aproximação e a união entre as economias de dois ou mais países. Em geral essas medidas começam com reduções de alíquotas tarifárias (ou seja, dos níveis de tarifas) aplicadas ao comércio entre os países que fazem parte do processo de integração. Depois, são reduzidas as restrições não-tarifárias, isto é, outras barreiras que limitam o intercâmbio, entre as quais se incluem as proibições de importar determinados produtos (como a proibição de importar automóveis, que vigorava no Brasil até 1990) ou as exigências de anuência prévia do Governo do país importador (como a que, até 1992, incidia sobre a importação de farinha de trigo pelo Brasil).

Os processos de integração econômica classificam-se em diversos tipos, como veremos a seguir, segundo o grau de profundidade dos vínculos que se criam entre as economias dos países envolvidos.

De acordo com a teoria do comércio internacional, o processo de integração mais rudimentar é a chamada Zona de Preferência Tarifária. Consiste apenas em assegurar níveis tarifários preferenciais para o conjunto de países que pertencem à Zona: ou seja, as tarifas incidentes sobre o comércio entre os países membros do grupo são inferiores às tarifas cobradas de países não-membros. Um exemplo deste tipo de integração foi a ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), que procurou estabelecer preferências tarifárias entre seus onze membros (todos os Estados da América do Sul, com exceção da Guiana e do Suriname, e mais o México).

Um segundo modelo de processo de integração econômica é a Zona de Livre Comércio (ZLC), que consiste na eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias que incidem sobre o comércio entre dois ou mais países. Nas discussões desenvolvidas no GATT, considera-se que um acordo comercial, para ser considerado uma Zona de Livre Comércio, deve abarcar pelo menos 80% dos bens comercializados entre os países membros, ou seja, devem ser eliminadas as barreiras que atingem pelo menos 80% dos produtos. Trata-se de uma perspectiva realista, uma vez que praticamente todos os acordos de livre comércio no mundo prevêem, ao menos em suas fases iniciais, a exclusão de certos produtos ou grupos de produtos. Um exemplo de Zona de Livre Comércio é o NAFTA (sigla em inglês de "Acordo de Livre Comércio da América do Norte", firmado entre Estados Unidos, México e Canadá).

Uma terceira modalidade de integração econômica é a União Aduaneira, que é uma Zona de Livre Comércio dotada também de uma Tarifa Externa Comum (TEC). Quando um grupo de países aplica uma mesma tarifa para suas importações provenientes de países não-pertencentes ao grupo, qualquer que seja o produto, dizemos que estão praticando uma Tarifa Externa Comum (TEC). Historicamente, o caso certamente mais famoso desse gênero de integração foi a *Zollverein* (que em alemão significa exatamente União Aduaneira), planejada e desenvolvida na década de 1850 por Otto von Bismarck, e que proporcionou a base econômica para a unificação política da Alemanha. A Comunidade Econômica Européia foi uma União Aduaneira até 1992, quando avançou para um estágio mais avançado de integração, o de Mercado Comum. O MERCOSUL, em 1° de janeiro de 1995, tornou-se uma União Aduaneira.

O quarto tipo de integração é o chamado Mercado Comum, que tem como exemplo único a União Européia (UE). A diferença fundamental entre o Mercado Comum e a União Aduaneira é que esta última prevê apenas a livre circulação de bens, enquanto que no Mercado Comum circulam livremente também os serviços e os fatores de produção – capitais e mão-de-obra. Além disso, o Mercado Comum pressupõe a coordenação de políticas macroeconômicas: todos os países devem seguir os mesmos parâmetros para fixar suas taxas de juros e de câmbio e para definir sua política fiscal.

Finalmente, a chamada União Econômica e Monetária – fase ainda não alcançada nem mesmo pelos países da atual União Européia – é a mais elevada etapa da integração. Ela ocorre quando existe uma moeda única e uma política monetária inteiramente unificada, conduzida por um Banco Central comunitário. Assim, enquanto no Mercado Comum os países coordenam suas políticas macroeconômicas, na União Econômica e Monetária, todos eles têm uma mesma política macroeconômica. Na União Européia de hoje existem, por exemplo, limites para as valorizações ou desvalorizações

cambiais que cada país pode praticar, mas dentro desses limites as autoridades econômicas nacionais atuam livremente. Não há ainda uma moeda única, mas apenas uma unidade monetária comum de referência.

Vemos que os cinco tipos em que se classificam os processos de integração podem também ser compreendidos como fases sucessivas de um mesmo processo. De fato, cada tipo de processo de integração inclui todas as características do tipo anterior, e acrescenta-lhe novos elementos.

A classificação dos processos de integração é importante para compreendermos o MERCOSUL e avaliarmos suas realizações em comparação com outros processos em curso no mundo.

Dentro da classificação acima, o MERCOSUL é, desde 1° de janeiro de 1995, uma União Aduaneira. Naquela data, desapareceram as tarifas incidentes sobre o comércio entre os quatro países, e entrou em vigor a Tarifa Externa Comum para o comércio dos quatro com o resto do mundo.

Aqui é importante fazer uma pausa para realçar uma distinção básica e importantíssima para entender o MERCOSUL: a distinção entre o que acontece no comércio intrazona, isto é, entre os quatro países membros, e o que ocorre no comércio extrazona, ou seja, no intercâmbio de bens entre os países do MERCOSUL e o resto do mundo. No caso do MERCOSUL, as tarifas no comércio intrazona desapareceram, enquanto as tarifas para o comércio extrazona foram equalizadas. Assim, por exemplo, uma camiseta exportada do Uruguai para o Brasil está sujeita à tarifa zero, enquanto uma camiseta exportada da França paga tarifa de 20% ao entrar tanto no Uruguai quanto no Brasil.

Numa Zona de Livre Comércio, os países só estão obrigados em princípio a cobrar tarifa zero no comércio intrazona, mas cada um pode fixar suas próprias tarifas para o comércio extrazona. Já numa União Aduaneira existe necessariamente uma Tarifa Externa Comum, e todos têm de cobrar a mesma tarifa para um mesmo produto, quando esse produto é importado de fora da zona. A Tarifa Externa Comum é *externa*, e portanto só vale para o comércio extrazona, e é *comum*, quer dizer, é igual em todos os países do MERCOSUL.

Em suma: tarifa intrazona é zero, tarifa extrazona é igual.

O MERCOSUL já é portanto uma União Aduaneira. Mas o objetivo dos países que o integram – e que figura no Tratado de Assunção – é o de construir um Mercado Comum. Pode-se dizer, assim, que *o MERCOSUL é o projeto de construção de um Mercado Comum, cuja execução encontra-se na fase de União Aduaneira*. Nessa mesma perspectiva, a União Européia é o projeto de construção de uma União Econômica e Monetária que se encontra na fase de Mercado Comum.

II

Os objetivos do MERCOSUL

O MERCOSUL é, como vimos, um processo de integração que tem como meta a construção de um Mercado Comum. Essa meta pode ser decomposta nos seguintes elementos básicos:

a) eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias no comércio entre os países membros;
b) adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC);
c) coordenação de políticas macroeconômicas;
d) livre comércio de serviços;
e) livre circulação de mão-de-obra;
f) livre circulação de capitais.

Examinemos um a um esses objetivos.

a) Eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias

O primeiro objetivo do MERCOSUL, a eliminação das tarifas e das restrições não-tarifárias entre os seus parceiros, foi atingido em 31 de dezembro de 1994, com algumas exceções, que serão gradativamente eliminadas, e das quais falaremos mais adiante. Ou seja, desde aquela data, um país pode importar produtos de outro integrante da Zona sem pagar tarifas. Ora, como continua a haver tarifas para os países fora do grupo, conclui-se que os integrantes do grupo têm uma vantagem. A esta vantagem chamamos Preferência Tarifária ou Margem em Preferência.

A desgravação tarifária maior para o comércio intrazonal (i.e., entre os países envolvidos no MERCOSUL) é uma característica essencial dos processos de integração: as alíquotas tarifárias aplicadas ao comércio dentro

da zona são sempre diferentes (e menores) do que aquelas praticadas com países fora da zona.

Esta diferença, chamada de Margem de Preferência, é um dos grandes estímulos que os países têm para integrarem-se.

b) Tarifa Externa Comum

O segundo objetivo do MERCOSUL, o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum, foi concretizado também em 31 de dezembro de 1994 – igualmente prevendo-se algumas exceções, que desaparecerão com o tempo. Hoje, a importação de um produto proveniente de um mercado fora do MERCOSUL está sujeita à mesma alíquota tarifária nos quatro países.

Cumpridos esses dois objetivos básicos, o MERCOSUL já preenche os requisitos para ser considerado uma União Aduaneira. Entretanto, o Tratado de Assunção estabelece ainda outros objetivos, que deverão ser trabalhados ao longo dos próximos anos para que o MERCOSUL se torne um Mercado Comum. Trata-se da coordenação de políticas macroeconômicas, a liberalização do comércio de serviços, a livre circulação de trabalhadores e a livre circulação de capitais.

c) Coordenação de políticas macroeconômicas

O objetivo seguinte é a coordenação de políticas macroeconômicas. A política macroeconômica de um país se divide em três esferas principais: política cambial (taxa de câmbio da moeda nacional em relação ao dólar ou a um padrão de referência externo), política monetária (taxas de juros e quantidade de moeda a ser emitida) e política fiscal (controle dos recursos a serem arrecadados e gastos pelo Estado).

A importância de coordenação macroeconômica entre países em processo de integração fica bastante clara quando se considera a questão do câmbio. Num ambiente onde não exista coordenação, um país pode, a qualquer momento, decretar uma maxidesvalorização de sua moeda, o que estimulará intensamente suas exportações e reduzirá suas importações, causando desequilíbrio na balança comercial em desfavor dos parceiros. Estes últimos terão duas opções: ou absorverão as conseqüências da medida e as distorções decorrentes da diferença cambial, ou promoverão eles também desvalorizações de suas moedas. Criar-se-ia, neste caso, um circuito de "desvalorizações competitivas", que poderia prejudicar a todos. A coordenação de políticas cambiais implica que cada país aceita limites nas

modificações que pode introduzir em sua taxa de câmbio, de modo a evitar desequilíbrios comerciais.

Quanto mais avance o processo de integração no MERCOSUL, e quanto mais se desenvolva a interdependência entre as economias dos países membros, mais necessária se fará a coordenação de políticas macroeconômicas – tanto por seus efeitos comerciais já apontados acima, como por seu impacto nos fluxos de investimento (um país com juros mais elevados pode atrair mais capitais externos) e nas condições de concorrência (um país que cobra menos impostos incentiva os seus produtores locais, em detrimento dos concorrentes dos outros países membros).

Apesar de necessária, no entanto, a coordenação de políticas macroeconômicas será certamente um processo lento, já que implicará uma limitação na autonomia de cada país para conduzir sua política econômica, mudança de grande envergadura, que não se pode pretender implementar em um período muito curto. É preciso compreender, no entanto, que a autolimitação decorrente do processo de coordenação macroeconômica será benéfica para cada país. Benéfica porque constituirá um fator de disciplina na condução das políticas econômicas, e porque contribuirá para um ambiente de previsibilidade e de regras do jogo estáveis. É bom para qualquer país, por exemplo, ter uma política cambial estável, não importando que isso seja uma decisão absolutamente individual ou a decorrência de compromissos assumidos num processo de integração.

d) Liberalização do comércio de serviços

Paralelamente à coordenação de políticas macroeconômicas, o MERCOSUL deverá avançar na liberalização do comércio de serviços. Os serviços são um tema muito novo no cenário das negociações comerciais internacionais. Somente a partir de meados da década de 1980 foram ganhando corpo, no âmbito do GATT, os conceitos e métodos que permitiram dar ao comércio de serviços um tratamento semelhante ao do comércio de bens. No entanto, o próprio conceito de liberalização comercial, quando se trata de serviços, presta-se ainda a controvérsias.

De um modo geral, entende-se que a liberalização do comércio de serviços consiste na eliminação das leis, normas e regulamentações nacionais que discriminam o fornecedor estrangeiro em favor do fornecedor nacional de determinado serviço, ou simplesmente proíbem a sua presença. É esse o caso, por exemplo, do dispositivo constitucional brasileiro que restringe a empresas brasileiras de capital nacional a exploração de serviços de telecomunicações: a derrubada desse dispositivo pelo Congresso Nacional representará, na prática, um ato de liberalização do comércio de serviços

de telecomunicações por parte do Brasil – assim como reduzir as tarifas para a importação de televisores é um ato de liberalização do comércio de bens.

O que se discute, porém, é se outras medidas, de caráter não explicitamente discriminatório, constituem também restrições ao comércio de serviços e se devem ser eliminadas ou modificadas quanto se pretende liberalizar esse comércio. Assim, a exigência da legislação brasileira de que os filmes publicitários sejam veiculados em português não discrimina explicitamente o produtor estrangeiro de serviços de publicidade, mas na prática o afasta do mercado brasileiro. Levada ao extremo, a idéia da liberalização do comércio de serviços pode tender à pura e simples desregulamentação da prestação de serviços. Desse modo, encontrar o conceito apropriado de liberalização é a primeira dificuldade quando se fala de liberalizar o comércio de serviços.

Apesar das dificuldades, o tema dos serviços figura na agenda do MERCOSUL para os próximos anos. Não podemos esquecer, a esse respeito, que os serviços correspondem a mais da metade do PIB dos países do MERCOSUL: tratar dos serviços constitui, dessa forma, um imperativo para o aprofundamento do processo de integração.

e) Livre circulação de trabalhadores

Os negociadores do MERCOSUL terão que enfrentar, ainda, a questão da circulação de trabalhadores. A crescente interpenetração das economias resultará, como já está ocorrendo, no interesse dos trabalhadores de cada país pelo mercado de trabalho dos vizinhos. Somente o acesso desimpedido a esses mercados permitirá que o trabalhador aproveite os frutos da integração na sua totalidade. Até aqui, com efeito, o trabalhador pode beneficiar-se apenas – embora já seja muito – dos empregos que o MERCOSUL cria em seu próprio país de cidadania. Mas, no futuro, o trabalhador deverá ter acesso também aos empregos que o MERCOSUL cria no país vizinho. Para que isso seja possível, no entanto, é necessário um enorme esforço de harmonização das legislações trabalhista e previdenciária, que já está sendo desenvolvido.

A participação direta de representantes dos trabalhadores no processo de discussão desses temas, que já ocorre e que provavelmente será reforçada no quadro do Foro Consultivo Econômico e Social – do qual falaremos –, tende a criar uma pressão crescente pelo desenvolvimento de ações facilitadoras da circulação de mão de obra. Por outra parte, quando se considera também a situação dos profissionais de nível superior – igualmente interessados no mercado dos outros países do MERCOSUL –, é necessária,

além da harmonização de legislações, a facilitação do reconhecimento mútuo de títulos e diplomas. Atividades nesse sentido já estão em andamento, e a crescente demanda da sociedade civil provavelmente forçará sua aceleração no curto e médio prazo.

f) Livre circulação de capitais

Por fim, temos o objetivo da livre circulação de capitais. Os investidores dos países do MERCOSUL já contam com certas facilidades e garantias para suas aplicações no mercado dos parceiros, mas ainda há boa distância a percorrer até a livre circulação de capitais. Além disso, a crise financeira mundial do início de 1995, com seu impacto traumático, parece contribuir antes para critérios de maior controle sobre os fluxos de capital do que para uma facilitação desses movimentos. A liberalização dos fluxos de capital no MERCOSUL será, provavelmente, uma liberalização bastante qualificada: a tendência aponta para um maior controle dos movimentos de capitais especulativos, ao lado de uma facilitação dos fluxos de capitais produtivos.

Percebe-se, assim, que para alcançar o estágio de Mercado Comum o MERCOSUL ainda terá de concretizar objetivos de grande envergadura: a coordenação de políticas macroeconômicas, a liberalização do comércio de serviços e a livre circulação de mão de obra e capitais. Essa perspectiva não deve, contudo, apequenar o que já foi conseguido. Na verdade, a União Aduaneira vigente desde 1° de janeiro representa uma massa crítica de tal ordem que por si só, pelo próprio desdobramento de sua lógica interna, exigirá, mais cedo ou mais tarde, a consecução desses outros objetivos, por mais complexos que sejam. Não podemos nos esquecer de todas as implicações da palavra "processo" quando descrevemos o MERCOSUL como um processo de integração. Sendo um processo, o MERCOSUL está sempre acontecendo. Sempre uma nova idéia, um novo tema, um novo projeto de acordo está fermentando em alguma parte. E as idéias geram idéias, os avanços geram novos avanços, num sistema dotado de organicidade e dinamismo.

Examinando os diversos modelos de processos de integração e a situação que o MERCOSUL ocupa nesse quadro, é lícito concluir que o MERCOSUL já alcançou patamares bem avançados de integração, só atingidos, até agora, pela União Européia.

A União Européia surge, naturalmente, como um paradigma, sempre que se fala de processos de integração. Trata-se do sistema de integração mais profundo, mais complexo, mais ambicioso e economicamente mais pujante já implementado, e seu sucesso é absolutamente inegável, apesar das dúvidas dos "euro-céticos". Entretanto, a União Européia não é uma

matriz a ser fotocopiada. Não é o modelo arquetípico com o qual os demais processos de integração têm que se parecer ao máximo.

O equívoco dessa visão de uma União Européia arquetípica fica muito evidente quando se vêem certos comentários sobre os prazos para a construção do MERCOSUL: "os prazos são irrealistas", dizem. "Não podemos querer atingir em poucos anos o que a Europa levou quatro décadas para alcançar".

A comparação dos tempos da União Européia e do MERCOSUL muitas vezes se faz de forma superficial. O estágio que o MERCOSUL alcançou em 1° de janeiro de 1995, após três anos e meio de negociações – o de União Aduaneira –, foi atingido pelos membros originários da União Européia, não em quarenta, mas em cerca de onze anos a partir de assinatura do Tratado de Roma. Com efeito, os seis países signatários do Tratado de Roma, de 1957, já haviam, em 1968, eliminado as barreiras ao seu comércio recíproco e adotado uma Tarifa Externa Comum – em ambos os casos com algumas exceções, como também ocorre no MERCOSUL.

Por outra parte, não se pode pensar que o MERCOSUL surgiu do nada. Na verdade, como veremos, o MERCOSUL está alicerçado sobre um longo processo de integração latino-americana, iniciado em 1960, e sobre as iniciativas de integração bilateral Brasil-Argentina, inauguradas nos anos 80.

III

Antecedentes do MERCOSUL

Os antecedentes mais remotos do MERCOSUL podem ser encontrados na criação, em 1960, da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), congregando todos os países da América do Sul (exceto as Guianas) e o México. A ALALC tinha como meta básica o estímulo à industrialização e diversificação das economias dos países latino-americanos, e a redução de sua dependência em relação às economias dos países industrializados. Pretendia-se atingir esse objetivo por meio da eliminação das barreiras ao comércio regional, e, em decorrência, da expansão dos mercados. A ALALC buscava, assim, uma mudança no modelo de desenvolvimento até então prevalecente na América Latina: economias com produção pouco diversificada, voltadas para o mercado dos países desenvolvidos.

Vários fatores, contudo, obstaculizaram o progresso da ALALC, entre os quais se destacam a rigidez dos mecanismos estabelecidos para a liberalização comercial, e a instabilidade política então vivida na região.

Há que ter presente, ainda, que a experiência da ALALC ocorreu em momento histórico em que as economias latino-americanas se industrializavam com base no chamado processo de substituição de importações, que consistiu, entre muitas outras complexas características, em maiores barreiras tarifárias e não-tarifárias às importações, como forma de induzir o incremento da produção interna.

É certo que o processo de substituição de importações teve diferentes graus de sucesso nos países latino-americanos, destacando-se o Brasil como o país que levou mais longe esse modelo e que, apesar das distorções, obteve dele os melhores resultados. Esse maior êxito brasileiro pode ser atribuído à política governamental, mantida ao longo de décadas, de investir maciçamente na indústria de base (máquinas, petroquímica, siderurgia) e em infra-estrutura (energia, comunicações, transportes). O Brasil foi capaz,

assim, de ir além do estágio inicial da substituição de importações, concentrado unicamente na indústria de bens de consumo. À diferença dos demais países latino-americanos, criou-se no Brasil um parque produtivo diversificado e competitivo.

Nesse quadro, a manutenção de tarifas de importação muito elevadas aparece apenas como um elemento – importante, mas não decisivo, nem muito menos suficiente – na evolução positiva da industrialização brasileira via substituição de importações. É incorreto dizer que o Brasil se industrializou porque manteve tarifas altas. Na verdade, o Brasil se industrializou porque manteve tarifas altas, mas também porque investiu em indústria de base e em infra-estrutura. No início dos anos 80, com um parque industrial já maduro, o País estava em condições de iniciar a redução de suas tarifas, para expor sua indústria a uma maior competição externa. Entretanto, a necessidade de gerar superávits comerciais muito grandes para cobrir o serviço da dívida externa impediu a abertura comercial naquele momento, retardando-a por mais dez anos.

O processo de industrialização baseado na substituição de importações, hoje tão vilipendiado e fora de moda, não pode ser visto, em si mesmo, como o grande vilão da história econômica brasileira. Na verdade, aquele processo foi um instrumento essencial que tornou possível a criação de indústrias nos chamados países de industrialização tardia. É preciso ter essa percepção clara do seu papel histórico. Ao mesmo tempo, é essencial não ficarmos reféns desse instrumento, útil no passado mas claramente anacrônico hoje. Sobretudo, deve-se ter presente que o processo de substituição de importações desenvolvido no Brasil não se baseou apenas nem principalmente numa política de fechamento às importações. Toda uma série de ações de política industrial, adotadas ao longo de várias décadas, foram essenciais para os bons resultados da substituição de importações.

Voltando à questão da ALALC, o fundamental é assinalar que durante os vinte anos de vigência dessa Associação (1960-1980), todos os países membros praticavam uma política de tarifas elevadas como elemento de suas políticas de industrialização via substituição de importações. A tentativa de reduzir as tarifas no comércio entre eles ia, assim, na contra-corrente de sua política comercial global. Os países só estavam dispostos a engajarem-se na abertura comercial no contexto da ALALC até um certo ponto. Se reduzissem demais suas tarifas para os demais membros da Associação, suas indústrias nacionais começariam a sofrer uma indesejável concorrência – justamente aquilo que cada um buscava evitar em relação ao resto do mundo, mantendo tarifas muito altas. Todos os países queriam abrir o mercado dos demais para os seus produtos, mas nenhum queria abrir o seu próprio mercado. Essa foi a principal causa da estagnação da ALALC.

Ao longo de duas décadas de funcionamento da ALALC, a ausência de resultados concretos foi formando, perante a opinião pública, a imagem da integração latino-americana como uma empresa quixotesca na concepção e inviável na prática.

Em fins da década de 1970, contudo, procurando relançar a idéia da integração sobre novas bases, os países membros da ALALC negociaram um novo Tratado e criaram a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), inaugurada em 1980. A ALADI tinha igualmente um objetivo ambicioso – a total liberalização do comércio entre os onze países membros – mas dotou-se de mecanismos mais flexíveis para sua consecução. A principal novidade foi a admissão e o estímulo dado aos acordos sub-regionais, isto é, acordos de liberalização comercial firmados apenas entre um grupo de países membros, e não entre os onze, embora respeitando princípios e conceitos comuns.

Além dessa flexibilidade, dois outros fatores contribuíam, naquele momento, para criar ambiente mais propício à integração latino-americana: primeiramente, o fenômeno da redemocratização, que arrebatou o continente em poucos anos; e, em segundo lugar, a crescente diversificação da produção industrial, sobretudo dos países maiores – Brasil, Argentina e México.

A redemocratização gerou estabilidade e legitimidade, e levou os Governos a buscarem um contato mais íntimos com os vizinhos, vistos já agora não como peças no tabuleiro de xadrez geopolítico, mas como nações com os mesmos problemas e os mesmos objetivos.

A diversificação industrial, por sua vez, significou uma maior complementaridade das economias, e permitiu que a redução de barreiras tarifárias produzisse aumento efetivo do comércio.

Sobre essa base mais promissora, os acordos sub-regionais logo se tornaram a principal força motora da ALADI. Ainda em 1980, firmaram-se, ao amparo da ALADI dois importantes acordos sub-regionais de complementação econômica: o Protocolo de Expansão do Comércio (PEC), entre Brasil e Uruguai, e o Convênio Argentino-Uruguaio de Complementação Econômica (CAUCE).

Brasil e Argentina também iniciaram nessa época a negociação de preferências comerciais (isto é, reduções tarifárias recíprocas). Esse relacionamento, contudo, saltou para um patamar muito mais elevado em 1986, sob o impulso político dos Governos Alfonsín e Sarney (que coincidiam em ter na aproximação com o maior vizinho um dos pilares de suas respectivas políticas externas). Naquele ano, firmou-se o Tratado de Cooperação Econômica, que buscava incrementar o comércio em setores-chave para a economia dos dois países, especialmente bens de capital, trigo e automóveis.

O Tratado demonstrou-se muito eficiente no incremento e diversificação do comércio bilateral.

Esse êxito criou as bases para um passo ainda mais ambicioso: em 1988, Brasil e Argentina assinavam (sempre ao abrigo do sistema jurídico da ALADI) um Tratado de Integração, que previa a formação de um Mercado Comum entre os dois países – incluindo a completa eliminação de barreiras ao comércio (para todos os produtos, e já não somente para alguns setores), a adoção de uma Tarifa Externa Comum e a coordenação de políticas macroeconômicas.

O movimento em direção à integração econômica adquiria, assim, uma força sem precedentes. Não podiam ficar indiferentes a esse fenômeno o Uruguai e o Paraguai, países que, historicamente, sempre tiveram em Argentina e Brasil seus principais parceiros externos. Assim, já no início da década de 90, Paraguai e Uruguai negociaram sua adesão ao processo integrador brasileiro-argentino. Por sua vez, Brasil e Argentina decidiram, não só confirmar os propósitos do Tratado de 1988, mantendo a integração como prioridade de sua atuação externa, como também acelerar o processo integrador. Surgia assim o Tratado de Assunção, assinado naquela capital em 26 de março de 1991. Manteve-se o objetivo de construir um Mercado Comum e estabeleceu-se como prazo para essa tarefa o dia 31 de dezembro de 1994. Criou-se, para designar esse projeto, o nome Mercado Comum do Sul – o MERCOSUL.

Esse caminho percorrido desde 1960 nos permite perceber que o MERCOSUL está apoiado sobre uma base tríplice: jurídica, política e econômica. A base jurídica é representada pela ALADI: o MERCOSUL está vinculado à ALADI na forma de um Acordo de Complementação Econômica entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, e obedece a todos os princípios e normas daquela Associação. A base política consiste no processo de redemocratização, vivido pelos quatro países na década de 80, e no empenho de seus mais altos mandatários, ao longo dos anos, em criar e estimular um processo de integração. E a base econômica é configurada pela crescente diversidade e capacidade produtiva das quatro economias.

Deve-se registrar que, embora a ALALC e mesmo a ALADI não tenham alcançado plenamente seus objetivos, contribuíram inegavelmente para uma iniciativa integradora mais bem sucedida, como o MERCOSUL. É inegável também que o Brasil, na condição de país industrialmente mais avançado na região, beneficiou-se dessa integração, mesmo em suas fases mais incipientes e menos profundas.

Vejamos agora quais as razões – internas e externas – que condicionam a opção política brasileira em favor do MERCOSUL.

O primeiro fator que estimulou a decisão de criar o MERCOSUL resulta da natureza, da geografia. São quatro países vizinhos, com uma fronteira viva, isto é, onde os contatos entre as populações dos dois lados são muito densos (tanto nas fronteiras do Brasil com os outros três países, quanto nos limites entre Argentina e Uruguai e entre Argentina e Paraguai). Não há grandes obstáculos naturais na região limítrofe. Ao contrário, trata-se de fronteiras extremamente permeáveis. Por isso, o comércio flui com relativa facilidade através de um sistema de transporte que, embora esteja longe dos padrões mais eficientes, assegura fluxo satisfatório de mercadorias.

Além disso, não há rivalidades étnicas, nem culturais, nem religiosas entre os países. A última experiência de conflito militar entre os países da região – a Guerra do Paraguai – já conta com bem mais de um século de distância (1864).

As rivalidades políticas, por sua vez, dissiparam-se de forma marcante com o fim dos regimes militares, a partir de meados dos anos 80. Esta mudança política foi, como vimos, essencial para o avanço concreto e dinâmico da integração Brasil-Argentina e para o lançamento do MERCOSUL.

O MERCOSUL não seria possível com a sobrevivência de regimes militares na região. Estes tendem a reger-se pela lógica da confrontação, onde o ganho de um país é sempre visto com suspicácia, pois é associado imediatamente a uma perda no outro país. Esta lógica corresponde, na teoria das Relações Internacionais, ao chamado Jogo de Soma Zero (o que um parceiro ganha é sempre igual ao que o outro perde). Esse jogo é incompatível com a integração, que se rege pela lógica da cooperação política e da crescente interdependência econômica entre os parceiros.

Por vezes, ainda hoje, ouvem-se e lêem-se certas análises sobre o MERCOSUL baseadas na lógica da confrontação e do Jogo de Soma Zero. Essa percepção resulta diretamente da incapacidade de ver a relação entre os países como uma relação cooperativa.

É preciso ver que, nas relações econômicas entre os países do MERCOSUL, a lógica da confrontação está ultrapassada. Não serve para entender os fenômenos do presente nem para buscar soluções aos seus problemas. Anula-se a si própria. O único apelo da visão confrontacionista é que ela torna o mundo mais fácil de entender: aliados e inimigos, vitórias e derrotas, trincheiras – ou tarifas – demarcando com precisão os campos opostos. Mas o confrontacionismo só pode levar ao isolamento e à estagnação.

Assim, um conjunto de fatores favoráveis à integração – fronteiras vivas, ausência de conflitos étnico-culturais, desaparecimento das rivalidades políticas graças ao fim dos regimes militares e o advento da democracia – explicam, em grande parte, a emergência do MERCOSUL como uma opção natural para o Brasil.

Apesar da importância de tais fatores, as razões de ordem econômica – nacionais e internacionais – falaram igualmente alto para explicar a emergência do MERCOSUL. Quais foram essas razões?

No plano interno, tomou vigor, a partir de 1990, o processo de liberalização do comércio exterior brasileiro – que se iniciara, de forma ainda tímida, como um processo de revisão tarifária em 1986. Vivíamos naquela época em uma economia extremamente fechada. Vários produtos tinham sua importação proibida. Outros estavam sujeitos a tarifas de mais de 100%, que equivaliam à proibição de importar. As importações permitidas eram controladas de forma severa. Em 1990, inaugurou-se um processo de mudança profunda na política brasileira de importações.

É muito importante ter presente este fenômeno de abertura da economia brasileira. Sem ele, provavelmente, o MERCOSUL não teria ocorrido ou poderia até ocorrer, mas apenas como um processo de integração de feições excludentes e não da forma aberta como vem se desenvolvendo.

A liberalização do comércio exterior brasileiro é também importante para compreender a chamada função didática que o MERCOSUL desempenha no comportamento dos agentes econômicos (sobretudo empresários). O MERCOSUL promove um ritmo de liberalização do nosso comércio intrazonal maior do que aquele aplicado aos nossos demais parceiros fora desta área de integração. De fato, entre 1990 e 1994, as tarifas brasileiras atravessaram dois processos diferentes: no comércio com o MERCOSUL, as tarifas foram caindo de forma acentuada, até atingir 0%. No comércio com o resto do mundo, a queda deu-se de forma menos pronunciada, mas também profunda e contínua: a tarifa média para importações do resto do mundo caiu de 35% em 1990 (com vários produtos com importação proibida) para 14% em 1994, sem qualquer proibição de importar.

A liberalização mais rápida no âmbito do MERCOSUL serviu para preparar o empresário brasileiro para os efeitos que ele passou a enfrentar à medida que reduzíamos as tarifas aplicadas ao nosso comércio com o resto do mundo. O MERCOSUL já vem estimulando, assim, um processo de ajustamento industrial que não ocorreria na sua ausência (isto é, mais racionalidade produtiva, menores custos, mais eficiência econômica). Ao mesmo tempo, o processo de integração incentivou as empresas brasileiras a buscarem mercados externos como alternativa ao mercado doméstico. O MERCOSUL proporciona, assim, uma excelente oportunidade para que o setor produtivo brasileiro se internacionalize em maior medida, procurando compradores e fornecedores externos, expondo-se à concorrência de fora, criando estratégias de inserção transfronteiriça, formando parcerias com empresas estrangeiras, diversificando investimentos – em suma, acostumando-se a viver em uma economia mais aberta.

Faz-se claro que a diretriz do MERCOSUL – uma integração aberta, não-excludente – está em sintonia com a evolução da economia brasileira. Uma evolução que – procuramos mostrar – não significa uma alienada visão do passado, nem uma escravização a este. Na Parte 3, procuraremos ver se essa integração está em sintonia com os atuais ventos da economia internacional.

IV

O período de transição

Em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, iniciou-se o "período de transição" do MERCOSUL, assim definido pelo próprio Tratado. Esse período se estendeu até 31 de dezembro de 1994, e foi caracterizado por dois elementos básicos: o desenvolvimento do programa de desgravação tarifária e a negociação dos instrumentos de política comercial comum. A finalização daquele programa e a aprovação desses instrumentos permitiu que o MERCOSUL passasse a constituir, em 1° de janeiro de 1995, uma União Aduaneira, encerrando-se assim o período de transição, e iniciando-se uma nova etapa, que tem sido qualificada como "período de consolidação da União Aduaneira".

Num espaço de três anos e nove meses, portanto, o MERCOSUL transformou-se, de um simples projeto, existente apenas no articulado do Tratado de Assunção, em um esquema de integração complexo e operativo. Esse período pode ser dividido em três fases distintas:

Primeira fase: do Tratado de Assunção ao Cronograma de Las Leñas (março de 1991 a julho de 1992)

A primeira fase do período de transição, iniciada com a assinatura do Tratado, constituiu uma fase de "esquentamento de motores". Os órgãos responsáveis pela condução do processo realizaram suas primeiras reuniões e adquiriram sua dinâmica própria de funcionamento.

Ao mesmo tempo, a dimensão e as exigências do processo integrador iam sendo rapidamente apreendidas pelas sociedades civis. Tratou-se, na verdade, de um período de absorção da idéia do MERCOSUL pelos setores empresariais e pelas sociedades civis em geral.

A partir da assinatura do Tratado foi colocado em marcha o programa automático de liberalização comercial. Esse programa consistia em uma redução semestral de 7% em todas as tarifas incidentes sobre produtos comercializados entre os quatro países – partindo já de uma redução inicial mínima de 47%. (Note-se bem: redução de 47%, e não de 47 pontos percentuais.) Assim, suponhamos que a tarifa argentina para a importação de uma geladeira fosse de 20% antes da assinatura do Tratado. No dia 26 de março de 1991, essa tarifa foi reduzida, para o comércio com os demais países do MERCOSUL, a 10,6%, ou seja, 20 menos 47% de 20. A partir daí, no final de cada semestre, subtraía-se de cada tarifa o equivalente a 7% da tarifa inicial, no caso 7% de 20, ou 1,4. Seguindo o mesmo exemplo, a tarifa reduziu-se a 9,2% em dezembro de 1991, 7,8% em junho de 1992, 6,4% em dezembro de 1992, e assim por diante.

Esse mecanismo era inteiramente automático, isto é, as reduções de tarifas ocorriam inapelavelmente, sem nenhum tipo de renegociação. Além disso, o sistema cobria todos os produtos, salvo aqueles inscritos pelos países em uma lista de exceções. A cada final de ano, parte dos produtos da lista de exceções de cada país era incorporada ao processo de redução tarifária.

O programa de desgravação tarifária teve um efeito imediato sobre o volume de comércio entre os quatro países, induzindo um incremento extraordinário do intercâmbio. De forma acelerada, as empresas incorporaram a "dimensão MERCOSUL" em seus planos e projeções. Entretanto, o interesse pelo projeto de integração não ficou restrito ao circuito empresarial. Ao contrário, o MERCOSUL logo apareceu como tema de seminários, debates acadêmicos, artigos de imprensa – inclusive nas publicações não-especializadas – e de conversas do dia-a-dia, mesmo de pessoas normalmente pouco interessadas em comércio internacional e política externa.

A resposta das sociedades ao projeto lançado pelo Tratado de Assunção, sob a forma de interesse imediato e crescente, chama a atenção para um fenômeno talvez insuficientemente percebido: o MERCOSUL atendeu a uma demanda que já existia quando do seu surgimento, uma demanda por integração que as sociedades brasileira, argentina, paraguaia e uruguaia já abrigavam, e que subitamente encontrou um objeto concreto e pôde realizar-se. Tem-se aqui, possivelmente, um dos principais fatores do avanço que o MERCOSUL alcançou em espaço de tempo tão limitado.

Segunda fase: do Cronograma de Las Leñas à Reunião de Colônia (julho de 1992 a janeiro de 1994)

A segunda fase iniciou-se em julho de 1992, com a aprovação do denominado "Cronograma de Las Leñas". Esse instrumento sistematizava

as tarefas que teriam que ser cumpridas para o cumprimento dos objetivos do MERCOSUL, cobrindo as mais diversas áreas, desde a política agrícola e os assuntos aduaneiros até as questões trabalhistas. O "Cronograma de Las Leñas" permitiu visualizar de forma orgânica tudo o que estava por ser feito. Muito mais do que uma simples ferramenta burocrática, o Cronograma constituiu um importante sinal político, uma prova de confiança no processo de integração, ao mesmo tempo que o confirmava como um desafio de grandes proporções.

Nessa etapa surgiram, contudo, as primeiras dificuldades concretas no avanço do MERCOSUL.

De fato, os setores produtivos que se sentiam ameaçados pelas perspectivas do processo de integração começaram a pressionar seus Governos por uma desaceleração das negociações e do programa de liberalização comercial. No caso brasileiro, é bem verdade que as contestações à marcha do MERCOSUL foram muito menores do que se previa: imaginava-se que sobretudo o setor agrícola apresentaria grandes resistências ao processo, ao ver-se exposto à concorrência de produtos agropecuários mais competitivo, sobretudo de produtos argentinos. No entanto, a grande maioria dos produtores agrícolas brasileiros absorveram a nova situação decorrente do MERCOSUL, e aceitaram o desafio sem opor obstáculos. Essa atitude demonstrou-se acertada. Longe de arrasar a agricultura da região Sul do Brasil, o MERCOSUL serviu de estímulo para a recapacitação desse setor.

O setor industrial brasileiro não deixou de apresentar certas reservas ao processo, não por sentir-se ameaçado pela concorrência dos outros três sócios, mas porque lhe preocupava o rumo que iam tomando as negociações da Tarifa Externa Comum (que em 1995 viria substituir as tarifas nacionais cobradas sobre as importações provenientes de países não-membros). De fato, já em dezembro de 1992 os Presidentes dos quatro países, reunidos em Montevidéu, estabeleciam que a TEC teria, como nível máximo, 20%. À época, vários setores industriais brasileiros estavam resguardados da concorrência externa por tarifas mais elevadas, especialmente os de bens de capital, informática, automóveis e brinquedos. Assim, embora ainda não se houvesse acordado a TEC para todos os produtos, já se sabia que, com o MERCOSUL, vários setores brasileiros passariam a gozar de uma proteção tarifária significativamente menor no comércio com o resto do mundo.

As maiores resistências ao processo, contudo, nasceram no setor industrial argentino. A indústria desse país via-se subitamente exposta à intensa e eficaz concorrência da indústria brasileira. Não só as tarifas se reduziam, em virtude do programa de liberalização comercial do MERCOSUL, como também duas outras circunstâncias favoreciam o ingresso de produtos bra-

sileiros na Argentina: a sobrevalorização do peso argentino, barateando as importações; e a conjuntura recessiva vivida então pelo Brasil, com a contração da demanda interna e a conseqüente busca de mercados externos para compensá-la. Deve-se acrescentar a esse quadro, ainda, a defasagem tecnológica e a obsolescência de muitas indústrias argentinas nessa época, tornando-as pouco competitivas em relação à indústria brasileira, mais moderna e mais dinâmica em diversos ramos.

Assim, a conjugação de diversos fatores produziu, nos anos de 1991 e 1992, um enorme superávit brasileiro na balança bilateral com a Argentina. Essa situação ameaçou produzir uma desaceleração do processo, ou mesmo uma mudança de rumo. Os Governos, no entanto, foram capazes de resistir às pressões nesse sentido, e preservar a concepção do MERCOSUL em sua integridade.

O êxito em afastar as idéias de esfriamento ou mudança no processo, no entanto, não deve ser creditado apenas à vontade política dos Governos. Ao longo dos anos de 1991 e 1992, vinha surgindo o que se pode chamar uma rede de interesses transfronteiriços no MERCOSUL. Os setores privados dos quatro países se estavam ligando por laços mais complexos e profundos do que a simples troca de mercadorias. O estabelecimento de "joint-ventures" e outros tipos de associações interempresariais, os novos investimentos visando a atender ao mercado em ampliação, a redistribuição das etapas do processo produtivo em diferentes países (por exemplo, uma empresa que produz autopeças no Brasil e monta o veículo na Argentina), todos esses fatores já criavam uma grande interdependência entre o parque produtivo dos quatro países. Inúmeras empresas detectavam no MERCOSUL excelentes oportunidades de negócios e se engajavam no processo, formando uma maioria silenciosa que contrabalançava as queixas dos setores descontentes, e proporcionava a massa crítica para a continuação do processo.

A própria evolução do comércio bilateral Brasil-Argentina foi esvaziando as críticas e acalmando os pesadelos. Em 1993, o intercâmbio de mercadorias entre os dois países já apontava para o equilíbrio. Naquele ano, embora o Brasil mantivesse um superávit considerável, as importações brasileiras de produtos argentinos cresceram 50%. Essa reversão se explica, antes de mais nada, pela entrada de um importante item na pauta de exportações argentinas para o Brasil – o petróleo. Mas também há que ter presente que, com o tempo, os setores produtivos argentinos foram encontrando seus nichos de competitividade no mercado brasileiro e incrementando suas exportações – ou, olhando do outro ponto-de-vista, vários setores brasileiros foram descobrindo as vantagens de adquirir seus insumos e matérias-primas na Argentina. Estabelecia-se, assim, um equilíbrio dinâmico, em que as vendas tendem a crescer de parte a parte, em ritmos alternados – situação

que se mantém até hoje. Para esse equilíbrio, têm colaborado tanto as forças do mercado quanto as ações de Governo (como a decisão brasileira, em fins de 1992, de passar a importar petróleo argentino).

Não obstante, a discussão do desequilíbrio na balança comercial já havia transbordado para um terreno bastante mais vasto: o da coordenação de políticas macroeconômicas.

Em 1993, a divergência entre os indicadores econômicos era, de fato, gritante: a inflação brasileira atingira o patamar de 40% ao mês, enquanto, na Argentina, a taxa mensal não ultrapassava 1%. O Paraguai mantinha-se em faixa semelhante à da Argentina, e a inflação uruguaia beirava os 4% mensais. Essa discrepância tinha evidentemente um efeito prático sobre os fluxos de comércio, já que o peso argentino mantinha um poder de compra estável, o que estimulava as importações, enquanto a permanente deterioração do poder de compra do cruzeiro mantinha desaquecido o mercado interno e levava à busca de mercados externos. Mas esse efeito prático da distância entre as taxas de inflação não deve ser superestimado. O que importava não eram tanto as taxas de inflação, mas o fato de que o mercado argentino estava em expansão, e o mercado brasileiro estagnado.

Além disso, enquanto o Brasil mantinha uma política cambial neutra – isto é, a moeda brasileira, digamos o cruzeiro, era diariamente desvalorizada na mesma proporção que a inflação –, a Argentina, em virtude da paridade peso-dólar vigente, por lei, desde abril de 1991, sustentava política de apreciação constante do peso (já que a inflação, ainda que pequena, não era compensada com desvalorizações da moeda). Essa política argentina barateava as importações, ao mesmo tempo em que a política brasileira evitava que a inflação corroesse a competitividade dos exportadores.

Nesse quadro, qualquer lado poderia atribuir à situação macroeconômica do outro a culpa pelo desequilíbrio na balança comercial. Para superar o impasse, começou-se, no segundo semestre de 1993, a estudar um mecanismo de coordenação de políticas cambiais, como primeiro passo, num esquema de coordenação mais ampla das políticas macroeconômicas. Entretanto, já em 1994, com o advento do Plano Real, a redução das discrepâncias entre os indicadores macroeconômicos fez menos premente o estabelecimento desse tipo de mecanismo.

Convém observar que em nenhum momento, mesmo no auge das diferenças entre a situação macroeconômica brasileira e a argentina, houve o risco de que o Brasil "exportasse" sua inflação para a Argentina – ameaça que a imprensa propalava com certo sensacionalismo. Nunca houve tal risco por duas razões: primeiro, porque as exportações brasileiras para a Argentina, embora grandes, não representavam mais de um quinto do total das importações argentinas, e correspondiam a apenas cerca de 3% do PIB daquele país, ou seja, a participação dos produtos brasileiros no mercado argentino

era relativamente pequena; segundo, e mais importante, em virtude da própria política cambial brasileira à época, que evitava que a inflação interna fosse repassada para o preço dos produtos exportados (o preço dos produtos subia em cruzeiros, mas mantinha-se estável em dólares).

A inflação brasileira só teria sido "exportada" para a Argentina numa situação completamente diversa: se a taxa de câmbio brasileira estivesse defasada (e assim o preço dos produtos subisse em moeda nacional e também em dólares) e se os produtos brasileiros tivessem uma participação maior no mercado argentino. Nessa situação, o aumento do preço em moeda nacional no mercado brasileiro acarretaria automaticamente o aumento do preço em pesos no mercado argentino, para uma grande quantidade dos produtos ofertados nesse mercado – produzindo, portanto, inflação. (Em todas essas considerações, está-se pressupondo que o país importador mantém uma paridade rígida entre sua moeda e o dólar.)

Nota-se que dos dois fatores apontados – participação no mercado e política cambial – o segundo é mais relevante, já que uma política cambial neutra (desvalorização igual à inflação), adotada pelo país exportador, impede o repasse do aumento de preços ao país importador, qualquer que seja o grau de participação no mercado, enquanto que uma política cambial de paridade fixa (ausência de desvalorização) automaticamente repassa o aumento de preços ao país importador, ainda que para uma quantidade pequena de produtos.

Desse modo, a política cambial brasileira, de desvalorização constante do cruzeiro, tão criticada em seu momento pela parte argentina, foi o principal fator a impedir que a inflação brasileira fosse transposta para o país vizinho.

Paralelamente às discussões sobre a balança comercial, os países negociavam, nessa época, a Tarifa Externa Comum. A elaboração da TEC desenvolveu-se de forma muito trabalhosa, mas contou com uma força propulsora essencial: a confiança mútua e a crença no futuro comum – ou, para simplificar, o espírito integracionista.

Por que era difícil a negociação da TEC? Porque ela exigia que cada país mudasse sua própria estrutura tarifária, que vigorava para a importação de todos os produtos. As estruturas tarifárias nacionais eram, ao iniciar-se o processo negociador, bastante distintas. A estrutura tarifária brasileira se caracterizava por alíquotas baixas para matérias-primas e produtos agrícolas (entre 0% e 10%), tarifas médias ou altas para insumos industriais (entre 10 e 20%), altas para produtos de consumo final em geral (na faixa de 20%) e muito altas para setores específicos de grande importância, como bens de capital, automóveis e bens de informática e telecomunicações (entre 20 e 35%). As tarifas argentinas diferiam das brasileiras sobretudo quanto aos insumos industriais, taxados pela Argentina com alíquotas baixas, e nos

setores de bens de capital e informática, sujeitos naquele país à tarifa zero. O Paraguai praticava tarifas baixas para a grande maioria dos produtos, enquanto o Uruguai mantinha tarifas altas para produtos agrícolas e tarifas baixas para os insumos agrícolas e industriais.

A tendência de cada país nas negociações era, naturalmente, defender uma Tarifa Externa Comum o mais próxima possível de sua tarifa nacional. Quanto menores as diferenças entre ambas, menor seria o custo de ajuste quando da entrada em vigor da TEC. Essa perspectiva prevaleceu no início das negociações, tornando muito difíceis quaisquer avanços – já que, por tratar-se de um processo negociador, nenhum país podia impor sua vontade aos demais, e nenhum país se deixaria convencer que a tarifa do outro era melhor do que a sua. A União Européia havia resolvido esse problema de forma salomônica: no próprio Tratado de Roma, estabeleceu-se que a alíquota comum para cada produto seria a média aritmética das alíquotas nacionais de cada país. O MERCOSUL optou pela via negociada, mais longa porém mais enriquecedora.

Pouco a pouco, com efeito, a confiança e a convergência foram brotando nas discussões sobre a TEC. À simples defesa das tarifas nacionais, sucedeu uma nova concepção: a de que a Tarifa Externa Comum deveria ser, simplesmente, uma nova estrutura tarifária. Percebeu-se que a meta dos trabalhos não era obter a máxima proximidade entre a TEC e as tarifas nacionais, mas sim construir uma estrutura de proteção dotada de coerência interna, e adaptada às condições da economia dos quatro países considerada como um todo. O critério do sucesso negociador de cada país já não era o da distância numérica ("quanto mais perto a TEC fique da minha tarifa, melhor"), mas sim o da racionalidade econômica.

Substituir a lógica individual pela lógica coletiva: a negociação da TEC só se tornou viável quando os países deram esse passo, quando saltaram para esse novo patamar de percepção – e assim se fez possível a continuidade do processo de integração rumo à etapa de União Aduaneira.

O novo enfoque permitiu que, em fins de 1993, a TEC já estivesse definida para a maioria dos produtos. Um grupo de setores muito importantes permanecia, é certo, com sua TEC indefinida: bens de capital, informática e telecomunicações, produtos químicos. Mesmo nesses casos, contudo, alguma convergência já fora alcançada, e a quantidade de setores onde já se obtivera acordo estimulava o esforço para completar o trabalho. Assim, pode-se considerar que foi naquele período intermediário e algo turbulento, entre 1992 e 1993, que se construiu a Tarifa Externa Comum, embora a estrutura só viesse a completar-se em fins de 1994.

Em certo momento, porém, a conveniência de ter uma Tarifa Externa Comum chegou a ser questionada por alguns. Começou a surgir a idéia de que o custo de ajuste de cada país a uma TEC muito diversa de sua tarifa nacional seria excessivo, e surgiu a tentação de desistir de formar uma União Aduaneira. "Para que tanto esforço em negociar uma TEC? Podemos ficar só na liberalização do comércio intrazona, só com uma Zona de Livre Comércio. Isso já nos garante o livre acesso ao mercado uns dos outros, sem ter que mudar nossa estrutura tarifária."

Dúvidas desse tipo partiram de diversos setores de todos os países. O Governo brasileiro, no entanto, sempre sustentou que a adoção da TEC era absolutamente necessária à continuidade do projeto do MERCOSUL. Por quê?

Pelas seguintes razões:

- somente a TEC garante a eqüidade de condições de concorrência dentro do MERCOSUL; se cada país puder importar insumos e matérias-primas com alíquotas mais baixas, seus produtos finais se tornarão mais competitivos que os produtos do parceiro;
- somente a TEC garante a existência de uma margem de preferência regional (a diferença entre a tarifa zero cobrada no comércio intrazona e a tarifa mais elevada cobrada de terceiros); como vimos, a margem de preferência é motivação essencial de qualquer país ao ingressar em um processo de integração;
- somente a TEC garante o impulso político necessário para a preservação das conquistas já alcançadas e para a continuação do processo;
- somente a TEC confere unidade aos países membros em suas relações comerciais com outros países e grupos de países; a TEC dá a medida da seriedade e irreversibilidade do processo, e atrai parceiros de fora para negociar com o MERCOSUL.

Essa visão acabou por sobrepujar a tendência à estagnação e ao contentamento com uma Zona de Livre Comércio. Em fins de 1993 e princípio de 1994, consolidou-se a noção de que a TEC tinha que ser concluída e colocada em vigor nos prazos previstos.

Desse modo, a segunda fase do período de transição – julho de 1992 a janeiro de 1994 –, foi de grande complexidade, e constituiu-se em um verdadeiro êxito: manteve-se o programa de liberalização comercial, evitando as pressões pela desaceleração; superou-se o problema do desequilíbrio da balança comercial e o das discrepâncias macroeconômicas; lançaram-se as bases da TEC, segundo uma lógica de integração, superando a lógica da confrontação; e preservaram-se os objetivos centrais do Tratado, afastan-

do-se a idéia de diluição do MERCOSUL em uma simples Zona de Livre Comércio.

Terceira fase: da Reunião de Colônia à entrada em vigor da União Aduaneira (janeiro de 1994 a janeiro de 1995)

A terceira fase inaugura-se em janeiro de 1994, por ocasião da Reunião do Conselho do Mercado Comum, em Colônia, Uruguai. Nesse encontro, os países delinearam os temas centrais que deveriam ser solucionados até o final daquele ano para permitir o funcionamento do MERCOSUL como União Aduaneira nos prazos previstos. Confirmou-se, na verdade, uma concepção de União Aduaneira, baseada nos dois seguintes elementos: uma Tarifa Externa Comum, que toleraria um número reduzido de exceções temporárias; e o livre comércio entre os quatro países, também com a possibilidade de exceções muito limitadas, numérica e cronologicamente. Igualmente em Colônia, consolidou-se o entendimento de que temas característicos de um Mercado Comum – serviços, circulação de mão-de-obra e capital, e a coordenação macroeconômica aprofundada – deveriam ser deixados para uma etapa posterior.

Sucederam-se meses de intensa atividade negociadora, concentrada na Tarifa Externa Comum e nos demais instrumentos de política comercial. Já em agosto de 1994, na reunião seguinte do Conselho do Mercado Comum, em Buenos Aires, a maioria desses instrumentos estava aprovada ou semiconcluída. A reunião de dezembro, em Ouro Preto, foi a ocasião para rematar todas as negociações pendentes, decidir os últimos itens problemáticos da TEC, e aprovar a nova estrutura institucional do MERCOSUL, a vigorar a partir de 1° de janeiro.

De um modo geral, pode-se considerar que, na fase anterior, a implementação do MERCOSUL fora objeto de discussões de natureza política. Já na fase iniciada em janeiro de 1994, as negociações assumiram uma natureza mais técnica. Com efeito, a etapa de 1992-1993 foi o momento dos grandes debates sobre o modelo de integração – União Aduaneira ou Zona de Livre Comércio – sobre o impacto do câmbio e dos desequilíbrios macroeconômicos sobre o comércio, e sobre a maneira de preservar a marcha do processo de integração dentro desse quadro de dificuldades. Já em 1994, uma vez resolvidas as dúvidas que motivaram os debates anteriores, as atenções se concentraram em questões muito mais específicas: o nível tarifário dos bens de capital, o número de exceções permitido na Tarifa Externa Comum, a situação das Zonas Francas no mercado ampliado, os critérios do Regime de Origem.

Essa sucessão de etapas parece tender a uma alternância, no processo integrador, de períodos de predominância política – onde se traçam as diretrizes para os próximo avanços – e períodos de predominânica técnica, onde essas diretrizes são implementadas. A atual etapa do processo, inaugurada em janeiro de 1995, tende a caracterizar-se como uma nova fase de predominância política, na qual se vão discutindo as grandes linhas que orientarão o futuro do projeto.

Parte 2

I

Os instrumentos da União Aduaneira

Para entender o MERCOSUL, precisamos analisar em maior detalhe os principais instrumentos comerciais que, vigentes desde 1° de janeiro de 1995, caracterizam esse sistema de integração como uma União Aduaneira. Tomaremos em primeiro lugar a perspectiva intrazona, e falaremos do livre comércio no interior do MERCOSUL e de suas exceções temporárias, bem como do Regime de Origem. A seguir, passaremos à dimensão extra-zona, para falar da Tarifa Externa Comum e igualmente de suas exceções temporárias.

O livre comércio no interior do MERCOSUL

Todos os países utilizam um sistema de classificação de mercadorias, normalmente conhecido como Nomenclatura. A Nomenclatura nada mais é do que uma longa lista de produtos, que cobre absolutamente todo o universo de bens que podem ser comercializados. Todo produto se encaixa em algum item da Nomenclatura.

A Nomenclatura torna possível a cobrança de direitos de importação, ou seja, o tributo que o importador paga pelo fato de estar importando. Assim, a cada item da Nomenclatura corresponde um determinado direito de importação. Esse direito é normalmente calculado sobre uma base "ad-valorem", ou seja, é um percentual do valor da mercadoria importada. Se o direito "ad-valorem" incidente sobre a importação de um automóvel é de 20%, isso significa que o importador, quando o automóvel ingressa no país, pagará tributo de 20% sobre o valor: se o valor do carro for de 10.000 dólares, o importador pagará 2.000 de tributo; se for de 80.000 dólares, pagará 16.000 de tributo. O percentual do direito "ad-valorem" é chamado de alíquota.

Em raros casos o direito de importação é calculado como um valor fixo – o chamado direito específico. Imaginemos que um país estabeleça um direito específico de 4.000 dólares para a importação de um automóvel. Isso significa que o importador pagará tributo de 4.000 dólares ao importar um carro, não importando que o valor do carro seja de 10.000 ou 80.000 dólares. Esse sistema, como se nota, penaliza a importação de produtos mais baratos e, comparativamente, favorece a importação de bens mais caros.

A tabela que indica os direitos de importação que correspondem a cada item da Nomenclatura chama-se Tarifa. A Tarifa portanto é composta de dois elementos: a Nomenclatura e os direitos de importação. Na linguagem corrente, popularizou-se o uso do termo "tarifa" para designar os próprios direitos de importação. Dizemos normalmente que "um automóvel está sujeito à tarifa de 20% no país X", quando, para ser inteiramente corretos, deveríamos dizer que, "de acordo com a Tarifa do país X, um automóvel está sujeito a direito de importação "ad-valorem" com alíquota de 20% ao ser importado por esse país". A primeira forma é evidentemente muito mais simples, e não há motivo para que não a usemos, desde que conscientes de estar cometendo uma pequena impropriedade técnica, em benefício da concisão lingüística. Para evitar confusão, daqui em diante, falaremos de tarifas, com minúscula, quando nos referirmos a direitos de importação, e de Tarifa, com maiúscula, quando se tratar da tabela de direitos de importação aplicados a cada produto. E usaremos "alíquota" no sentido acima indicado, ou seja, o percentual do direito "ad-valorem" incidente sobre determinado item da Nomenclatura.

Sobre as tarifas, é importante recordar o seguinte: quem paga a tarifa de importação não é o país estrangeiro, mas o importador local – que normalmente repassa o custo ao consumidor final. Um aumento de tarifas evidentemente afeta o exportador, e portanto o país estrangeiro onde se localiza o exportador, mas os efeitos diretos se concentram no próprio país importador.

Não podemos esquecer que tarifa é imposto. As mesmas pessoas que reclamam do Imposto de Renda ou do IPTU esquecem de reclamar das tarifas de importação. Na verdade, a tarifa deveria ser submetida ao mesmo crivo, à mesma análise de custo-benefício, que todos os demais impostos.

Qualquer restrição à importação tem, internamente, o duplo efeito de limitar a gama de opções à disposição do consumidor e elevar os preços. A existência de tarifas só se justifica quando esses efeitos negativos são contrabalançados por efeitos positivos, tais como maior arrecadação, estímulo à industrialização interna e equilíbrio da balança de pagamentos. Mas é sempre importante pesar os efeitos positivos e negativos da tarifa – como de qualquer imposto – e avaliar se os sacrifícios são compensados.

Toda a lógica do MERCOSUL baseia-se nesse cálculo de custos e benefícios. O MERCOSUL existe, antes de mais nada, porque os quatro países entendem que os benefícios de eliminar as tarifas no comércio entre eles são maiores que os benefícios de manter essas tarifas, e justificam todo o desafio que a integração implica.

A dimensão básica do MERCOSUL é a eliminação de tarifas entre os países membros. Essa é a arquitrave do edifício.

Na Parte 1, apresentamos uma noção de como evoluiu a liberalização comercial – ou seja, a desgravação tarifária – no MERCOSUL. A partir de 1991, cada país ia semestralmente reduzindo as tarifas que aplicava aos produtos importados dos outros países do MERCOSUL. (Lembremo-nos: dimensão intrazona é uma coisa, dimensão extrazona é outra. A redução semestral se aplicava só aos produtos importados dos outros países do MERCOSUL, e não ao resto do mundo.) O processo terminou em 31 de dezembro de 1994, quando a tarifa que cada país do MERCOSUL cobra sobre os produtos dos demais chegou a 0%.

Todos os produtos? Não, nem todos os produtos. Existe um mecanismo de exceções temporárias à liberalização comercial intrazona.

No segundo semestre de 1994, os quatro países aprovaram um instrumento denominado "Regime de Adequação". Esse Regime permitiu a cada país elaborar uma lista de produtos que só terão tarifa zero no comércio dentro do MERCOSUL em 1998 (listas do Brasil e da Argentina) ou 1999 (listas do Paraguai e do Uruguai). O Brasil, por exemplo, colocou em sua lista do Regime de Adequação o pêssego em calda. Isso significa que os pêssegos em calda que o Brasil importar da Argentina, do Paraguai ou do Uruguai continuarão pagando tarifas durante quatro anos. Essas tarifas, no entanto, são já menores do que as que incidem sobre o pêssego em calda importado, por exemplo, da Grécia, ou seja, existe uma margem de preferência para o MERCOSUL. A cada ano, o Brasil reduzirá a tarifa para o pêssego em calda argentino, paraguaio ou uruguaio, até chegar à tarifa zero em 31 de dezembro de 1998. O mesmo acontecerá com os produtos que a Argentina inscreveu em sua lista do Regime de Adequação. Os produtos das listas do Paraguai e do Uruguai terão tarifas por um ano mais, chegando à tarifa zero em 31 de dezembro de 1999. (É um dos poucos casos em que os instrumentos do MERCOSUL prevêem um tratamento diferente para os dois países menores.)

Para que serve o Regime de Adequação? Basicamente, para que os setores produtivos de cada país com maiores problemas de competitividade tenham um prazo adicional para adaptarem-se ao livre comércio. O ideal seria que, a partir de 1° de janeiro de 1995, não houvesse mais nenhuma tarifa no interior do MERCOSUL. Entretanto, o Regime de Adequação não pode ser examinado fora do contexto negociador do qual surgiu.

Esse contexto é, primeiramente, aquele da segunda fase do período de transição, como vimos acima (julho de 1992 a janeiro de 1994). Desequilíbrio comercial, disparidade nas condições macroeconômicas dos países, pressões setoriais para a desaceleração do processo, receio de que seria impossível definir uma Tarifa Externa Comum. Nesse quadro, surgiu a idéia de que a continuação do processo de liberalização comercial no interior do MERCOSUL deveria estar condicionada a mecanismos que protegessem os setores mais afetados pelo processo – na prática, mecanismos que permitiriam a elevação de barreiras ao comércio sempre que um setor se sentisse ameaçado.

O Governo brasileiro desde o início se opôs a essa idéia, pelo irresistível impulso de retrocesso que dela adviria. O Brasil se atinha ao princípio de que a liberalização comercial no interior do MERCOSUL devia necessariamente marchar para a frente, e de que condicionar esse processo a qualquer variável externa comprometeria todo o sistema de integração. Reconhecia o Brasil que a liberalização causava problemas a alguns setores, mas insistia que a solução para esses problemas não estava em suspender a liberalização. Atacar os problemas provenientes da eliminação de obstáculos por meio da criação de novos e maiores obstáculos seria um erro lógico e um equívoco estratégico, e equivaleria a renunciar ao MERCOSUL. Se os países tivessem de esperar até que suas economias estivessem em perfeita saúde e até que todos os seus setores produtivos se considerassem perfeitamente preparados para a concorrência externa, nunca haveria liberalização.

As economias nunca estão em perfeita saúde. E os setores produtivos nunca se consideram totalmente preparados para a concorrência; os brasileiros se queixam de que as assimetrias tributárias os desfavorecem, e os argentinos reclamam que o Brasil vende mais barato porque o salário mínimo aqui é menor. Qualquer que seja o argumento, com maior ou menor medida de razão, sempre haverá um empecilho a liberalizar.

Ao longo do ano de 1994, de negociações mais fluidas em atmosfera mais tranqüila, a idéia de condicionar a liberalização a esta ou aquela variável, e de criar mecanismos para levantar maiores obstáculos ao comércio, perdeu terreno. Percebia-se, contudo, que algum sistema deveria ser posto em prática para contemplar a situação de certos setores, sobretudo na Argentina, e aliviar as pressões desses setores sobre seus respectivos Governos. Desenvolveu-se, assim, a idéia de um mecanismo que permitiria, não a elevação de novas barreiras, mas a manutenção, por um prazo suplementar, das restrições que ainda existiam, e sem qualquer condicionamento a variáveis externas. Elaborou-se assim o Regime de Adequação, que permitiu aos países manterem temporariamente tarifas no comércio intrazona,

unicamente para os produtos que já constavam de sua lista de exceções ou que estavam sujeitos a salvaguardas.

Com efeito, ao assinar-se o Tratado de Assunção, cada país elaborara uma lista de exceções ao processo de desgravação tarifária – conforme vimos na Parte 1. A cada final de ano, um grupo de produtos era eliminado dessa lista, ou seja, caía no mecanismo global de desgravação, aplicando-se-lhe o percentual de desgravação previsto para aquele momento.

O Regime de Adequação permitiu que os produtos constantes da última parcela das listas de exceções, em lugar de cair no processo global de liberalização em 31 de dezembro de 1994, pudessem gozar de um programa de desgravação distinto, começando com percentual de desgravação de 10% em 31 de dezembro de 1994, passando a 30% em 31 de dezembro de 1995, 55% em 1996, 77,5% em 1997, e 100%, ou seja, tarifa zero, em 1998 (os produtos das listas paraguaia e uruguaia seguem o mesmo esquema, mas começando em 31 de dezembro de 1995 e indo até 1999).

Adicionalmente, o Regime de Adequação possibilitou que também se mantivessem tarifas para os produtos que haviam sido submetidos a salvaguardas no comércio intra-MERCOSUL. As salvaguardas são mecanismo mediante o qual um país pode limitar temporariamente as importações de determinado produto quando há ameaça grave à indústria doméstica. Desde 1991, algumas dezenas de produtos haviam sido objeto de salvaguardas (em todos esses casos, as salvaguardas foram aplicadas pela Argentina a produtos brasileiros). O Regime de Adequação permitiu que, ao contrário do previsto – fim das salvaguardas em 31 de dezembro de 1994 –, esses produtos continuassem sujeitos a tarifas até 1998, seguindo o mesmo esquema dos bens da última parcela das listas de exceções: desgravação tarifária gradual, até atingir a tarifa zero.

O Regime de Adequação tem, portanto, as seguintes características básicas:

- o Regime permite a manutenção das restrições que já existiam, mas em nenhum caso admite a criação de novas restrições;
- as tarifas cobradas em função do Regime de Adequação são necessariamente iguais ou menores que a tarifa cobrada de países de fora do MERCOSUL; ao longo da vigência do Regime, a tarifa cobrada para fora permanecerá constante, e a tarifa para dentro do MERCOSUL será cada vez menor: haverá portanto uma margem de preferência crescente;
- o cronograma para a progressiva eliminação dessas restrições já está definido, e tem natureza automática, isto é, a cada fim de ano cada país tem que reduzir as tarifas dos produtos da sua lista, sem nenhuma possibilidade de renegociação.

O Regime de Adequação é quantitativamente pouco significativo. O valor do comércio dos produtos sujeitos ao Regime de Adequação não ultrapassa 5% do total do intercâmbio entre os quatro países do MERCOSUL. Isso significa que, hoje, 95% do volume total das trocas entre os quatro se faz com tarifa zero.

Afora o Regime de Adequação, dois outros tipos de produtos não estão ainda no livre comércio: os produtos do setor açucareiro e as mercadorias oriundas das Zonas Francas.

No caso do setor açucareiro, um grupo de trabalho específico está encarregado de negociar um esquema de convergência que permitirá o comércio desses produtos com tarifa zero no futuro próximo. Até lá, cada país pode cobrar tarifas dos produtos do setor açucareiro (açúcar, álcool de cana), mesmo no comércio intra-MERCOSUL – nunca podendo, entretanto, cobrar dentro do MERCOSUL tarifas maiores do que as que impõem a terceiros países. Já está decidido, além disso, que o regime definitivo para o setor açucareiro consistirá em tarifa zero intrazona e tarifa comum extrazona, ou seja, a regra geral do MERCOSUL.

Trata-se do único caso de exceção setorial dentro do objetivo de livre comércio intra-MERCOSUL. Comparativamente, todos os demais processos de integração em curso no mundo têm muito mais exceções setoriais. De qualquer forma, o simples fato de que se tenha podido isolar a questão do açúcar, sem comprometer o restante das negociações, e de que se tenha confirmado o objetivo de livre comércio para o setor, já deve ser considerado um avanço.

Já os produtos provenientes da Zona Franca de Manaus e da Área Aduaneira Especial da Terra do Fogo (onde vigoram benefícios semelhantes aos de Manaus) estão sujeitos ao seguinte regime: ao serem comercializados no país sede (os de Manaus, no Brasil, os da Terra do Fogo, na Argentina), obedecem à legislação local; ao serem vendidos para outro país do MERCOSUL, são considerados produtos de extrazona, pagando portanto a tarifa normal, como se fossem importados de fora do MERCOSUL.

As Zonas Francas que funcionam no Brasil e na Argentina, com base em mecanismos complexos de incentivos e isenções, criam enorme desigualdade nas condições de concorrência. A Tarifa Externa Comum, que tanto custou negociar, existe antes de mais nada, como veremos, para equalizar as condições de concorrência no mercado ampliado. As Zonas Francas, em que os produtores podem importar insumos com total isenção tarifária, representariam uma anulação desse objetivo central da Tarifa Externa Comum, se seus produtos não estivessem sujeitos a restrições no comércio intra-MERCOSUL.

As Zonas Francas constituem, na verdade, pequenos países dentro do MERCOSUL onde vigora uma tarifa diferente da Tarifa Externa Comum – além de muitos outros incentivos especiais que não existem no resto do território. Assim, o tratamento tarifário dos produtos oriundos das Zonas Francas deve ser o mesmo de terceiros países: essa é a decisão que se tomou no MERCOSUL. Estabeleceu-se, além disso, que não se poderão criar novas Zonas Francas em nenhum dos quatro países. Permanecerão em funcionamento, além de Manaus e da Terra do Fogo, somente as Zonas Francas já existentes no Uruguai, nas quais praticamente não há parque produtivo instalado, e que funcionam apenas como entreposto de venda. Os produtos de todas essas Zonas Francas, ao entrarem no território do MERCOSUL – mesmo no país-sede –, pagarão tarifa normal, como se proviessem de fora da região.

Considerados o sistema de liberalização comercial e suas exceções – Regime de Adequação, setor açucareiro e Zonas Francas –, transparece que o MERCOSUL é um "acordo limpo", isto é, um acordo praticamente sem regras setoriais diferenciadas, mecanismos especiais, condicionalidades ou requisitos cruzados (um requisito cruzado existiria se, por exemplo, um país só tivesse obrigação de reduzir suas tarifas se o outro país mantivesse a inflação abaixo de determinado patamar). Um dos grandes sucessos do MERCOSUL foi preservar essa "limpeza" desde o Tratado de Assunção, passando pelas dificuldades do Período de Transição, e chegando à implementação da União Aduaneira. O princípio básico é de que a abertura comercial frente aos parceiros do MERCOSUL é uma obrigação a ser cumprida incondicionalmente por todos, não constituindo objeto de negociação. E nenhum tipo de percalço serve como pretexto para retrocesso nas conquistas anteriores. O MERCOSUL vai sendo construído andar por andar, e não se toca nos andares já construídos.

Ainda no contexto do livre comércio intrazona, há que abordar o tema das Medidas Não-Tarifárias e Restrições Não-Tarifárias.

As tarifas não são o único tipo de limitação possível à importação de mercadorias. Também as Restrições Não-Tarifárias (RNT) podem incidir sobre as importações. As RNT mais comuns no comércio internacional são as proibições de importação, as quotas e os requisitos de autorização prévia para importar. A liberalização do comércio requer, evidentemente, além da redução das tarifas, também a eliminação das RNT – objetivo ao qual se comprometeram os países do MERCOSUL.

Ao contrário do que se poderia pensar, os países do MERCOSUL mantinham, no segundo semestre de 1994 – momento em que se finalizou o trabalho de identificação dessas restrições –, pouquíssimas RNT. Na verdade, há vários anos os países membros vinham desenvolvendo, de forma independente, políticas de desregulamentação de importações, o que veio

a facilitar muito o trabalho de desmantelamento das RNT no âmbito do MERCOSUL.

Todas as medidas identificadas em 1994 já foram eliminadas ou, nos casos em que as restrições estão apoiadas em leis, já foi iniciada a tramitação parlamentar necessária à sua eliminação. Para dar um exemplo das principais RNT que já desapareceram no comércio intra-MERCOSUL, pode-se citar a "taxa de estatística" cobrada pela Argentina, que configurava na verdade uma segunda tarifa incidente sobre as importações, e o requisito brasileiro de anuência prévia para a importação de farinha de trigo, em virtude da qual o importador de farinha era obrigado a pedir permissão à Secretaria de Comércio Exterior.

Além das RNT existem as Medidas Não-Tarifárias (MNT). A distinção básica entre ambas é que as RNT têm como objetivo central limitar as importações, enquanto as MNT visam a outras finalidades – como saúde, segurança e proteção do meio ambiente –, embora tenham, como efeito colateral, a limitação de importações. Assim, a exigência de autorização do Ministério do Exército para importação de explosivos não é uma RNT, mas uma MNT: não se destina a limitar o comércio de explosivos, mas a garantir a segurança interna, conquanto evidentemente tenha o efeito de limitar as importações de explosivos. Nota-se que as MNT não podem ter o mesmo tratamento das RNT. O que se requer no caso destas últimas é a eliminação, e no caso das primeiras, a harmonização, ou mesmo sua simples manutenção, sempre devidamente justificada.

As MNT mais comuns estão na área dos requisitos fitozoossanitários, isto é, aqueles que dizem respeito às condições sanitárias de produtos de origem animal e vegetal. Um país pode impedir a importação de um carregamento de trigo, por exemplo, se constatar que esse carregamento está contaminado com determinada praga que poderá disseminar-se nas plantações de trigo em seu próprio território.

Num processo de integração como o MERCOSUL, faz-se necessário um criterioso trabalho de exame e harmonização dos requisitos fitozoossanitários vigentes em cada país, para evitar a imposição de exigências desnecessárias ou a utilização das normas de sanidade animal e vegetal como instrumento protecionista – o que freqüentemente ocorre em todas as regiões. Os países do MERCOSUL poderão manter normas de controle de sanidade, mas essas normas deverão ser aprovadas de comum acordo, e não servirão como barreiras desnecessárias à importação. Nessa linha, muitas normas fitozoossanitárias comuns já estão aprovadas, mas o trabalho deve prosseguir de forma ininterrupta, dada a complexidade e sensibilidade da questão.

A Tarifa Externa Comum

Podemos agora passar à dimensão extrazona da conformação do MERCOSUL, e abordar a Tarifa Externa Comum, principal instrumento nesta esfera.

A Tarifa Externa Comum é, antes de mais nada, uma Tarifa. No item anterior, vimos que Tarifa é uma tabela que correlaciona os itens de uma Nomenclatura de mercadorias com os direitos de importação incidentes sobre cada um desses itens. Ou seja, Tarifa (com maiúscula) é um conjunto de tarifas, que cobre todo o universo de produtos comercializáveis.

A Tarifa Externa Comum é, além disso, externa. Isso quer dizer que se aplica somente às importações provenientes de países não membros do MERCOSUL. Dentro do MERCOSUL, as tarifas são zero, com as exceções que já mencionamos.

A Tarifa Externa Comum é comum. Até 31 de dezembro de 1994, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai tinham cada qual sua própria Tarifa. A partir de 1° de janeiro de 1995, passaram a ter uma mesma Tarifa – a Tarifa Externa Comum, ou TEC.

Na Parte I, pudemos observar as dificuldades que envolveram a negociação da TEC durante o período de transição. Cabe agora responder à pergunta: por que a Tarifa Externa Comum?

Tomemos a questão primeiro sob uma lógica econômica. As Tarifas nacionais vigentes em cada país do MERCOSUL até 1994 eram muito diferentes entre si. De um modo geral, a Tarifa brasileira era um pouco mais alta que a Tarifa argentina e muito mais alta que as Tarifas paraguaia e uruguaia. Se essa situação persistisse, combinada com o livre comércio intrazona, teríamos dois efeitos:

a) Um grande diferencial nas condições de concorrência: um produtor brasileiro que necessitasse importar seus insumos e máquinas de fora da região pagaria tarifas mais elevadas que o produtor argentino pelos mesmos insumos e máquinas. Essa diferença se refletiria nos preços, e o produtor argentino estaria em melhores condições de competir no mercado brasileiro do que o brasileiro no mercado argentino. O diferencial tarifário poderia ter repercussão direta, também, na atração de investimentos externos: um investidor de fora do MERCOSUL preferiria investir na Argentina a investir no Brasil, já que na Argentina poderia importar insumos e máquinas com tarifas mais baixas, e teria de qualquer forma livre acesso ao mercado brasileiro, em virtude do livre comércio intrazona. (É claro que vários outros fatores, além da tarifa incidente sobre os insumos, determinam as decisões sobre a localização dos investimentos – mas as tarifas podem dar importante vantagem a um país sobre outro no que se refere à atração de investimentos.)

b) Margens de preferência muito baixas: se o produtor brasileiro tem acesso ao mercado uruguaio com tarifa zero para seu produto, mas ao mesmo tempo o Uruguai pode importar esse produto com tarifa de 2% de um país de fora do MERCOSUL, a margem de preferência do exportador brasileiro é muito pequena. Quanto maior for a tarifa cobrada de terceiros, maior será a margem de preferência, e portanto maiores as vantagens do produtor de um país do MERCOSUL nos mercados dos demais membros, em relação à concorrência de produtos de terceiros países.

Assim, a Tarifa Externa Comum existe, antes de mais nada, para: a) equalizar as condições de concorrência; e b) garantir margens de preferência para o produtor regional em relação ao produtor de extrazona.

O livre comércio sem Tarifa Externa Comum seria prejudicial sobretudo para o Brasil: sem a TEC os produtores brasileiros poderiam perder espaço em seu próprio mercado para produtores dos demais países do MERCOSUL (que importariam insumos e máquinas a custos menores); muitos investidores externos prefeririam instalar-se nos outros países, e não no Brasil; e os produtos brasileiros teriam pouca vantagem no mercado dos demais países.

Mas a TEC existe também como instrumento de estímulo à competitividade. Tarifas muito elevadas fornecem proteção excessiva ao produtor local, e o desincentivam a buscar um incremento da competitividade, já que a tarifa lhe garante um diferencial entre seu preço e o preço do produto importado.

A negociação da TEC foi uma ocasião importantíssima para o Brasil, levando a uma revisão de sua estrutura tarifária no sentido de proporcionar maiores estímulos à competitividade. As alíquotas da TEC são, de um modo geral, mais baixas que as alíquotas da Tarifa brasileira antes vigente, e trazem a concorrência externa para mais perto do produtor brasileiro.

Falamos das vantagens da TEC para o Brasil. E os outros países? Ficam em desvantagem?

Não. Por um lado, é verdade que a TEC impede a utilização de tarifas baixas como meio de criar um diferencial de competitividade dentro do MERCOSUL. Mas há que considerar que esse mecanismo tarifário de criação de competitividade é prejudicial no médio e longo prazo, porque tende a transformar o país que o pratica em uma simples plataforma de exportações, onde simplesmente se monta o produto final a partir de insumos, peças e componentes importados, praticamente sem agregação de valor.

Essa industrialização não tem efeitos para o resto da economia: não difunde tecnologia, não cria empregos para mão-de-obra qualificada, não estimula melhorias nos setores de serviços e infra-estrutura. Ao adotar a TEC, os demais países do MERCOSUL, sobretudo Paraguai e Uruguai, estão conscientemente renunciando à possibilidade de adotar o modelo de

plataforma de exportações, em favor de um processo de mudança econômica de resultados mais lentos porém mais sólidos.

Mediante esse processo, os países do MERCOSUL atrairão investimentos nos setores em que podem ser realmente competitivos – agroindústria, serviços, alguns ramos industriais – e não no setor de "maquiagem" de bens eletrônicos (simples montagem sem agregação de valor). É uma opção difícil, porque envolve menos ganhos imediatos, mas demonstra o compromisso político profundo desses países com o projeto do MERCOSUL.

Além disso, também interessa aos demais países contar com margens de preferência significativas no mercado brasileiro. Dentro desse objetivo, é proveitoso para Argentina, Paraguai e Uruguai que a TEC dos produtos que esses países exportam para o Brasil seja suficientemente elevada para garantir-lhes uma vantagem no mercado brasileiro, em comparação com os produtores de terceiros países.

Quanto ao estímulo à competitividade, a adoção de uma TEC com alíquotas mais elevadas que suas tarifas nacionais, e a conseqüente perda relativa de estímulos à competitividade, é compensada, e mais do que compensada, para esses países, pelo fato de que a principal concorrência externa que recebem em seus mercados é exatamente a concorrência brasileira – cujos produtos ingressam ali com tarifa zero. Assim, enquanto para os setores produtivos brasileiros o principal incentivo à competitividade provém da adoção de tarifas mais baixas para o resto do mundo, no caso da Argentina, Paraguai e Uruguai o principal incentivo reside na exposição de seus mercados aos produtos brasileiros, que já existe em virtude do livre comércio intrazona.

A TEC se encaixa, ao mesmo tempo, numa lógica política. Com a adoção da TEC, o grau de compromisso dos países membros com o processo de integração atinge um patamar muito mais alto do que aquele envolvido no livre comércio intrazona. Esse novo patamar é atingido, não só pelo fato de a TEC ser comum, mas sobretudo porque ela só pode ser alterada em comum. A política tarifária, desde 1° de janeiro, deixou de ser uma questão individual para tornar-se um instrumento que pertence aos quatro, e só pode ser administrado pelos quatro em conjunto. A TEC representa, assim, uma transferência de soberania. Como tal, requer coragem e confiança no futuro do projeto. É fundamentalmente essa confiança que os Governos sinalizaram à opinião pública ao adotarem a Tarifa Externa Comum. A leitura política da TEC é: "o MERCOSUL é um processo irreversível".

A ausência de uma Tarifa Externa Comum significaria a estagnação do processo integrador na fase de Zona de Livre Comércio. Se no MERCOSUL houvéssemos renunciado a ter uma TEC, no dia seguinte começariam as idéias de rever o livre comércio intrazona, de limitá-lo,

excetuar setores, criar mecanismos de restrição para equilibrar os fluxos de comércio, dar prazos muito longos para a convergência dos setores sensíveis, tudo condicionado ao equilíbrio macroeconômico dos parceiros – e com pouco teríamos uma zona de comércio administrado, que é pior do que nada ter. (Zona de comércio administrado é uma Zona de Livre Comércio com tantas regulamentações, quotas, mecanismos especiais para certos setores, critérios de equilíbrio, que o comércio acaba se tornando mais difícil do que se não houvesse acordo comercial algum.) A opção política de negociar e adotar uma TEC livrou-nos desse labirinto. Ao assumir a TEC, deu-se por concluído o primeiro andar do edifício, e passou-se para o segundo.

A Tarifa Externa Comum também eleva a outro patamar o relacionamento entre o MERCOSUL e o resto do mundo. A partir da entrada em vigor da TEC, qualquer negociação comercial entre o MERCOSUL e outros países ou grupos de países deve ser conduzida pelos quatro membros em conjunto, porque qualquer concessão que um deles ofereça incidirá sobre a TEC, e portanto afetará os demais.

Digamos que o Brasil começasse, hoje, a negociar um acordo de liberalização comercial com a Austrália, e decidisse reduzir em 50%, de imediato, as tarifas aplicadas aos produtos australianos. Isso significaria que, em seu comércio com a Austrália, o Brasil estaria cobrando tarifas diferentes da TEC. Se ao mesmo tempo a Argentina negociasse um acordo de liberalização prevendo reduções tarifárias com a África do Sul, o Paraguai com o Japão, o Uruguai com os Estados Unidos, teríamos a estrutura tarifária proporcionada pela TEC completamente desvirtuada, cada país cobrando tarifas diferentes para cada um de seus parceiros no resto do mundo. É absolutamente necessário, assim, que todas as negociações com países de fora do MERCOSUL que envolvam tarifas, sejam efetuadas em conjunto.

Na verdade, não só é necessário negociar em conjunto, mas é mais conveniente. Os quatro países do MERCOSUL, tomados como unidade, têm naturalmente um peso negociador maior do que cada um deles tomado individualmente. Os outros países e sistemas de integração também preferem negociar com grupos a negociar com países isolados, já que, ao negociarem com um conjunto, as concessões que recebem abrem-lhes um mercado maior.

A TEC constitui, ainda, um fator de respeitabilidade do MERCOSUL no cenário internacional. Não é todos os dias que quatro países adotam uma Tarifa Externa Comum. Ao fazê-lo, dão prova da seriedade e solidez do processo em que estão engajados, demonstram maturidade e eficiência negociadora. Se são capazes de superar as diferenças e definir uma TEC entre eles, também se prevê que sejam capazes de negociar, de forma construtiva, acordos com países de outras regiões.

Assim como o livre comércio intrazona, também a Tarifa Externa Comum comporta exceções.

A idéia original era de que os países aderissem integralmente à TEC no dia 1° de janeiro de 1995. Cedo demonstrou-se, porém, que esse ideal dificilmente poderia ser alcançado na prática, e começou-se a trabalhar com a hipótese de mecanismos de exceções temporárias. Esses mecanismos foram sendo negociados juntamente com a estrutura global da Tarifa Externa Comum, e constituíram um elemento facilitador dos trabalhos relativos à TEC: pois uma coisa era negociar a TEC com a obrigação de ter as alíquotas comuns em vigor para todos os produtos em 1° de janeiro de 1995, e outra coisa saber que os produtos mais problemáticos teriam um período adicional até atingirem a alíquota comum.

Admitiram-se, assim, três grupos de produtos como exceções à TEC:

a) Bens de Capital: esses produtos (máquinas e equipamentos de todo tipo) ocupam posição vital no conjunto da economia, e uma alteração brusca de suas tarifas teria impacto muito amplo. Assim, decidiu-se que aos bens de capital se aplicará tarifa de 14%, mas os países terão até 2001 para atingir esse patamar, partindo das tarifas que praticavam em 1994. Nesse período, o Brasil reduzirá gradativamente suas tarifas para bens de capital – que se situavam na faixa de 20% – até chegar a 14%, enquanto os demais países irão progressivamente elevando as suas, a partir dos níveis bastante mais baixos que aplicavam – 0% na maioria dos casos. O Paraguai e o Uruguai terão até 2006 para chegar à tarifa de 14%, definida para os bens de capital.

b) Informática e Telecomunicações: os produtos desses setores encontravam-se em situação muito semelhante à dos bens de capital – grande importância para toda a economia e grande distância entre as alíquotas praticadas por esses países (35% no Brasil, 0% nos demais). Desse modo, definiu-se uma tarifa de 16% para os principais itens incluídos nesses setores (computadores, impressoras, centrais telefônicas), mas que só será atingida em 2006, após uma queda gradual das tarifas brasileiras e uma subida gradual das tarifas dos demais parceiros.

c) Listas de exceções nacionais: além dos bens de capital e dos produtos da área de informática e telecomunicações, cuja situação em relação à TEC era problemática para todos os países, previu-se a possibilidade de produtos cuja incorporação imediata à TEC causaria problemas apenas para um país. Para fazer frente a essa situação, criaram-se as listas de exceções nacionais. Proporcionou-se a cada país o direito de apresentar uma lista de exceções com até 300 produtos (399 no caso do Paraguai), que não se incorporarão à TEC imediatamente, mas em 2001, após um período de convergência. O Brasil inscreveu, por exemplo, o leite em pó em sua lista de exceções: isso significa que a tarifa de 35% vigente em 1994 para o leite

em pó será gradativamente reduzida até chegar a 16% – alíquota acordada em comum para esse poduto – em 2001. Enquanto isso, os outros três países, que não inscreveram o leite em pó em suas listas de exceções, já estão aplicando desde 1° de janeiro a alíquota de 16% para o leite. (O Paraguai, além de 99 itens a mais em sua lista de exceções, também terá direito a mais cinco anos de convergência, e só aplicará a TEC para os produtos em exceção em 2006.)

Nota-se que todos os grupos em exceção têm em comum o fato de que seus cronogramas de convergência à TEC já estão definidos. Nenhum país pode, unilateralmente, decidir incluir novas exceções, ou aumentar o prazo para a convergência dos itens que já estão em exceção. Assim, pode-se dizer que a TEC, de certa forma, já está em vigor para a totalidade dos produtos, uma vez que mesmo as alíquotas dos produtos em exceção só podem ser alteradas de comum acordo.

As exceções foram pensadas para suavizar a aterrissagem de cada país na Tarifa Externa Comum, sem comprometer os objetivos e princípios centrais do processo de integração. Uma postura radical que não admitisse nenhum tipo de exceção teria eternizado as negociações da TEC. Sem as exceções não haveria TEC, e sem a TEC não haveria MERCOSUL. Assim como no caso do Regime de Adequação, é necessário compreender as exceções à TEC no seu contexto. Se levarmos em conta as diferenças existentes entre as estruturas tarifárias nacionais vigentes até 1994, ficaremos surpresos que se tenha conseguido estabelecer uma TEC com tão poucas exceções, e todas elas temporárias.

O setor automotivo constitui um caso à parte no contexto da Tarifa Externa Comum. Acertou-se que cada país poderá manter, até 1999, sua própria política para esse setor. Tanto a política argentina, vigente há alguns anos, quanto o regime automotivo brasileiro, aprovado no primeiro semestre de 1995, prevêem esquemas especiais para a importação, com limitações quantitativas no caso dos veículos terminados, e possibilidade de isenção tarifária no caso das partes e peças. Isso significa que, na prática, as condições de importação de itens do setor automotivo são diferentes em cada país, que não está, portanto, coberto pela Tarifa Externa Comum. No comércio intrazona, permanecem restrições quantitativas apenas no intercâmbio entre Brasil e Uruguai, cada um dos quais conta com uma quota para o acesso ao mercado do parceiro.

Mesmo com essas restrições e esquemas diferenciados, o comércio de bens do setor automotivo tem crescido de forma muito expressiva no MERCOSUL. Ao mesmo tempo, o fato de que grande parte do comércio intra-MERCOSUL concentra-se nesse setor exige uma atenção redobrada para a questão das políticas automobilísticas nacionais, e uma atuação concatenada dos governos. Nesse sentido é que Brasil e Argentina, nos

meses de junho e julho de 1995, desenvolveram entendimentos sobre as medidas que acabavam de ser adotadas pelo Brasil para o setor. Nesse processo, ficou plenamente esclarecido que as medidas brasileiras, ao contrário do que se noticiou, não criavam restrições às importações de automóveis provenientes da Argentina.

As pautas básicas do futuro regime automotivo comum foram aprovadas em dezembro de 1994, e consistem basicamente em: Tarifa Externa Comum para o comércio extrazona; livre comércio intrazona; e ausência de incentivos nacionais que possam distorcer as condições de concorrência. Os países do MERCOSUL já estão se esforçando em iniciar a definição do regime comum a partir dessas linhas. Estão igualmente mantendo entendimentos para coordenar a aplicação de suas políticas nacionais enquanto não se conclua o regime comum.

O regime de origem

Em princípio, o livre comércio intrazona pressupõe isenção de tarifas para importar produtos originários dos países que fazem parte da zona, mas não produtos de terceiros países, que estejam simplesmente sendo reexportados. Assim, no MERCOSUL, o Brasil importa uma camiseta originária do Uruguai com tarifa zero, mas uma camiseta originária da Indonésia que ingresse no Uruguai e seja reexportada para o Brasil deve pagar tarifa. Como determinar se um produto é originário da região? Por meio de um Regime de Origem.

O Regime de Origem do MERCOSUL tem a seguinte regra básica: é considerado originário da região, e portanto tem direito à tarifa zero, qualquer produto que tenha pelo menos 60% de valor agregado regional. Tomemos o exemplo de um pneu produzido no Uruguai a partir de borracha importada da Malásia; digamos que no valor final do pneu, a borracha represente 30%, e o custo de processamento e fabricação do pneu, 70%. Esse produto pode ser importado pelo Brasil pagando tarifa zero. Mas se um liquidificador é fabricado no Uruguai utilizando peças importadas de Hong Kong que, somadas, representem 50% do valor final, esse produto não é considerado de origem regional, e pagará tarifa normal, como se estivesse sendo importado diretamente de Hong Kong, mesmo que tenha sido montado no Uruguai.

Alguns outros critérios para determinação da origem regional podem ser aplicados em outros casos, mas todos seguem o mesmo princípio: o produto fabricado a partir de insumos importados de extrazona, para circular no MERCOSUL com tarifa zero, deve ter sofrido, dentro da região, algum

tipo de processamento ou transformação substancial, mediante a qual se agregue valor aos insumos importados de terceiros países.

É necessário aplicar os critérios do Regime de Origem a todos os produtos que circulam no MERCOSUL? Não.

Em um sistema de integração do tipo Zona de Livre Comércio, o Regime de Origem é realmente necessário para todos os produtos, mas o mesmo não ocorre numa União Aduaneira, onde vigora uma Tarifa Externa Comum. A existência de uma TEC significa que um produto importado de extrazona paga a mesma tarifa ao ingressar em qualquer um dos países que compõem a União Aduaneira. Se esse produto, após ingressar em um dos países membros e pagar a TEC, é reexportado para outro país membro, não há motivo para cobrar a TEC outra vez.

Em uma União Aduaneira, todo produto que entra em um país membro proveniente de outro país membro está em uma das duas seguintes categorias: ou foi fabricado na própria região, e portanto está isento de tarifa; ou foi importado de extrazona, e nesse caso já pagou a TEC.

Vejamos o caso da camiseta. Uma camiseta entra no Uruguai proveniente da Argentina: ou essa camiseta foi fabricada na própria Argentina, ou no Paraguai, ou no Brasil, e portanto pode ingressar no Uruguai com tarifa zero; ou foi fabricada, digamos, na Indonésia e, ao entrar na Argentina, pagou a TEC, isto é, foi-lhe aplicada a mesma tarifa que incidiria sobre ela se tivesse vindo diretamente da Indonésia para o Uruguai. Não há, nesse caso, por que fazer qualquer distinção entre a camiseta argentina e a camiseta indonésia exportada para o Uruguai via Argentina – sempre pressupondo-se que sobre essa camiseta foi cobrada a TEC no momento em que ingressou na Argentina.

O controle de origem só será necessário quando o produto em questão figura em alguma das listas de exceções à TEC. Suponhamos que a Argentina tenha inscrito a camiseta em sua lista de exceções, e que a tarifa vigente naquele país para a camiseta fosse, hoje, de 2%, enquanto o Uruguai já aplica a TEC de 20%. Um operador instalado na Argentina poderia pretender importar a camiseta da Indonésia, pagando tarifa de apenas 2%, e reexportá-la ao Uruguai, pagando 0%, contornando dessa forma a tarifa mais alta vigente no Uruguai. Para evitar esse tipo de operação – conhecida como "triangulação" – continuará a aplicar-se o Regime de Origem aos produtos excetuados da TEC. Esses bens só se beneficiarão da tarifa zero intrazona quando comprovarem a origem regional – 60% de valor agregado na região, e outros requisitos específicos quando for o caso. Quando a TEC estiver vigente para todos os produtos, desaparecerá a necessidade de contar com um Regime de Origem. Qualquer produto importado de fora do MERCOSUL pagará a TEC ao ingressar em um dos quatro países, e poderá ser livremente reexportado para os outros três.

"Mas cada país vai confiar que os outros estão cobrando corretamente a TEC?" Sim. Afinal, trata-se de um sistema de confiança recíproca. Se não confiássemos uns nos outros, não teríamos entrado neste processo. Todo o MERCOSUL se baseia na permanente construção e reafirmação da confiança mútua. A boa-fé figura entre os pressupostos básicos do relacionamento internacional. Não podemos achar que os países com os quais nos relacionamos e que conosco assumem compromissos o fazem unicamente para burlar esses mesmos compromissos. Não podemos pretender merecer a confiança de nossos parceiros ao mesmo tempo em que desconfiamos deles. Somente a confiança recíproca permitirá o amadurecimento do processo. Se não tivermos confiança, começaremos a criar um emaranhado de normas, controles e salvaguardas para defender-nos de nossos próprios vizinhos, e todo o projeto se verá obstaculizado. Temos que procurar entender os problemas e particularidades do sócio, compreender de que forma os nossos próprios problemas o afetam, e articular todas essas dificuldades de maneira compatível com o sistema de integração em seu conjunto.

II

A estrutura institucional

É importante analisar igualmente o quadro institucional do MERCOSUL, os órgãos em cujo âmbito foram negociados os instrumentos de política comercial comum e aqueles que estarão encarregados de administrar esses instrumentos e definir novos avanços.

O Tratado de Assunção definiu as instituições às quais incumbia conduzir o processo de integração durante o período de transição, e determinou que, no segundo semestre de 1994, os quatro países realizassem uma conferência diplomática para desenhar a estrutura institucional definitiva do MERCOSUL, para funcionar a partir de 1995.

A estrutura institucional do MERCOSUL para o período de transição foi constituída pelos seguintes órgãos:

- Conselho do Mercado Comum, órgão político máximo, formado pelos Ministros das Relações Exteriores e da Economia ou Fazenda, responsável pela condução política do processo de integração;
- o Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo, composto por representantes dos Ministérios mais diretamente envolvidos nos temas da integração e dos Bancos Centrais, em cujo âmbito se discutiam os principais temas do processo de integração;
- os Subgrupos de Trabalho, órgãos vinculados ao Grupo Mercado Comum, encarregados de examinar no nível técnico os temas pertencentes à esfera do GMC;
- as Reuniões de Ministros e Reuniões Especializadas, que assumiram a função de desenvolver iniciativas integracionistas fora da esfera econômico-comercial (tais como justiça, educação, cultura, ciência e tecnologia, meio ambiente e turismo).

Todos esses órgãos apresentavam duas características básicas: 1) eram instituições intergovernamentais, e não supranacionais; 2) tomavam suas decisões por consenso dos quatro países membros.

A diferença entre instituições intergovernamentais e supranacionais é essencial para compreender a dimensão jurídica dos processos de integração. Órgãos intergovernamentais são aqueles formados por representantes dos governos – funcionários que exercem uma função no quadro administrativo interno de cada país e que são encarregados, também, de participar das negociações; a decisão de um órgão intergovernamental é simplesmente uma decisão conjunta dos governos nele representados. Já os órgãos supranacionais são formados por um quadro próprio de funcionários, desvinculados dos governos dos países membros, e suas decisões são autônomas em relação a esses governos. Na União Européia, convivem instituições intergovernamentais (o Conselho, formado por representantes dos governos) e supranacionais (a Comissão, independente dos governos dos países membros). Conforme a natureza de cada tema, as decisões são tomadas pelo Conselho (admissão de novos países, por exemplo) ou pela Comissão (questões econômico-comerciais em geral). Isso significa que muitos assuntos que afetam diretamente a vida de um francês ou um belga são decididas, não pelos governos francês ou belga, mas pela Comissão. A Comissão funciona como um governo comum aos quinze países membros, cuja esfera de ação não se confunde com a dos governos nacionais.

O Tratado de Assunção optou por um esquema diferente: todas as decisões tomadas em todos os níveis são da responsabilidade dos quatro governos. Assim, qualquer ato oriundo dos órgãos do MERCOSUL que afeta a vida de um cidadão brasileiro, foi decidido pelo governo brasileiro, em conjunto com os governos dos outros três países.

Além disso, no MERCOSUL, as decisões são todas fruto de consenso. Nenhuma resolução pode ser adotada sem a concordância dos quatro governos. Esse sistema também contrasta com o da União Européia. Ali, o Conselho toma a maioria das suas decisões por votação, cabendo a cada país um determinado número de votos, correspondente (mas não exatamente proporcional) ao seu peso econômico e populacional: a Alemanha, por exemplo, tem dez votos no Conselho, enquanto o Luxemburgo tem dois – o que significa que o voto do representante alemão vale por dez, e o do luxemburguês por dois (embora a economia e a população alemãs sejam muito mais do que cinco vezes maior do que as do Luxemburgo).

No Brasil, o Tratado de Assunção chegou a ser criticado por haver optado pelo sistema de decisões por consenso. Alegava-se que esse modelo implicava uma sujeição do Brasil à vontade de três países econômica e demograficamente menores. Defendia-se o sistema do voto ponderado, inspirado no modelo europeu, como esquema mais apropriado a refletir o peso

relativo dos países. Com o tempo foi-se demonstrando, no entanto, que o mecanismo do consenso é muito mais favorável ao desenvolvimento do MERCOSUL.

Primeiramente porque, com o consenso, todos se sentem mais seguros: cada país sabe que nada poderá ser resolvido à sua revelia. Segundo porque, quando se chega a uma decisão por consenso, todos estão com ela comprometidos. O consenso proporciona maior solidez ao processo. "Mas um país pode bloquear qualquer avanço: basta cruzar os braços e dizer que não." Isso é verdade, em tese. Na prática, não acontece assim. Na prática, o consenso gera o esforço conjunto dos quatro para encontrar soluções que permitam superar os impasses atendendo aos interesses de todos. O consenso exige criatividade negociadora.

Por sua vez, o sistema de voto ponderado criaria, a cada decisão, maiorias vitoriosas e minorias vencidas, ressentimentos e acusações. Um país que visse seus interesses constantemente sobrepujados pela maioria sentiria cada vez menos afinidade com o processo, e se afastaria.

O sistema do consenso funciona, no MERCOSUL, como uma força de agregação. É um sistema que leva à permanente busca do equilíbrio entre as particularidades individuais e o projeto coletivo: cada país vê-se o tempo todo obrigado a saber até que ponto pode ceder em seus interesses para permitir a formação do consenso e a partir de que ponto não pode ceder, mas deve impedir uma decisão que lhe desfavorece. A busca do consenso constitui, ao final, um exercício muito mais rico do que a votação pura e simples. A necessidade de articulação entre as dimensões interna e externa, entre o presente e o futuro, de racionalizar as próprias propostas para convencer os demais, de permanentemente aperfeiçoar as próprias posições e autoquestionar-se, provém da busca do consenso. O consenso produz tensão, que se traduz em energia.

A estrutura institucional definitiva

Desse modo, instituições intergovernamentais, decidindo por consenso, conduziram o MERCOSUL ao longo do período de transição. A eficácia desse sistema foi reconhecida quando, no segundo semestre de 1994, negociou-se o protocolo que estabelece as instituições definitivas do MERCOSUL: assinado pelos quatro Presidentes em 17 de dezembro de 1994, o Protocolo de Ouro Preto desenhou a seguinte estrutura institucional:

- Conselho do Mercado Comum: foi mantido com a mesma composição (Ministros das Relações Exteriores e da Economia ou Fazenda) e os mesmos atributos que lhe couberam durante o

período de transição; reúne-se duas vezes por ano, e é o órgão que traça as grandes linhas do processo de integração e que garante o impulso político para o seu aprofundamento. Os Presidentes não fazem formalmente parte do Conselho, embora o Protocolo determine que devem estar presentes a pelo menos uma das duas reuniões anuais desse órgão. Os Presidentes são, evidentemente, a instância máxima do processo, mas uma instância informal, cujas deliberações são oficializadas como Decisões do Conselho. Esse sistema se destina a preservar os Presidentes do desgaste que resultaria de seu engajamento direto nas negociações, mas garantindo ao mesmo tempo sua capacidade de orientar o processo.

- Grupo Mercado Comum: manteve também as mesmas características, e permanece como o principal órgão de implementação dos objetivos do MERCOSUL e supervisão de seu funcionamento; o GMC examina as questões em maior nível de detalhe que o Conselho, mas conta com alta representatividade política, que o habilita a solucionar mesmo questões de grande complexidade.
- Comissão de Comércio: já em funcionamento desde outubro de 1994, a Comissão de Comércio foi confirmada na nova estrutura como principal órgão técnico encarregado de administrar os instrumentos da política comercial comum (verificar sua correta aplicação, propor ajustes, examinar pleitos nacionais relacionados a casos comerciais específicos). A Comissão é assessorada por dez Comitês Técnicos, dedicados a áreas temáticas determinadas, como assuntos aduaneiros, defesa do consumidor, defesa da concorrência, setor automobilístico e setor têxtil.
- Comissão Parlamentar Conjunta: composta por 16 parlamentares de cada país, tem a função de procurar acelerar os procedimentos legislativos necessários para a entrada em vigor, em cada país, das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL, e auxiliar o processo de harmonização de legislações, de acordo com as necessidades do avanço do processo de integração, podendo igualmente encaminhar recomendações ao Grupo Mercado Comum. A Comissão Parlamentar não constitui um Parlamento comum.
- Foro Consultivo Econômico e Social: congregará representantes dos setores empresariais, sindicatos e entidades da sociedade civil para discussão de temas vinculados ao MERCOSUL e formulação de propostas específicas. Sua composição e mecanismo de funcionamento ainda não estão definidos.

Os órgãos temáticos e seus avanços

Além do Conselho do Mercado Comum, Grupo Mercado Comum, Comissão de Comércio, Comissão Parlamentar Conjunta e Foro Consultivo Econômico e Social, que lidam com o processo de integração como um todo, o MERCOSUL conta com diversos órgãos, que se poderia chamar de temáticos. Esses órgãos temáticos distribuem-se entre os seguintes tipos:

- Reuniões de Ministros: constituem foro para a coordenação de políticas em áreas específicas entre Ministros dos quatro países e para a tomada de iniciativas visando ao desenvolvimento da integração em suas respectivas esferas; relacionam-se diretamente com o Conselho do Mercado Comum. Diversas Reuniões de Ministros já existiam no período de transição, e foram mantidas na nova estrutura institucional: são as Reuniões de Ministros da Economia e Presidentes de Bancos Centrais, da Educação, da Justiça, do Trabalho e da Agricultura. Em 1995, foram criadas as Reuniões de Ministros da Cultura e da Saúde.
- Subgrupos de Trabalho: São os principais órgãos de assessoramento técnico do Grupo Mercado Comum, encarregados de formular propostas para a integração em suas áreas de competência, de acordo com a orientação geral oriunda do GMC. Os Subgrupos de Trabalho tiveram papel essencial durante o período de transição, e continuarão em funcionamento na nova estrutura institucional. Os Subgrupos de Trabalho são dez, cobrindo as seguintes áreas: Comunicações, Mineração, Regulamentos Técnicos, Assuntos Financeiros, Transporte e Infra-estrutura, Meio Ambiente, Indústria, Agricultura, Energia e Assuntos Trabalhistas.
- Reuniões Especializadas: também vinculadas ao GMC, as Reuniões Especializadas funcionam de forma semelhante aos Subgrupos de Trabalho, mas com maior flexibilidade para o desenvolvimento de suas atividades. O MERCOSUL conta com Reuniões Especializadas de Turismo e de Ciência e Tecnologia.
- Grupos "ad-hoc": assessoram o GMC em questões setoriais específicas ou em aspectos do relacionamento externo do MERCOSUL; a estrutura do MERCOSUL conta com os Grupos "ad-hoc" de Serviços, Aspectos Institucionais, Açúcar, MERCOSUL-ALADI (relacionamento entre MERCOSUL e demais países da ALADI) e MERCOSUL-OMC (participação do MERCOSUL na Organização Mundial de Comércio).

- Comitê de Cooperação Técnica: acompanha a implementação das iniciativas de cooperação técnica entre o MERCOSUL e a União Européia, Banco Interamericano de Desenvolvimento e outras entidades que financiam estudos e eventos sobre o MERCOSUL.

O quadro dos órgãos temáticos dá uma idéia da enorme variedade de assuntos presentes nas negociações do MERCOSUL. De fato, o MERCOSUL vai muito além do aspecto comercial. Praticamente todas as áreas cobertas pelas administrações públicas nacionais são também tratadas por algum órgão do MERCOSUL. Essa amplitude de perspectivas é uma das características essenciais do MERCOSUL, que o tornam um dos sistemas de integração mais profundos em todo o mundo, talvez só comparável, nesse sentido, com a União Européia.

Durante o período de transição, os órgãos temáticos foram responsáveis pela realização de um conjunto muito importante de iniciativas de integração, entre as quais cabe destacar:

- Administração aduaneira: foram harmonizadas as legislações aduaneiras dos quatro Estados, e tomadas ações concretas de facilitação dos trâmites aduaneiros na fronteira.
- Regulamentos técnicos: aprovaram-se regulamentos técnicos harmonizados para dezenas de setores, facilitando a circulação de produtos que atendam a padrões técnicos de nível internacional.
- Assuntos financeiros: adotaram-se medidas de harmonização dos critérios de supervisão das instituições financeiras pelos Bancos Centrais, o que proporciona maior segurança ao crescente fluxo de capitais entre os quatro países.
- Transportes: concluíram-se importantes acordos que, por meio da adoção de legislações mais avançadas, permitem agilizar o sistema de transportes na região.
- Educação: aprovaram-se critérios de equivalência de diplomas de primeiro e segundo graus e de títulos universitários, tornando muito mais fácil a transferência de alunos entre diferentes países e a circulação de profissionais.
- Assuntos trabalhistas: realizaram-se enormes esforços para a aproximação de critérios relativos aos sistemas trabalhistas nacionais, com a participação direta de representantes dos governos, sindicatos e associações patronais. Já estão assentadas as bases para importantes acordos sobre direitos trabalhistas, previdência social, custos trabalhistas, que deverão ser concluídos proximamente, constituindo avanços fundamentais em uma área das mais complexas do MERCOSUL, como aliás de todas as iniciativas de integração.

Personalidade jurídica e solução de controvérsias

O Protocolo de Ouro Preto também dotou o MERCOSUL de personalidade jurídica internacional. Essa disposição habilita o Conselho a firmar acordos com outros países ou grupos de países em nome do MERCOSUL. Anteriormente, um acordo com outros países teria de ser firmado pelos quatro governos. Admite-se, assim, que o Conselho pode representar os governos nacionais no relacionamento externo do MERCOSUL. Não se trata aqui, contudo, de elemento de supranacionalidade, já que o Conselho, ao deliberar sobre o relacionamento externo, continua funcionando como órgão intergovernamental e decidindo por consenso. O Conselho, portanto, não substitui os governos nacionais na condução da política externa de cada país, mas simplesmente é reconhecido como órgão habilitado a assumir compromissos internacionais em nome dos governos.

Por outra parte, o sistema de solução de controvérsias no MERCOSUL, adotado em 1991, foi confirmado, com pequenos aperfeiçoamentos, pelo Protocolo de Ouro Preto. O sistema de solução de controvérsias permite examinar e solucionar eventuais casos de incumprimento das normas do MERCOSUL. Esses casos podem ser levantados por um governo contra outro governo, ou por um agente privado, que acionará o seu governo, o qual por sua vez levará o caso ao governo do país objeto da reclamação – se considerar a demanda justificada.

O processo de solução de controvérsias se desdobra nos seguintes níveis: 1) exame técnico da questão; 2) exame pelo Grupo Mercado Comum; 3) negociação direta entre os países envolvidos; 4) submissão do caso a um Tribunal "ad-hoc". (Cada nível, naturalmente, só é acionado se o nível anterior não tiver resolvido a pendência.) O Tribunal "ad-hoc" é uma corte de justiça formada por juristas dos quatro países ou de fora da região, convocado unicamente para apreciar a questão que motivou a disputa ("ad-hoc" significa "para isto" ou "para este caso"). Não há no MERCOSUL uma corte de justiça permanente.

As instituições do MERCOSUL e da União Européia: uma comparação

Comparando as instituições do MERCOSUL e as da União Européia, podem-se notar duas diferenças básicas:

– o MERCOSUL não possui um Parlamento comunitário nem uma corte de justiça permanente, ao contrário da União Européia, na

qual o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça desempenham papel de grande relevância;

– na estrutura executiva da União Européia convivem um órgão supranacional – a Comissão, que formula e administra as políticas de integração – e um órgão intergovernamental – o Conselho, responsável por decisões políticas de grande envergadura. Já no MERCOSUL, os órgãos diretamente responsáveis pela condução do processo – Conselho do Mercado Comum e Grupo Mercado Comum – são ambos intergovernamentais. Na UE, o Conselho e a Comissão diferenciam-se por sua natureza, enquanto, no MERCOSUL, o Conselho e o Grupo Mercado Comum têm a mesma natureza e distinguem-se basicamente pela hierarquia de seus membros (Ministros, no primeiro caso, e funcionários subordinados aos Ministros, no segundo).

Tais diferenças conduzem às seguintes questões:

1°) Por que o MERCOSUL não tem um Parlamento?

Porque seus órgãos decisórios não têm características supranacionais. Todas as decisões tomadas no âmbito do MERCOSUL são tomadas pelos governos nacionais, que estão sujeitos ao controle dos seus respectivos Parlamentos nacionais. Não há necessidade de um Parlamento comunitário porque não há executivo comunitário. Já a Comissão das Comunidades Européias não é responsável perante os Parlamentos nacionais dos países membros. Se não houvesse Parlamento Europeu, a Comissão não estaria sujeita a nenhum controle externo.

2°) Por que o MERCOSUL não tem Tribunal de Justiça?

Também em decorrência da natureza intergovernamental dos órgãos decisórios. Todas as normas elaboradas por esses órgãos têm de ser transformadas em normas nacionais em cada país para poderem ter validade. Uma decisão do Conselho do Mercado Comum, por exemplo, para ser aplicável no Brasil, precisa ser transformada em Decreto e, como tal, publicada no Diário Oficial. Assim, as normas do MERCOSUL são incorporadas ao ordenamento jurídico interno de cada país, e sua aplicação pode ser objeto de ações junto aos órgãos de cada Poder Judiciário nacional. Quando um cidadão ou uma empresa se sente afetado por uma norma do MERCOSUL, ou pela implementação alegadamente inadequada dessa norma por parte de seu governo, pode recorrer ao Poder Judiciário de seu próprio país. Quando o mesmo cidadão ou empresa, ou o próprio governo, se sentir afetado pela conduta do governo de outro país, recorre ao sistema de solução de controvérsias que vimos acima.

Os casos de reclamação judicial sobre a implementação das normas do MERCOSUL pelo próprio governo são raros. Os casos de reclamação sobre a conduta de outro governo na implementação dessas normas são raríssimos. (Desde 1991, só uma vez foi acionado o procedimento de solução de controvérsias, havendo-se solucionado a questão ainda na etapa de diálogo no Grupo Mercado Comum.) Não há por que manter um tribunal permanente para julgar um caso a cada cinco ou dez anos. O estabelecimento de Tribunais "ad-hoc" quando se faça necessário é muito mais prático.

Para os casos de pendências envolvendo apenas particulares de dois ou mais países, o MERCOSUL já conta com um acordo sobre esferas jurisdicionais, que estabelece critérios para determinar que corte de justiça é competente para julgar a questão (por exemplo, se a controvérsia se dá em torno do descumprimento de um contrato, o tribunal competente será aquele do país onde foi registrado o contrato).

Em suma: nas questões de âmbito interno, recorre-se ao Judiciário nacional. Naquelas que envolvam mais de um governo, recorre-se ao procedimento para solução de controvérsias. E no caso de pendências entre pessoas privadas de mais de um país, aplica-se o disposto no acordo sobre competências jurisdicionais.

3°) Por que o MERCOSUL não tem instituições supranacionais?

A explicação que primeiramente ocorre – e que de um modo geral está correta – é a de que a supranacionalidade, no momento atual do processo de integração, seria prematura, porque exigiria uma renúncia de soberania que os países não estão dispostos a empreender, e pressuporia a existência de funcionários com um mentalidade comunitária mais forte que suas simpatias nacionais. Mas um outro elemento pode ser aduzido para complementar essa explicação. Com efeito, na União Européia, a convivência do Conselho e da Comissão, cada qual com esferas de atuação bem diferenciadas, reflete em grande medida a tradição parlamentarista dos países europeus. Pode-se ver a Comissão como uma espécie de Gabinete comunitário, cabendo ao Presidente da Comissão o papel de Chefe de Governo, enquanto o Conselho aparece como uma Chefia de Estado colegiada. Nos países do MERCOSUL, de cultura presidencialista, não estamos acostumados à separação das funções de Estado e das funções de Governo. A supranacionalidade, mesmo na União Européia, só se exerce na esfera do Governo, enquanto a esfera do Estado se mantém em um sistema intergovernamental. No MERCOSUL, introduzir um sistema supranacional na esfera do Governo exigiria, antes, separá-la da esfera do Estado, operação muito difícil em ambiente político presidencialista. Quanto a introduzir a supranacionalidade no processo de integração sem separar as duas esferas, trata-se de alternativa que implicaria uma total união política, que foge ao

escopo do projeto do MERCOSUL. Simplificando: supranacionalidade, só separando Estado e Governo. E separar Estado e Governo, só em cultura parlamentarista.

Não há, hoje, perspectiva de instituições supranacionais no MERCOSUL. O Protocolo de Ouro Preto deixa claro que os quatro países consideram que as instituições intergovernamentais são as mais indicadas para consolidar e desenvolver o processo de integração, como já ocorreu no breve e intenso período transcorrido desde a assinatura do Tratado de Assunção.

Parte 3

I

Regionalização e globalização

Uma avaliação do quadro econômico internacional é essencial para a compreensão mais ampla da origem e das perspectivas do MERCOSUL. Como já observamos, o MERCOSUL tem seus antecedentes no processo de aproximação comercial brasileiro-argentino, em iniciativas como o Protocolo de Expansão Comercial (PEC) com o Uruguai e no Tratado de Itaipu com o Paraguai. Igualmente, motivações de ordem política – como o arquivamento dos regimes militares na região e o advento da democracia – foram essenciais para o lançamento do MERCOSUL.

Que circunstâncias internacionais mais amplas, que transcendem nossa região, seriam relevantes para a compreensão do MERCOSUL?

É preciso primeiramente entender o MERCOSUL no contexto da conjunção de impulsos simultâneos no sentido da regionalização e da globalização.

Antes de mais nada, não se deve pensar em regionalização e globalização como duas doutrinas que se oponham, como se houvesse países globalistas e países regionalistas. Trata-se de fenômenos, não de doutrinas, e na verdade ambas se complementam, em lugar de se contraporem.

A globalização acontece quando, por exemplo, uma empresa americana produtora de geladeiras, que antes fabricava todas as partes e peças de seu produto, deixa de produzir os compressores, e passa a importá-los de uma empresa de Taiwan; deixa de produzir a lâmpada interna, e passa a importá-la da Colômbia; deixa de produzir as grades, e passa a importá-las da Tailândia; e deixa de fazer seu próprio *design*, passando a importá-lo da Itália. Ou quando um disco de um cantor venezuelano é gravado no Canadá, reproduzido em série em Hong Kong, embalado em caixas fabricadas na Nova Zelândia e colocado à venda no mercado europeu.

A globalização ocorre também quando um banco sediado em Londres capta recursos em Moscou, Santiago e Sidney e administra operações de investimento em Miami, São Paulo, Joanesburgo e Xangai.

A globalização se dá, ainda, na medida em que os fluxos de comércio mundiais crescem de forma mais acelerada que as economias, de tal modo que a exportação e importação representam uma fatia cada vez mais significativa do PIB de cada país. Os países hoje dependem dos mercados externos em muito maior medida do que duas décadas atrás.

A globalização é portanto um fenômeno do processo produtivo, do movimento de capitais e dos fluxos de comércio. Todas essas dimensões do fenômeno se superpõem e se reforçam mutuamente. (Outros aspectos da globalização, embora fora da esfera estritamente econômica, poderiam também ser citados, como a interpenetração e unificação dos valores culturais e a homogeneização dos sistemas políticos.) O resultado de todos esses elementos é uma crescente interdependência de todas as economias do mundo – e todos os países, mesmo o Laos e as Ilhas Feroé, estão envolvidos nesse processo.

Paralelamente, constatamos o fenômeno do regionalismo. A manifestação mais concreta e exitosa desse fenômeno é, sem dúvida, a União Européia, que desde seus primórdios inspirou iniciativas semelhantes em outras regiões, como ocorreu com a ALALC. Foi, porém, na segunda metade da década de 80 e início dos anos 90 que os sistemas regionais de integração ganharam impulso. Nessa época, surgiram ou se fortaleceram o Acordo de Livre Comércio Estados Unidos-Canadá (que mais tarde se ampliaria para formar o NAFTA), o Grupo Andino (Colômbia, Venezuela, Equador, Peru e Bolívia), a Área Européia de Livre Comércio (hoje em sua maior parte absorvida pela União Européia), o Conselho de Desenvolvimento Econômico da África Meridional, o Conselho Econômico da Ásia e Pacífico, e, naturalmente, o MERCOSUL. A grande maioria das economias desenvolvidas e das economias emergentes de todo o mundo fazem hoje parte de algum sistema, mais ou menos amplo, de integração.

Como se explica esse fenômeno? Simplesmente pelo súbito desejo de imitar a União Européia? Certamente que não – muito embora o exemplo de sucesso da União Européia, em proporcionar maior prosperidade e melhores perspectivas de crescimento para os países membros, tenha seguramente influído na tendência mundial de regionalização. Mas a principal razão consiste no fato de que, em um mundo mais globalizado, e portanto mais competitivo, cada qual tem que buscar meios de aumentar sua própria competitividade e dinamizar sua economia: e a conformação de grupos regionais revelou-se um extraordinário instrumento para esses objetivos.

A regionalização é uma globalização em miniatura. Cada processo de integração regional reproduz, num espaço mais restrito, mas, com maior veemência, as principais características da globalização: multinacionalização do processo produtivo, diversificação e aceleração dos fluxos de capital, interpenetração das economias, convergência de valores e padrões culturais.

Um país que se engaja em um processo de integração torna-se mais apto a participar do processo de globalização. Ganha experiência no trato econômico internacional, recebe estímulos para buscar maior competitividade, amplia o leque de mercados consumidores e fornecedores. Quem regionaliza, globaliza melhor.

Há contudo uma diferença importante entre regionalização e globalização: os processo de integração regional estão sujeitos a um acompanhamento político de que o processo de globalização ainda carece em grande medida.

É certo que os sete países mais desenvolvidos do mundo se reúnem periodicamente para coordenar suas políticas econômicas, e também é verdade que a Organização Mundial de Comércio constitui um foro inestimável para a discussão multilateral de temas importantíssimos na agenda da globalização.

É evidente, entretanto, que os governos não conduzem o processo de globalização como conduzem os processos de regionalização, e têm perante os fenômenos globalizadores uma atitude marcadamente reativa, com uma capacidade de controle muito limitada sobre os rumos do processo.

Embora a dinamização econômica gerada pelos processos integradores regionais seja espontânea, liberalizante, e nesse sentido muito saudável, há que notar que esses processos se desenvolvem dentro de um ambiente muito mais seguro. Existem sempre, nesses processos, normas e dispositivos institucionais que permitem enfrentar as situações difíceis.

Os problemas economicamente relevantes levantados pela integração regional imediatamente despertam a sensibilidade política dos governos, que se mobilizam para encontrar soluções dentro das regras do jogo. Já quando se considera o processo de globalização, verifica-se que há muito poucas regras, muito poucos mecanismos de segurança, e os governos demoram muito a dar uma resposta concatenada aos problemas decorrentes da globalização – quando chegam a dar uma resposta.

A regionalização e a globalização são ambas como um trapézio, mas a regionalização é um trapézio com rede embaixo, enquanto a globalização não tem rede nenhuma.

Essas carências do processo globalizador ficaram muito claras por ocasião da crise mexicana de dezembro de 1994, com suas repercussões, que se estenderam pelos primeiros meses de 1995. A súbita desvalorização do peso mexicano em relação ao dólar, decretada pelo Governo do México,

levou os investidores internacionais a imediatamente retirarem daquele país suas aplicações financeiras de natureza especulativa (ou seja, capital investido no sistema financeiro, e não no setor produtivo), já que essas aplicações, denominadas em peso, repentinamente passaram a valer muito menos em dólar, quadro que se agravaria se sobreviessem novas desvalorizações.

Espalhou-se na comunidade financeira internacional o temor de que outros países latino-americanos também desvalorizassem suas moedas, especialmente países que, como Brasil e Argentina, vinham mantendo – com variantes – políticas de câmbio fixo (nesses países a pressão pela desvalorização era maior, já que a taxa de câmbio, por não acompanhar a inflação, encontrava-se defasada). Esse temor não tardou a provocar uma fuga de capitais especulativos em toda a América Latina, ameaçando tornar deficitárias as balanças de pagamentos dos países da região (a balança de pagamentos é a soma da balança comercial – exportações menos importações – e da balança financeira – capitais que entram menos capitais que saem).

Para fazer frente ao déficit na balança de pagamentos, os países poderiam ver-se obrigados a: 1) desvalorizar suas moedas para frear importações, estimular exportações e melhorar o saldo comercial, compensando a deterioração do saldo financeiro (teríamos então o caso clássico de um temor infundado que acaba por provocar o próprio fenômeno que teme); 2) introduzir restrições às importações, também com o objetivo de melhorar o saldo comercial; e 3) aumentar brutalmente os juros, para atrair de volta os capitais especulativos, e evitar o desequilíbrio da balança financeira.

Se adotadas em larga escala, essas medidas poderiam criar um quadro inflacionário e recessivo, resultado que teria dimensões particularmente dramáticas no Brasil, que há apenas poucos meses tinha conseguido controlar a inflação e vivia um quadro de crescimento econômico considerado até excessivo.

Desse modo, em poucas semanas, toda a estabilidade econômica dos países latino-americanos, tão duramente conquistada, viu-se ameaçada pelos desdobramentos de uma crise iniciada no México. Na verdade, todo o sistema financeiro internacional esteve em sério risco: a retração de investimentos especulativos poderia ter-se ampliado a uma escala global, e poderia desestruturar-se completamente a circulação mundial de capitais.

Os eventos descortinaram uma paisagem bem menos catastrófica do que se chegou a prever. A tendência da retração de investimentos amainou, e o sistema financeiro internacional não conheceu a desarticulação que se chegou a temer. No contexto regional, com ajustes pontuais em suas políticas macroeconômicas e comerciais, os países latino-americanos conseguiram contornar a crise.

No caso brasileiro, procedeu-se a uma desvalorização relativamente pequena do Real, mantiveram-se os juros em patamares altos, mas sem novas elevações, e aumentaram-se algumas tarifas de importação – dentro das normas do MERCOSUL –, como forma de diminuir as importações. Assim, já no segundo trimestre de 1995, o impacto da crise mexicana estava bem absorvido.

Entretanto, o episódio deixou uma lição que vai sendo rapidamente reconhecida em nível mundial: é preciso estabelecer mecanismos internacionais para controlar o fluxo de capitais especulativos. Devem ser criados esquemas que permitam circunscrever os problemas localizados a suas reais dimensões, evitando que suas repercussões se disseminem e se agravem desnecessariamente. É urgente estabelecer certas regras para o funcionamento de uma economia internacional globalizada.

A crise do México comprovou a enorme interdependência existente entre as economias, mas destacou igualmente o fato de que essa interdependência gera uma responsabilidade compartilhada, uma responsabilidade de natureza sobretudo política, que todos os países devem assumir.

Nesse sentido, os processos de integração são particularmente instrutivos para os governos nacionais. Nesse processo, a interdependência e a responsabilidade compartilhada são arroz-com-feijão, são um hábito que se vai incutindo no dia-a-dia dos Estados. A participação em processos regionais capacita e estimula os governos a buscar instrumentos que possam efetivar essa responsabilidade também no plano mundial.

Outro elemento que se deve ter muito presente ao analisar a atmosfera internacional em que se vai desenvolvendo o MERCOSUL é o aumento da participação dos chamados "mercados emergentes" na economia mundial. O conceito de "mercados emergentes" abrange atualmente cerca de trinta países da América Latina e Ásia, inclusive o Brasil e a Argentina.

Segundo estimativas do Banco Mundial, as economias dos mercados emergentes deverão crescer a uma taxa anual média de 4,8% até o ano 2003, enquanto as economias dos países desenvolvidos crescerão a uma média anual de 2,7% nesse período. Em virtude desse crescimento mais acelerado, os países em desenvolvimento, que já respondem por 44% de toda a produção mundial (segundo a metodologia de contas nacionais baseada na paridade do poder de compra das moedas), deverão ser responsáveis pela metade da produção mundial no ano 2000.

Dessa forma, os países industrializados têm todo o interesse em negociar acordos de liberalização comercial com os países de economias emergentes, cuja capacidade de absorção de bens, serviços e investimentos é cada vez mais expressiva. Os países do MERCOSUL, portanto, têm muito a oferecer em seus entendimentos com a União Européia e nos trabalhos

para uma Zona Hemisférica de Livre Comércio, e devem negociar de acordo com essa percepção.

Um dos aspectos mais relevantes e promissores da convivência dos processos de globalização e de regionalização é, de fato, a tendência dos diferentes sistemas de integração regional de procurarem aproximar-se e articular-se uns com os outros.

Cada país, de fato, vai percebendo que sua atuação no plano econômico internacional pode fazer-se muito mais eficiente se for conduzida em concatenação com seus parceiros em um processo de integração regional. A atuação conjunta reforça o peso negociador de cada um. Além disso, os contactos entre diferentes sistemas de integração tendem a ser mais fluidos do que entre os países tomados individualmente. Os grupos integradores têm muitas experiências em comum, atravessaram problemas e desenharam soluções semelhantes, estão todos acostumados a um processo de negociação criativa.

Por outra parte, a articulação entre processos de integração significa a expansão da área da vida econômica internacional coberta por regras conhecidas e negociadas a partir de interesses coletivos. A criação de vínculos entre diferentes processos de integração favorece, portanto, a estabilidade da economia mundial: todos aqueles aspectos da economia que se foram globalizando sozinhos, e portanto sem nenhum controle, tendem a ser retrabalhados com uma perspectiva reguladora no contexto das negociações entre grupos de integração. (É importante não entender essa função reguladora como elemento de dirigismo, mas sim como preocupação de proporcionar a necessária segurança ao sistema: de estender a rede sob o trapézio.)

Pode-se ver como muito promissor, portanto, o cenário de multiplicação de iniciativas de diálogo, coordenação e vinculação mais profunda entre os grupos regionais. Nesse contexto, convém analisar as negociações em curso entre o MERCOSUL e a União Européia, bem como os trabalhos para conformação de uma Zona Hemisférica de Livre Comércio, que tende a ser basicamente um processo de articulação de grupos sub-regionais, e igualmente os entendimentos entre o MERCOSUL e os demais países sul-americanos.

II

O relacionamento entre MERCOSUL e União Européia

Em 1992, os países do MERCOSUL assinaram com a Comissão das Comunidades Européias um Acordo Interinstitucional que abria perspectivas de aproximação entre os dois grupos no campo da cooperação técnica. O interesse recíproco que então começou a concretizar-se vem crescendo permanentemente, e conduziu o MERCOSUL e a União Européia a assinarem, em dezembro de 1994, uma Declaração Conjunta Solene, na qual firmaram seu compromisso de ampliar o leque temático de aproximação mútua, incluindo a possibilidade de caminhar para um acordo de livre comércio entre as duas regiões. O próximo passo será a conclusão de um Acordo Quadro que desencadeará o processo de criação de vínculos econômicos e comerciais concretos.

Vale a pena repassar aqui, brevemente, alguns aspectos do desenvolvimento histórico da União Européia, de modo a destacar suas afinidades com o MERCOSUL e pontos de convergência que tendem a facilitar o processo negociador.

Tendo como embrião a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (1951), e inspirada na Convenção BENELUX de 1944, que instituiu uma União Aduaneira entre a Bélgica, o Luxemburgo e os Países Baixos, foi criada pelo Tratado de Roma, de 1957, a Comunidade Econômica Européia. Estava originalmente formada por seis países – os três do BENELUX mais França, Itália e República Federal da Alemanha.

Ao longo dos anos 60 foram reduzidos os níveis tarifários entre os países-membros e implementada a Tarifa Externa Comum (TEC). Os países da Comunidade Econômica Européia experimentaram então crescimento econômico extraordinário, em virtude da eliminação das tarifas entre os Estados e, em decorrência, da ampliação dos mercados. Entretanto, a partir da década de 70 houve retrocesso no processo da unificação européia,

resultante, em grande medida, das conseqüências negativas dos dois choques do petróleo (1973/74 e 1979/90).

Na década de 70 e na primeira metade dos anos 80, países da Comunidade mantiveram restrições ao comércio intracomunitário, mediante normas técnicas de cunho protecionista, rígidas formalidades aduaneiras e subsídios estatais com efeitos discriminatórios sobre a competitividade dos países membros. O resultado desse retrocesso foi a crescente perda de competitividade das economias européias.

Essa última tendência começou a ser alterada a partir de meados de 1980 por meio de um conjunto de iniciativas, definidas no Ato Único Europeu de 1987, que vieram a concretizar um mercado único em 1992, passando a Comunidade Econômica Européia a denominar-se União Européia, consistindo em uma área sem fronteiras econômicas, com livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais. Uma das principais motivações para o reerguimento do processo de integração europeu e o estabelecimento do mercado único foi a tentativa de superar a perda de competitividade das empresas européias face às norte-americanas e japonesas. Atualmente, os quinze países membros estão engajados no aprofundamento do processo de integração, rumo à constituição de uma União Econômica e Monetária.

Um balanço dos quarenta anos de integração européia indica, apesar dos percalços da década de 70, um êxito extraordinário, tanto em termos de dinamização econômica quanto, igualmente importante, de estabilidade política: nunca antes na história a Europa Ocidental atravessara quatro décadas sem guerras. A União Européia passou a simbolizar o êxito do regionalismo, integrando de forma concreta um mercado consumidor de 320 milhões de pessoas, com dimensões demográficas e econômicas superiores ao dos Estados Unidos.

O desenvolvimento da União Européia sofreu o impacto do fim da Guerra Fria, com o desmembramento da antiga União Soviética, a desestruturação política e econômica dos países da Europa Oriental e a queda do muro de Berlim.

Ao mesmo tempo em que desaparecia a "ameaça soviética" – o grande perigo externo que sempre contribuíra para a coesão da Europa Ocidental – surgia também o desafio da instabilidade política e da pressão demográfica representada pela Europa do Leste. A Alemanha Federal foi o país mais diretamente colocado à prova nesse contexto, pois se a Europa do Leste como um todo podia ser considerada um problema europeu, a antiga Alemanha Oriental e a idéia da reunificação eram especificamente um problema alemão.

A União Européia conseguiu atravessar com sucesso esse período conturbado. De fato, o fim do perigo externo não representou fator de desagregação. Os países do Leste, graças a seus próprios esforços mas

também ao apoio político e aos investimentos da União Européia, efetivaram sem traumas a transição para a democracia e a economia de mercado. E a República Federal da Alemanha absorveu a ex-República Democrática da Alemanha sem desestabilizar sua própria economia – e portanto sem criar problemas para o conjunto da economia européia, ao mesmo tempo tranqüilizando os temores alarmistas de que a Alemanha, fortalecida pela reunificação, assumiria uma postura agressiva no continente europeu.

É interessante notar que a União Européia, ao contrário do que ocorreu na década de 70, respondeu aos desafios desencadeados a partir da queda do muro de Berlim com a decisão de continuar avançando no processo de integração. A convulsão na Europa do Leste ocorreu em 1989, a questão da reunificação da Alemanha desdobrou-se em 1990 e 1991 e a União Soviética – após a tentativa de golpe que ameaçou reinstalar o regime comunista e a guerra fria – deixou de existir no segundo semestre de 1991: ao longo desse período de enorme instabilidade externa, a UE manteve normalmente o cronograma para a implementação do mercado único, que entrou em vigor em 1° de janeiro de 1992. Pouco mais tarde, em fins de 1992, os então doze países membros assumiram compromissos ainda mais amplos e, pelo Tratado de Maastricht, definiram as etapas para atingir a moeda comum e a integração econômica completa.

Os principais desafios da União Européia na esfera econômica consistem em: 1) garantir a implementação dos avanços rumo a uma União Econômica e Monetária; 2) efetivar a aproximação econômico-comercial com o Leste Europeu; 3) negociar a adesão de novos países; 4) aprofundar o relacionamento extracontinental. A União Européia está engajada num processo de permanente ampliação de sua área de atuação temática e geográfica, e o relacionamento com o MERCOSUL deve ser entendido dentro desse quadro.

O MERCOSUL negociará com a União Européia num momento complexo para esta última – e igualmente complexo, por outros motivos, para o MERCOSUL, conforme veremos na Parte 4. Em ambos os grupos, essa negociação será mais um elemento dentro de uma rede de interesses, objetivos e concepções que perpassa todos os setores da economia e da sociedade.

Entretanto, em ambos os grupos o relacionamento externo é hoje uma prioridade. Além disso, ao reconhecer que o momento é complexo para ambos, cabe perguntar: há momentos num processo de integração que não sejam complexos? Ao que sabemos, não. Ao que sabemos – e como demonstra a evolução recente da União Européia – a introdução de novas complexidades torna menos complexas as complexidades antigas. No MERCOSUL, a negociação externa certamente servirá como um importante estímulo para resolver rapidamente as questões internas.

III

MERCOSUL, NAFTA, ALCSA e Zona Hemisférica de Livre Comércio

Outra manifestação de regionalismo econômico particularmente relevante para o MERCOSUL é o NAFTA ("North America Free Trade Agreement" – Acordo de Livre Comércio da América do Norte), que reúne Estados Unidos, Canadá e México, e está em vigor desde 1° de janeiro de 1994.

O NAFTA teve como principal antecedente o Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos e Canadá, de dezembro de 1988. Como projeto de livre comércio entre duas economias desenvolvidas, com padrões de bem estar social aproximado e nível tecnológico elevado, o acordo canadense-norte-americano teve escassa repercussão internacional.

Para os céticos, era a "integração do já integrado", pois o grau de interdependência das duas economias e das duas sociedades é historicamente muito intenso. Para outros, teve significado maior, pois forçou maior abertura da economia canadense (sobretudo de segmentos do setor industrial tradicionalmente protegidos) e avançou na coordenação de áreas importantes como políticas de defesa comercial "anti-dumping", subsídios e salvaguardas), e na questão da solução de controvérsias, nas quais se estabeleceram mecanismos mais liberais, isto é, menos unilaterais por parte dos Estados Unidos.

Em 1990 iniciaram-se os entendimentos para a adesão do México ao Acordo Estados Unidos-Canadá. As negociações foram bastante trabalhosas, e exigiram grande empenho político das administrações Bush e Clinton, nos Estados Unidos, e Salinas, no México. O texto do acordo estava concluído no início de 1993, mas somente em outubro daquele ano foi aprovado pelo Congresso norte-americano.

O NAFTA é uma experiência inédita e de grande relevância por um conjunto de razões. Em primeiro lugar, não é uma Zona de Livre Comércio convencional (isto é, restrita à eliminação de tarifas e de barreiras não-ta-

rifárias). O NAFTA visa à coordenação das políticas comerciais em seu conjunto, e prevê medidas de ampla liberalização nas áreas de investimentos, serviços e propriedade intelectual, promovendo igualmente harmonização das legislações nacionais em matérias complexas como meio ambiente, padrões sociais e direitos trabalhistas.

O NAFTA é o primeiro exemplo de área de livre comércio com participação de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Para os Estados Unidos, é um projeto que demonstra tendência mais liberalizante de seu comércio exterior, o que explica o peso político que teve sua aprovação, às vésperas do desfecho das negociações da Rodada Uruguai do GATT. O NAFTA concretiza, igualmente, um interesse revigorado dos Estados Unidos pela América Latina.

Para o México, simboliza o núcleo de seu projeto de desenvolvimento nacional. No plano político, o NAFTA arquiva o histórico "anti-americanismo", que teve sua expressão maior na Revolução Mexicana de 1910. No plano econômico, aprofunda a dependência marcante já existente em relação aos Estados Unidos. Este país é origem ou destino de cerca de 70% das importações e exportações mexicanas, além de representar 60% do estoque de capital do México.

Assim, o NAFTA não é uma Zona de Livre Comércio convencional. É um projeto político-econômico de aproximação de duas sociedades. Tem como um de seus objetivos centrais resolver o complexo contencioso bilateral: elevado contingente de mão-de-obra mexicana em direção aos Estados Unidos, agravando o drama do desemprego; problemas ambientais sérios nas cidades fronteiriças com a Califórnia e o Texas; repercussões do narcotráfico.

O projeto de aproximação entre México e Estados Unidos, vem agravando a curto prazo o déficit comercial mexicano no comércio bilateral (US$ 22 bilhões em 1993). Este desequilíbrio, entretanto, vinha sendo compensado por considerável afluxo de investimentos norte-americanos, até a crise financeira de dezembro de 1994. A reestabilização da economia mexicana, que vai sendo conseguida mediante importantes sacrifícios, tende a atrair novamente esses investimentos. Os mexicanos esperam beneficiar-se dessas inversões, da transferência de novas tecnologias nelas implícitas, e do acesso preferencial ao mercado norte-americano, graças ao processo de desgravação tarifária e não-tarifária que será implementado ao longo dos próximos 15 anos.

O NAFTA terá, assim, um efeito modernizador sobre a sociedade mexicana, que estaria abdicando de uma trajetória político-cultural mais autônoma, em favor de um futuro econômico mais promissor, graças ao influxo crescente de investimentos norte-americanos com efeitos dinâmicos

sobre a economia daquele país, e graças ao acesso privilegiado ao imenso mercado dos Estados Unidos.

A formação do NAFTA representou, desde muito cedo, antes mesmo da conclusão de suas negociações, um pólo de atração para os demais países da América Latina, a maioria dos quais manifestou, em algum momento, e de forma mais ou menos explícita, o desejo de aderir ao NAFTA. O Brasil foi um dos poucos países latino-americanos a não considerar essa possibilidade. Vejamos por quê.

Primeiramente, no plano político, um NAFTA ampliado (com ou sem a presença do Brasil) tenderia a reduzir o espaço de manobra da diplomacia brasileira na região. Isto ocorreria porque o pólo de irradiação comercial passaria a ser o próprio NAFTA, deixando numa posição de menor relevo iniciativas brasileiras, como o MERCOSUL e, mais recentemente, a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) lançada pelo Presidente Itamar Franco em outubro de 1993, e que será examinada mais adiante.

No plano econômico, uma pura e simples adesão ao NAFTA também se demonstraria problemática. Suponhamos que um país como o Brasil decidisse "ingressar" no NAFTA. O que tenderia a ocorrer com o seu setor industrial? Teria condições muito precárias para competir com os Estados Unidos e, assim, as importações aumentariam brutalmente, enquanto que as exportações para os Estados Unidos não se elevariam muito, pois os Estados Unidos não poderiam dar-lhes tratamento mais favorável do que o atribuído a outros países do NAFTA.

Com as importações se elevando e as exportações estagnadas, o país que viesse a ingressar no NAFTA teria uma tendência estrutural ao déficit comercial crônico. Uma das saídas seria o ingresso maciço de investimentos norte-americanos, capaz de compensar o déficit comercial. Entretanto, no mundo de hoje, onde a volatilidade do investimento estrangeiro direto é tão grande, parece arriscada tal estratégia de depender essencialmente de investimentos para compensar os déficits comerciais.

No caso da relação Brasil-Argentina no MERCOSUL a dinâmica é muito distinta daquela que prevalece entre México e Estados Unidos, e que existiria na hipótese de adesão de um dos países do MERCOSUL, individualmente, ao NAFTA. Por quê? Primeiro, porque o diferencial de desenvolvimento não é tão grande. Segundo, porque, certamente, a Argentina não se tornará tão dependente dos investimentos brasileiros como o México, que depende, para manter em funcionamento sua economia, dos investimentos norte-americanos. Assim, o relacionamento entre os dois maiores parceiros do MERCOSUL não está exposto às instabilidades presentes na relação econômica Estados Unidos-México, que ficaram muito claras no episódio da crise financeira do final de 1994 e início de 1995.

Além disso, muitas das características essenciais do NAFTA derivaram da própria complexidade do relacionamento México-Estados Unidos e da conseqüente atitude mexicana de considerar o NAFTA como o núcleo de um projeto de desenvolvimento nacional centrado no objetivo de crescente convergência com a sociedade norte-americana. Ora, essa não é a situação dos demais países da América Latina, que não têm, com os Estados Unidos, relações tão densas como as que tem o México. Certamente tampouco é a situação do Brasil, dotado de um perfil de comércio exterior multilateralizado (daí a expressão "global trader") e cujo projeto político, destituído de veleidades hegemônicas, tem preservado grau de autonomia compatível com as dimensões territoriais, demográficas e econômicas do país.

Uma pergunta poucas vezes formulada, mas muito pertinente, é se México e Canadá (e o próprio Estados Unidos) estariam receptivos a um "ingresso" do Brasil no NAFTA. Certamente contaríamos com a resistência de setores concorrentes da indústria norte-americana (calçados, suco de laranja, siderúrgicos, têxteis, confecções). Sem dúvida o México perderia espaço com a entrada de um país como o Brasil, que exporta para o mercado dos Estados Unidos alguns produtos que concorrem com os mexicanos tais como aqueles já relacionados.

As características estruturais do Brasil – dimensões territoriais continentais, elevado contingente populacional, economia dotada de um setor industrial de relativo tamanho – tendem a dificultar sua incorporação a um esquema periférico em torno dos Estados Unidos. Não vai nessa afirmação qualquer viés ideológico. Antes, está a percepção de que – diferentemente de países como o México ou o Chile – o Brasil, por sua própria natureza e pela história de sua economia, é pouco assimilável a um esquema de integração com as feições do NAFTA.

O Brasil não poderia embarcar num projeto de adesão ao NAFTA que pressupusesse uma dependência da economia brasileira em relação aos Estados Unidos, em detrimento do nosso relacionamento com outros parceiros, como Europa, Japão e a própria América Latina. Não é esse o caso do México cujos vínculos com a economia norte-americana são tradicionalmente muito maiores.

Dessa forma, a idéia de uma aderir ao NAFTA, ou de participar de um processo de integração das Américas concebido como um NAFTA ampliado, centralizado nos Estados Unidos, não foi identificada pelo Brasil como uma opção política e econômica viável. A concepção brasileira do que poderia ser um processo de integração econômica das três Américas seguiu outras linhas.

Em outubro de 1993, o Brasil formulou uma proposta visando a uma melhor articulação do espaço econômico latino-americano: a formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). A idéia brasileira, que incorporou algumas modificações após ser discutida com os demais membros do MERCOSUL, consistia na conclusão de acordos de livre comércio entre o MERCOSUL e os demais países sul-americanos, com o objetivo de isentar de tarifas e restrições não-tarifárias o comércio de mercadorias na região.

A proposta encontrou receptividade por parte de nossos parceiros da América do Sul. O Brasil, de fato, representa um mercado muito promissor para as exportações desses países, pelas dimensões de nossa economia e pela diversidade e volume crescentes de nossa pauta importadora. Os demais países sul-americanos perceberam que, para assegurar sua presença nesse mercado em expansão, necessitavam de acordos de liberalização comercial com o MERCOSUL, que lhes facilitariam o acesso ao mercado brasileiro. O próprio sucesso do MERCOSUL também representava fator de atração. Vincular-se a um grupo integrador com o potencial de dinamização do MERCOSUL constituía perspectiva muito interessante para toda a América do Sul.

Do ponto de vista brasileiro, não se pode esquecer que a participação dos mercados latino-americanos como destino de nossas exportações tem aumentado comparativamente com o intercâmbio com outras regiões, o que torna promissores os esforços para ampliar a presença dos produtos brasileiros nos países sul-americanos que não participam do MERCOSUL.

A idéia da ALCSA surgiu, portanto, num contexto de convergência de interesses, e deu lugar a entendimentos que, em breve, deverão conduzir à conclusão de acordos de livre comércio com o Chile, a Bolívia e a Venezuela, e a seguir com os demais países andinos. Esses acordos certamente permitirão elevar a um novo patamar o relacionamento econômico no âmbito sul-americano.

Os desdobramentos da proposta da ALCSA foram importantes para demonstrar que existem outros caminhos para promover uma maior integração nas Américas, e não somente a adesão individual ao NAFTA dos países latino-americanos, um por um. A América do Sul, especificamente, tem um peso econômico próprio e uma capacidade de articulação interna que se perderiam num esquema de "corrida para o NAFTA".

A atuação brasileira foi um dos fatores fundamentais que levaram os Estados Unidos a empreender, ao longo de 1994, uma reformulação de sua postura em relação à aproximação econômico-comercial com a América Latina. De uma atitude de não dizer sim nem não às idéias de ampliação do NAFTA, os Estados Unidos passaram a defender a criação de uma Zona Hemisférica de Livre Comércio, reunindo os países das Américas do Norte,

Central e do Sul, bem como os países do Caribe. Essa idéia já fora apresentada pelo Governo Bush, sob o nome de Iniciativa para as Américas, mas tinha então a característica de oferecimento de um "pacote" já pronto, com parâmetros e objetivos definidos pelos Estados Unidos. A idéia da Zona Hemisférica, do Governo Clinton, era bastante mais aberta, abrindo o campo para um processo de negociação.

Com esse propósito, a maioria dos Chefes de Estado do hemisfério, inclusive o Presidente Itamar Franco, reuniram-se em um encontro de cúpula em Miami, em dezembro de 1994, onde se chegou a uma sintonia entre as diferentes concepções do que poderia ser a Zona Hemisférica de Livre Comércio (ZHLC). Ao longo dos entendimentos, o Brasil defendeu a idéia de uma Zona Hemisférica formada a partir da convergência entre os diversos grupos sub-regionais já existentes, entre eles, o NAFTA e o MERCOSUL. Essa tese acabou por prevalecer, sobrepujando a idéia de acordos bilaterais individuais com os Estados Unidos, que teria os mesmos problemas da adesão um-por-um ao NAFTA. O esquema defendido pelo Brasil e acordado por todos dará aos países latino-americanos e caribenhos um espaço negociador muito maior do que teriam sob a outra modalidade.

Com base nos resultados da cúpula de Miami, os países das Américas voltaram a reunir-se no mês de junho, em Denver, dessa vez em nível ministerial, para definir os mecanismos de trabalho que permitirão constituir uma ZHLC ao longo dos próximos anos. Formaram-se grupos de trabalho, que definirão parâmetros para um processo de integração nas áreas de acesso a mercados (tarifas e restrições não-tarifárias), procedimentos alfandegários e regras de origem, investimentos, medidas sanitárias e fitossanitárias, subsídios e defesa comercial.

É importante notar que a ZHLC é compatível com todas as iniciativas de integração já em curso no continente – MERCOSUL, NAFTA, ALCSA, e assim, ao aprofundar esses esquemas, está-se ao mesmo tempo colaborando para o objetivo da Zona Hemisférica. Por outra parte, as negociações para a ZHLC em nada prejudicam os entendimentos externos que os grupos regionais possam desenvolver – como a aproximação do MERCOSUL com a União Européia.

Para o Brasil, sobretudo, não se coloca de nenhuma maneira a opção "MERCOSUL ou Zona Hemisférica", ou, em termos ainda mais simplistas, "mercado argentino ou mercado americano". Não são caminhos excludentes. Ao contrário, o aperfeiçoamento do MERCOSUL nos dá melhores condições de negociação no contexto hemisférico, ao mesmo tempo em que a construção da ZHLC estimula novos avanços no MERCOSUL.

Nas negociações da Zona Hemisférica, as atenções dos países do MERCOSUL provavelmente se concentrarão nos seguintes pontos:

- garantir que o processo de liberalização comercial não se restrinja às tarifas, mas abranja também as restrições não-tarifárias, que, de um modo geral, são as principais barreiras a nossas exportações para os Estados Unidos;
- desenvolver mecanismos equilibrados de solução de controvérsias;
- limitar o campo de aplicação de medidas restritivas de caráter unilateral;
- utilizar as regras e conceitos da Organização Mundial de Comércio como parâmetro para toda a normativa que se venha a desenvolver na ZHLC, já que qualquer afastamento em relação a esses conceitos tenderia a criar mais espaço para a unilateralidade;
- evitar que a temática do meio ambiente e das relações trabalhistas seja utilizada para criar novas travas ao comércio;
- estimular a adoção de regras para os fluxos de investimento, de modo a limitar a volatilidade dos capitais especulativos;
- estabelecer mecanismos de coordenação que evitem uma disputa pelos investimentos americanos por parte dos países da América Latina; essa disputa poderia levar ao sacrifício de importantes questões de substância.

Estas considerações nos levam à conclusão de que a trajetória a ser seguida pelo Brasil deverá desdobrar-se em três frentes: o desenvolvimento do MERCOSUL, a abertura de novas avenidas de integração continental (ZHLC e ALCSA) e o aprofundamento dos vínculos extracontinentais, especialmente com a União Européia.

Dar continuidade ao MERCOSUL é uma diretriz consensual. Ao mesmo tempo, é consensual a percepção de que o MERCOSUL não pode ser um processo fechado, excludente, o que estaria em óbvia contradição com o caráter multilateral do nosso comércio exterior. Por tal razão, devemos investir em todas as frentes de negociação já existentes, e mesmo criar novas, o que confirma a condição do Brasil como ator global, com interesses econômicos e políticos próprios, que abarcam todas as regiões do mundo. Somente a atuação negociadora diversificada, tanto em termos temáticos quanto geográficos, permitirá ao Brasil aproveitar todas as potencialidades do duplo processo de regionalização e globalização.

IV

As normas multilaterais de comércio e os processos regionais

Desde 1947 os países membros do GATT (sigla em inglês de Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) preocupam-se em definir regras claras para o funcionamento do comércio mundial como principal elemento para o crescimento desse comércio. A normativa do GATT consiste, basicamente, em impor limites à faculdade dos países de aplicar restrições ao comércio internacional, e em induzi-los a aceitar limites cada vez maiores. O extraordinário crescimento do comércio internacional desde o pós-guerra deve-se antes de mais nada aos esforços do GATT.

Em 1994, mediante os acordos assinados em Marrakesh, o GATT tornou-se Organização Mundial de Comércio, passando a contar com uma estrutura mais aperfeiçoada para a busca dos mesmos objetivos centrais.

Como os acordos de integração entre grupos de países se encaixam na normativa do GATT/OMC? Por meio de um princípio muito simples, mas muito eficiente: um grupo de países pode eliminar todas as barreiras ao comércio entre eles, desde que, nesse processo, não eleve barreiras ao comércio com países não-membros mais altas do que as anteriores. Isso garante que, em relação a terceiros países, os acordos regionais serão, na pior das hipóteses, neutros.

O que se vem demonstrando na prática é que os acordos regionais são positivos em relação ao objetivo da facilitação global do comércio. Um país que atravessa um processo de abertura violenta de mercados para seus parceiros regionais terá muito maior facilidade em também aumentar o grau de abertura de seu mercado para fora do grupo, porque o impacto da integração regional acostuma sua economia à abertura econômica, de tal forma que se torna impensável liberalizar para dentro da região e elevar barreiras para fora. Recordemos que os países se regionalizam para melhor se globalizarem, e não para se isolarem do resto do mundo.

O MERCOSUL sempre manteve compromisso total com as normas do GATT/OMC, o que assegura aos parceiros de fora do MERCOSUL que todas as integracionistas serão também benéficas ao seu acesso a nossos mercados. Os números comprovam o caráter aberto do MERCOSUL: a participação dos países do MERCOSUL no total de todas as importações efetuadas no mundo simplesmente dobrou entre 1990 e 1994.

Percebe-se igualmente a importância de que todas as normas que venham a ser definidas no contexto da Zona Hemisférica de Livre Comércio ou dos entendimentos entre MERCOSUL e União Européia sejam baseadas nos parâmetros da OMC. Do contrário, os países poderiam ser levados a negociar normas mais tolerantes em relação à capacidade de introduzir restrições ao comércio, e os benefícios desses acordos em termos de abertura de mercados poderiam ser anulados pela admissão de medidas restritivas. A convergência conceitual entre os acordos regionais ou inter-regionais e a OMC é essencial para garantir a contribuição desses acordos ao incremento do comércio mundial em condições eqüitativas.

Parte 4

1

Pragmatismo e ambição

Diferentemente de outras experiências latino-americanas, o MERCOSUL não teve a mesma carga retórica que marcou grande parte da história dos esforços integracionistas na região. Se o compararmos, por exemplo, com a ALALC, de 1960, ou com a ALADI, de 1980, as diferenças são muito expressivas. O MERCOSUL tem demonstrado ambições mais modestas, número mais reduzido de atores (apenas quatro – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – em comparação com onze), maior participação do setor privado no processo, vontade política mais firme dos Governos dos quatro países, maior transparência nas decisões, engajamento mais vivo das entidades de classe e do conjunto da sociedade, programa de tarefas mais realista e com maior nível de detalhamento técnico.

Essa dose maior de pragmatismo talvez esteja associada ao próprio caráter dos anos 90, tão distantes das utopias revolucionárias que marcaram os protestos dos anos 60. Mais proximamente, essa dose maior de realismo talvez seja tributária das próprias frustrações da "Década Perdida", dos anos 80, ou principalmente, da "Década da Aprendizagem Dolorosa", como mais recentemente foi caracterizada pela CEPAL.

Essa característica do MERCOSUL está refletida de forma muito clara, por exemplo, na evolução do seu quadro institucional. Como vimos, o MERCOSUL não criou uma estrutura institucional pesada e burocrática. Não optou pelo caminho – tão usual um nossos países – de primeiro criar uma burocracia ampla e bem paga para depois procurar definir suas funções. O percurso foi inverso: primeiramente definir as tarefas, e a seguir criar os órgãos encarregados de sua execução.

O caráter intergovernamental das instituições do MERCOSUL é, talvez, a principal garantia de que as decisões serão implementadas internamente, já que uma decisão de um órgão intergovernamental é, para efeitos internos em cada país, uma decisão do governo desse país. Tem-se

aqui um fator essencial de pragmatismo. Entretanto, mesmo com sua natureza intergovernamental, os órgãos do MERCOSUL vão aos poucos desenvolvendo o que se poderia chamar uma dinâmica comunitária, uma percepção dos problemas sob uma ótica não estritamente nacional.

A dinâmica comunitária requer amadurecimento. A tendência natural das nações, como das pessoas, é defender seus próprios interesses e pronto. O convívio negociador contínuo, como o temos no MERCOSUL, induz um processo de racionalização dos interesses nacionais, de ajustamento desses interesses a uma realidade mais ampla. É, ao mesmo tempo, um exercício de responsabilidade. Quando as medidas internas têm um impacto imediato na vida de povos vizinhos, a tomada dessas medidas tem de ser muito mais pensada do que ocorreria se não estivéssemos em um processo de integração.

Por outra parte, pragmatismo não deve ser confundido com imobilismo. O pragmatismo deve presidir a esfera da ação, mas a esfera da concepção deve ser governada por ambições mais amplas. O binômio pragmatismo-ambição tem estado presente no MERCOSUL desde a assinatura do Tratado de Assunção, que combina ousadia de propósitos com economia de meios. Ao longo dos três anos e nove meses do período de transição, o pragmatismo foi sempre um pragmatismo voltado para objetivos concretos a atingir, e não pragmatismo gratuito.

No período de consolidação da União Aduaneira, inaugurado em 1° de janeiro de 1995, será necessário reforçá-lo, para adaptar o processo às novas situações, mas sem deixar de lado a perspectiva de novos avanços. É preciso aperfeiçoar permanentemente o funcionamento do MERCOSUL, o que requer intenso trabalho técnico. Isto não pode significar, entretanto, o abandono da dimensão política. Somente a manutenção de uma abordagem política permitirá que o processo de integração esteja em permanente sintonia com a vida do cidadão comum. Do contrário, o processo tornar-se-ia fechado em si mesmo, técnico-burocrático, diriam alguns, as discussões sobre normas fitossanitárias e nomenclatura se eternizariam, e se perderia o influxo representado pelas reivindicações da sociedade.

O MERCOSUL deve ser visto como um grande campo de negociação, uma escola de negociação, com aulas, seminários e pesquisas todo dia. No MERCOSUL, todos negociam com todos: governo (e os diversos órgãos dentro de cada governo), setor privado, organizações não-governamentais, sindicatos, regiões estão permanentemente em contacto e negociação uns com os outros. Temos a sensação de que não passa um dia sem que um grupo de pessoas, representando interesses distintos, em alguma sala de reuniões, esteja discutindo algum aspecto do MERCOSUL.

A Tarifa Externa Comum e o Protocolo de Ouro Preto são talvez as mais visíveis materializações desse complexo sistema negociador, e deixam muito claro que, no âmbito do MERCOSUL, a negociação não deve ser

entendida como um simples processo de acomodação, em que o resultado fosse uma média de interesses, mas sim como um esforço criativo, em que se busca construir uma solução que seja melhor para todos. Assim como a TEC não é uma média das tarifas nacionais, mas uma nova estrutura tarifária, melhor do que as tarifas nacionais, assim também os instrumentos que vão implementando o MERCOSUL – todos resultantes de intensas negociações – apontam para um aperfeiçoamento global.

O MERCOSUL obriga a inventar. Demanda idéias. O processo de integração é, na verdade, conduzido por idéias, embora lastreado em fatos.

Os mais diversos setores da sociedade civil, governos estaduais e municipais, e cidadãos privados sem nenhum vínculo com qualquer entidade cada vez mais procuram saber como participar do MERCOSUL. Para participar do MERCOSUL basta pensar, formular idéias, e apresentá-las. Muitos canais para o intercâmbio de idéias já existem. Não é preciso esperar a instalação do Foro Consultivo Econômico e Social. Vivemos em sociedades democráticas: temos a imprensa, temos o Parlamento, temos o Executivo aberto ao diálogo, temos dezenas ou centenas de entidades civis que colocam o MERCOSUL na sua agenda. O MERCOSUL vem justamente reforçar esses canais já existentes, ao mesmo tempo em que cria a demanda para novos canais. De fato, o MERCOSUL exige, não só uma melhor infra-estrutura para o fluxo de mercadorias, mas uma melhor infra-estrutura para o fluxo de idéias.

As queixas de que a sociedade civil não participa suficientemente do processo de integração, que vem surgindo em diferentes âmbitos, devem ser consideradas, nesse contexto, um sinal muito positivo. A participação da sociedade civil na discussão de políticas públicas não é menor, em relação ao MERCOSUL, do que em qualquer outra esfera da vida nacional. Não é menor do que na formulação da política energética ou de transportes, da política social ou econômica. O que ocorre justamente é que, no campo da integração, o desejo de participação da sociedade civil é mais intenso. O MERCOSUL desperta os interesses da coletividade e o sentido de cidadania como talvez nenhuma outra iniciativa governamental. Em virtude do MERCOSUL, um número muito maior de pessoas vai se interessando por uma gama muito maior de temas públicos, e buscando participar de sua discussão. Essa é uma das maiores indicações do êxito do projeto integracionista.

II

Os resultados comerciais: equilíbrio de benefícios

Um dos argumentos contrários ao MERCOSUL, no Brasil, baseava-se no fato de que ele representava uma abertura muito pequena de novos mercados: dizia-se que o Brasil teria pouco a ganhar ao integrar-se com três países cujas economias, somadas, não alcançam a metade da economia brasileira – e provavelmente bastante menos se considerarmos a economia informal. A argumentação crítica prosseguia, afirmando que não poderíamos considerar como prioritária uma iniciativa envolvendo quatro países que absorviam, em 1990, apenas 4,2% de nossas exportações globais. Essa crítica associava-se à tese simplificadora de que o Brasil, por suas dimensões econômicas e por seu peso político, deveria integrar-se ao "Bloco dos Ricos". Tal argumento, apenas estatístico, está hoje superado pela própria dinâmica comercial estimulada pelo processo de integração. Os outros três países do MERCOSUL, absorveram, no primeiro semestre de 1995, a expressiva cifra de 14% do total de nossas exportações.

Nesse curto período de vida os três demais países da região triplicaram sua participação como mercado de destino de nossas exportações, e já não mais se encontram numa distância tão grande em relação a outros mercados. A Argentina é hoje nosso segundo principal parceiro comercial, atrás apenas dos Estados Unidos, enquanto as exportações brasileiras para o Paraguai e o Uruguai superam nossas vendas para parceiros mais tradicionais, como Espanha e Reino Unido.

No caso das nossas importações a evolução também foi expressiva. O MERCOSUL, que fornecia 7% do total das importações brasileiras em 1990, participou com 14% de nossas importações em 1994. Mesmo os mais céticos tenderiam a demonstrar algum entusiasmo diante desses resultados.

Em termos absolutos, as exportações brasileiras para o MERCOSUL, que foram de US$ 1,3 bilhão em 1990, passaram a US$ 5,9 bilhões em 1994, enquanto as importações cresceram de US$ 2,31 bilhões para US$ 4,4 bilhões.

Esse aumento da importância quantitativa do comércio com o MERCOSUL foi acompanhado também da melhoria qualitativa do intercâmbio, onde sobressaem exportações de automóveis, autopeças, eletroeletrônicos e bens de capital diversos, ou seja, produtos de alto valor agregado. Aliás, enquanto nossas exportações de produtos industrializados para o resto do mundo representam 60% do total de nossas vendas externas, no caso do MERCOSUL alcançam níveis próximos a 90%. De um modo geral, as exportações de produtos manufaturados geram mais empregos internos do que as vendas de produtos agrícolas ou minerais.

Uma segunda crítica muito freqüente ao MERCOSUL baseia-se no argumento de que todo o êxito exportador brasileiro resultou, não do esforço de integração, mas sim de um desequilíbrio macroeconômico: a política de câmbio fixo na Argentina, responsável pela sobrevalorização do peso e pelo aumento da propensão a importar daquele país. Essa tese esteve muito presente na imprensa, particularmente no ano de 1992, quando o déficit bilateral da Argentina com o Brasil foi de US$ 1,4 bilhão (note-se que foi de US$ 1,8 bilhão com os Estados Unidos, que absorvem cerca de 10% do total exportado pela Argentina, enquanto o Brasil absorve cerca de 20%).

Essa tese, que tinha mais aparência de racionalidade (na verdade a correlação é entre o nível de comércio e taxas de câmbio real, e não câmbio nominal), perdeu vigor com os resultados obtidos a partir de 1993. A política econômica argentina continuou fixa (como o seu câmbio), mas as exportações argentinas para nosso país cresceram em 50% em 1993 e mais de 100% em 1994, enquanto que as importações argentinas de produtos brasileiros subiram menos da metade daqueles percentuais.

Mudando de ponto de vista, verifica-se que o acesso ao mercado brasileiro tem sido um dos fatores decisivos na recuperação de vários setores produtivos dos demais países. A indústria automobilística argentina, por exemplo, passou de um nível de produção anual de cerca de 100 mil veículos no início dos anos 90 para cerca de 350 mil unidades atualmente, virtualmente em parte graças ao acesso facilitado ao mercado brasileiro. No setor agroindustrial estão sendo implementados vultosos investimentos, tanto na Argentina quanto no Uruguai, com vistas a atender à demanda crescente do mercado brasileiro.

A realidade do MERCOSUL vem diluindo, assim, as críticas baseadas em argumentos puramente aritméticos. A energia produtiva, a força transformadora desencadeada pelo processo, é muito maior do que os números, olhados a seco, fariam supor.

O aumento do fluxo de investimento intra-MERCOSUL também deve ser levado em conta quando se consideram os benefícios originados pelo processo de integração. Estima-se que o investimento direto de empresas brasileiras na Argentina tenha ultrapassado US$ 150 milhões somente em 1994, em uma demonstração de que a percepção que o setor privado tem do MERCOSUL vai além do objetivo do lucro comercial imediato e contempla ganhos de mais longo prazo. É um indicador da irreversibilidade do processo de integração.

O MERCOSUL tem, assim, produzido equilíbrio de benefícios. Equilíbrio dinâmico, bem entendido, não equilíbrio estático. Se se considerarem os fluxos de comércio ou de investimento ou qualquer outro indicador relevante ao processo de integração, em um momento isolado, sempre haverá desequilíbrio. Mas, se tomarmos em conta uma série temporal mais ampla, constataremos a tendência ao equilíbrio, em patamares cada vez mais altos. O equilíbrio permanente só poderia ser alcançado mediante mecanismos de comércio administrado – quotas, salvaguardas e restrições diversas – que inexistem no MERCOSUL. O equilíbrio nesse caso é indesejável, porque limitador das potencialidades do processo de integração. O balanço de ganhos e perdas com o MERCOSUL não pode ser feito a cada semana, mas no mínimo a cada ano, e de preferência em períodos mais longos. Os quatro anos já decorridos desde o início do processo indicam claramente que todos os sócios obtiveram benefícios.

Caberia assinalar que esses benefícios foram provavelmente mais expressivos para Brasil e Argentina do que para Uruguai e Paraguai. O aumento de exportações com destino ao MERCOSUL e do afluxo de investimentos motivados pelo processo integrador vem se dando de forma menos acelerada nos dois países menores.

Esse fato pode ser explicado por dois elementos: primeiramente, as economias uruguaia e paraguaia, por terem setores produtivos menos diversificados, e por trabalharem tradicionalmente com escala mais reduzida, respondem mais lentamente às oportunidades geradas pelo MERCOSUL; assim, uma empresa brasileira, acostumada a produzir para um mercado consumidor de 150 milhões de pessoas, não tem maiores dificuldades em aparelhar-se para atuar num mercado de 200 milhões, enquanto uma empresa uruguaia, que produz para um espaço econômico limitado a 3 milhões de consumidores e um PIB de US$ 10 bilhões, não terá meios de capacitar-se, em um período curto, para trabalhar com a escala do MERCOSUL.

A segunda razão é uma ampliação, no nível nacional, dessa realidade do nível empresarial: o MERCOSUL exige uma grande mudança dos modelos econômicos uruguaio e paraguaio, o que não ocorre – ao menos não de forma tão dramática – no Brasil e na Argentina. Somente uma nova estratégia de desenvolvimento – que não se estabelece em poucos anos – permitirá que os dois sócios menores maximizem os benefícios de sua inserção no MERCOSUL. Essa circunstância revela o peso e a dimensão do enorme esforço político que os governos uruguaio e paraguaio têm empreendido para participar plenamente do processo de integração.

III

Papel didático do MERCOSUL: liberalização e política industrial

O MERCOSUL exerce um papel didático sobre a economia brasileira, ao abrir caminho para a combinação de dois elementos essenciais à racionalidade econômica: liberalização comercial e política industrial. Isto ocorre porque o MERCOSUL, ao reduzir a zero as tarifas aplicadas aos produtos comercializados entre os quatro países, expõe diversas deficiências dos setores produtivos brasileiros, tanto aquelas decorrentes de problemas de competitividade internos de cada empresa quanto as que provêm de políticas públicas ineficazes. Os benefícios do MERCOSUL para o Brasil não estão simplesmente na abertura do nosso mercado a uma maior concorrência, mas na necessidade de reformulação e racionalização de políticas que essa maior concorrência impõe.

O MERCOSUL torna particularmente visível o fato de que a política industrial não se faz só com tarifas, nem mesmo principalmente com tarifas. As tarifas, quando muito altas, podem justamente servir como uma desculpa para não ter uma política industrial eficiente. Por esse raciocínio, as tarifas "protegem" a indústria, e basta: torna-se desnecessário formular uma melhor política tributária, desnecessário melhorar a infra-estrutura de transportes e comunicações, desnecessário incorporar novas tecnologias. Como vimos na Parte 1, o Brasil teve sucesso na política de substituição de importações porque manteve tarifas altas e restrições a importações, mas também porque implementou uma política industrial ativa e eficiente.

Nessa questão da liberalizacão comercial e da política industrial, dois elementos são essenciais: 1) evitar dogmatismos de qualquer natureza e agir em bases racionais; e 2) dispor de bons diagnósticos sobre eficiência e competitividade setorial em nível nacional e internacional (isto é, saber muito bem se nós somos eficientes neste ou naquele setor).

Para o "liberal ortodoxo", a simples expressão "política industrial" já causa arrepios e é acusada de veículo protecionista destinado a preservar "dinossauros".

Para o "nacionalista fanático", a "liberalização comercial" é uma modalidade pérfida de entreguismo.

Como quase sempre, esses extremismos são igualmente falaciosos, e a boa razão está no meio. Mas o difícil é que os extremos muitas vezes defendem interesses estabelecidos, com grande influência econômica, forte apoio político ou grande "apelo" populista. Em contraste, os defensores do "meio termo", mais próximos da razão, freqüentemente ficam mais distantes das forcas econômicas e políticas mais influentes.

O MERCOSUL é uma dessas idéias que florescem com a racionalidade. Um Brasil ortodoxamente liberal ou fanaticamente nacionalista não construiria um MERCOSUL. Evidentemente, o mesmo ocorre com Argentina, Paraguai e Uruguai.

IV

Perspectivas do MERCOSUL

O MERCOSUL exige esforço para realizar mudanças – dos países, das empresas e das pessoas. O MERCOSUL não "cria" problemas. Apenas coloca em foco problemas que já existiam muito antes nos países membros, desde as deficiências da malha viária até a escassez de coordenação entre os órgãos públicos e a falta de planejamento de médio e longo prazo. Os problemas saem do banho-maria, ou da gaveta, e ficam na berlinda. Não há como escondê-los mais.

O MERCOSUL é um processo de permanente enfrentamento de dificuldades, de tensão constante. Essa tensão deve ser vista, não como um problema, mas como a fonte de energia do processo de integração. Quando um fator de tensão é superado, em seguida surgem dois em seu lugar. Esse fenômeno deve ser visto, não como sinal de incompetência dos Governos ou incapacidade dos setores privados de absorverem o impacto da integração, mas, ao contrário, como uma prova da vitalidade do MERCOSUL. As tensões indicam que a integração está trazendo à luz problemas latentes, para resolvê-los, e dar lugar a novos problemas, que serão resolvidos já a partir de um patamar mais alto. Se não houvesse tensão não haveria avanço.

A atual etapa do processo de integração, inaugurada em 1° de janeiro de 1995, com a entrada em vigor dos instrumentos da União Aduaneira, pode ser vista em torno de duas linhas de tensão básicas. Quais são elas?

Em primeiro lugar, a tensão entre a consolidação dos instrumentos já aprovados e a busca de novos avanços. As negociações entre 1991 e 1994 foram tão intensas, e os impactos da integração vieram tão rápido, que surge naturalmente a tendência de simplesmente administrar o que já temos, introduzindo algum ajuste necessário, e não empreender novas ações integradoras.

Entretanto, o processo tem sua lógica própria – a do equilíbrio dinâmico – ou seja, uma ação gera a necessidade de outras ações, e assim por diante. Essa lógica exigirá permanentemente a ampliação da área negociadora, a adoção de novas normas e a concatenação de políticas.

Em segundo lugar, a tensão entre as políticas nacionais e o projeto comum. Quanto mais avança a implementação do MERCOSUL, maior o número de pontos em que as políticas nacionais de cada país contactam com a normativa comum. As administrações irão aos poucos acostumando-se a essa realidade. É interessante lembrar, a propósito, que até as primeiras décadas deste século, na maioria dos países do mundo, todas as preocupações sociais que se chocavam com a política econômica eram consideradas interferências indevidas. Hoje os governos não mais raciocinam desse modo, havendo-se incorporado a vertente social no processo de formulação e condução da política econômica. De forma semelhante, pode-se imaginar que as dimensões da integração econômica, que tendem inicialmente a ser tratadas como interferências indevidas nas políticas nacionais, em breve serão incorporadas de forma natural em todos as esferas da administração.

O ponto de equilíbrio que se venha a encontrar dentro dessas duas linhas de tensão determinará em grande parte o curso do MERCOSUL nos próximos anos.

O ponto de equilíbrio talvez possa ser buscado a partir da percepção de que o MERCOSUL é, no momento atual, ao mesmo tempo um projeto e um patrimônio. Um patrimônio porque os resultados já alcançados o tornam um instrumento inestimável para o desenvolvimento dos países membros, em termos humanos e materiais. E um projeto porque o sistema ainda não está completo, e o seu melhor funcionamento requer sempre novas ações, novos mecanismos e novos acordos. O sistema, incompleto como o temos, só funciona porque está em movimento rumo ao aperfeiçoamento. É o equilíbrio dinâmico. O patrimônio que já construímos só pode ser preservado por meio de novos avanços na execução do projeto. Os avanços, por sua vez, ampliarão o patrimônio, mas ao mesmo tempo introduzem riscos, desafios, tornam o sistema mais complexo, exigem novos desenvolvimentos. Esse duplo movimento permite associar a lógica interna do processo à sua dimensão econômica e social, sempre com um objetivo simples, quase óbvio, mas cuja percepção é absolutamente essencial: o MERCOSUL existe para ajudar brasileiros, argentinos, paraguaios e uruguaios a terem uma vida melhor.

Bibliografia

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Controvérsias no Mercosul: o Protocolo de Brasília ao Tratado de Assunção. Boletim de Integração Latino-Americana, Brasília, D.F., n. 4, p. 9-11, jan./mar. 1992.

_____. *O Mercosul no Contexto Regional e Internacional.* São Paulo: Ed. Aduaneiras, 1993. 204 p.

ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. Reestruturação Industrial e Integração Econômica: as perspectivas do Mercosul. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 97-113, jan./mar. 1993.

BAPTISTA, Luiz Olavo. O Impacto do Mercosul sobre o Sistema Legislativo Brasileiro. Revista da Indústria, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 144-157, jan./mar. 1992.

BARBOSA, Rubens Antonio, PANELLI, César Luis Fernando. A Integração Sub-Regional, Regional e Hemisférica: o esforço brasileiro. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson, CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira* II. Brasília, D.F.: Fundação Alexandre de Gusmão, São Paulo: Paz e Terra, 1994. 2v. (Coleção Relações Internacionais, 20). v. 1, p. 285-304.

BERGSTEN, Fred et al. *O Brasil e a Nova Ordem Internacional.* Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, FGV, 1991. 152 p.

BOLETIM DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA. Brasília, D.F.: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-geral de Assuntos de Integração, Econômicos e do Comércio Exterior, Grupo de Estudos Técnicos (1991). Trimestral.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior. *O Brasil e o Nafta: impacto sobre comércio e investimentos.* Brasília, D.F.: Abigraf, 1993. 138 p.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1994. 109 p.

CORREA, Paulo Maria Guilherme. Reestruturação Industrial e Inserção Internacional.: subsídios para a definição de uma política industrial no Mercosul. Rio de Janeiro: Funcex, 1993. 63 p. (Texto para Discussão, 83).

DRUMMOND, Maria Cláudia. O Mercosul Político: a Comissão Parlamentar Conjunta. Boletim de Integração Latino-Americana, Brasília, D.F., p. 22-27, mar.1993.

FARIA, José Ângelo Estrella. O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção. Brasília, D.F.: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior, 1993. 193 p.

FARIA, Werter R. Defesa da Concorrência no Mercosul. Brasília, D.F.: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1992. 71 p. (Estudos de Integração, 1).

HIRST, Monica. A Dimensão Política do Mercosul. Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, v. 10, n. 39, p. 58-65, abr./jun. 1994.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (coord.) Política de Reconversão: critérios e parâmetros para a formulação de um projeto de reconversão. Brasília, D.F.: Ipea, 1994. 170 p. (Estudos de Política Agrícola. Documentos de Trabalho, 19).

LINDNER, Eduardo. ZPEs Brasileiras: a necessidade de mudanças no contexto do Mercosul. Brasília, DF.: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993. 67 p. (Estudos da Integração, 4).

PEREIRA, Edgard Antônio, ROMANO, Ricardo. O Mercosul e as Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportações, Áreas de Livre Comércio e Áreas Aduaneiras Especiais. Brasília, D.F.: Ipea, 1992. 22 p., 25f. (Texto para Discussão, 283).

SEMINARIO CONDICIONES DE COMPETENCIA, AJUSTE Y ESTABILIDAD EN EL MARCO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL, 5-9 jul. 1993. Montevideo, Uruguay. Documento final. Montevideo: Cefir, 1993. 242 p.

SOUTO-MAYOR, Luis Augusto Pereira. Dumping e o Mercosul. Brasília, D.F.: Ipea, 1992. 14 p. (Texto para Discussão, 244).

_____. Salvaguardas: achegas a uma legislação comum aos países do Mercosul. Brasília, D.F.: Ipea, 1993. 23 p. (Texto para Discussão, 292).

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Instituto de Estudos Avançados. Mercosul: impasses e alternativas 1. São Paulo, 1991. 91 p. (Assuntos Internacionais, 18).

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Instituto de Estudos Avançados. Mercosul: impasses e alternativas 2. São Paulo, 1991. 74 p. (Assuntos Internacionais, 19).

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Instituto de Estdos Avançados. Mercosul: impasses e alternativas 3. São Paulo, 1991. 91 p. (Assuntos Internacionais, 20).

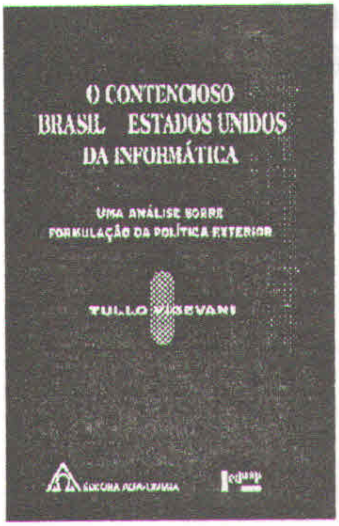
VEIGA, Pedro da Motta. Abertura Externa e Integração do Mercosul: cenários para o período de transição. Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, v. 8, n. 32, p. 15-31, jul./set. 1992.

_____. Mercosul: adaptando a estratégia de integração à realidade. Rio de Janeiro: Funcex, 1993. 14 p. (Texto para Discussão, 82).

VEIGA, Pedro da Motta (org.). *Cone Sul: a economia política da integração*. Rio de Janeiro: Funcex, 1991. 234 p.

VEIGA, Pedro da Motta. O Mercosul e a Liberalização Comercial nas Américas: notas sobre a estratégia brasileira para o continente. Rio de Janeiro: Funcex, 1993. 46 p. (Texto para Discussão, 76).

NOVAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS



O CONTENCIOSO BRASIL X ESTADOS UNIDOS DA INFORMÁTICA
Uma análise sobre formulação da política exterior

Tullo Vigevani - co-edição EDUSP
352 pp. – R$ 33,80

A leitura destas páginas deixa no leitor um sentimento agridoce de realismo temperado de uma ponta de melancolia. A culpa não é do estudo, que não poderia ser mais exaustivo, claro e sólido. O tema, porém, é inseparável da idéia de frustração e fracasso. Afinal uma autópsia pode, no máximo, esclarecer-nos sobre a *causa mortis* mas seria absurdo esperar dela alguma outra satisfação. Pois é isso o que surpreende justamente no livro: a capacidade de ir muito além do *post mortem*.

De fato, ao mostrar porque, no contencioso com os E.U.A., não foi possível sustentar até o fim as posições iniciais adotadas pelo Brasil em matéria de informática, Tullo Vigevani acaba por iluminar as causas internas e externas desse desfecho. Uma de suas conclusões básicas é sugerida já na Introdução: a dificuldade de consolidar uma política num contexto internacional conturbado, quando as bases de sustentação dessa política vão se debilitando, sem surgir qualquer outra alternativa.

Os fundamentos teóricos do trabalho inserem a disputa bilateral na moldura mais ampla de um sistema mundial de "estabilidade hegemônica". Entretanto, a pormenorizada e abrangente reconstituição histórica, com extenso recurso a arquivos de entidades privadas e entrevistas pessoais, não deixa de indicar, embora não seja esse o seu objetivo, que outros países como a Coréia do Sul e Taiwan, mais vulneráreis até devido à sua dependência militar, resistiram melhor às pressões hegemônicas. É que, nesses casos, a vantagem proveio de fatores internos: estabilidade econômica, crescimento sem crises debilitadoras de balanço de pagamentos, política de concentração e não de pulverização da indústria eletrônica, aliança com o setor financeiro, rápida aquisição de competitividade exportadora. Em outras palavras, é preciso conhecer a própria força, a do contendor e o meio, mas, como diz a conclusão, a diplomacia não tem como evitar a desorganização nas suas linhas de ação quando lhe falta uma "estratégia de política econômica e industrial".

Esta me parece a lição principal de uma análise sóbria e desapaixonada, de notável equilíbrio e isenção num tema muitas vezes envenenado pelas prevenções ideológicas: a de que a diplomacia pode ganhar tempo, pode adiar o momento da verdade mas não será capaz de nos socorrer indefinidamente se abusarmos da insistência no erro. No momento em que nos interrogamos de novo sobre o nosso projeto de Brasil, o livro de Tullo Vigevani é parte obrigatória do duro aprendizado de outra lição, a legada pelo saudoso Embaixador Araújo Castro: nenhum país dispõe de uma cota inesgotável de erros e quanto menor é o poder, menor será essa cota.

Rubens Ricupero

A VEZ DA AMÉRICA LATINA



DO SONHO À REALIDADE
A integração econômica latino-americana

Alfredo da Mota Menezes
280 pp. – R$ 25,15

Este livro analisa a história das tentativas de integração havidas na América Latina. Baseado em diferentes fontes de pesquisas busca-se recriar os fatos relacionados à integração econômica da área, nascida através da Cepal em 1960. Os argumentos levantados, os erros e os acertos, o momento político, obstáculos e desentendimentos, propostos e alternativas e o possível acúmulo de experiências são partes deste estudo.

São analisados longamente as tentativas de integração, através da Associação Latino Americana de Livre Comércio e do Mercado Comum Centro-Americano. Este livro mostra ainda outros fatores, próprios da região, que atuaram fortemente contra o processo.

No momento temos em andamento outra tentativa de integração sub-regional, aqui também analisada, começada em 1986, entre a Argentina e Brasil, com a participação do Uruguai (e, num futuro próximo, também com o Chile). A busca da unidade econômica é importante, levando-se em consideração o que houve no passado e principalmente o momento político e econômico da região. É fundamental encontrarmos alternativas para aumentar mercados e comércio entre vizinhos que, por anos, interessantemente, tentam ignorar-se.

O tema é, portanto, atual e busca atingir um público mais amplo, além do acadêmico. Aliás, este é um dos objetivos do autor. As tentativas de integração econômica anteriores não deram certo, em primeiro lugar, porque o grande público nunca soube o que estava ocorrendo. A sociedade tem que ser chamada a participar e, se entender útil, deverá dar suporte e apoio que faltaram em outros tempos. A idéia do livro é provocá-la.

O mundo está unindo-se em blocos de interesses e, talvez, fosse útil a esta parte do Continente trabalhar seriamente em torno de uma melhor unidade econômica. Nacionalismos exagerados, romantismos, passos apressados ou imposições de cima para baixo não podem ser a regra.

PEDIDOS À

EDITORA ALFA OMEGA
05413-000 - Rua Lisboa, 489 - São Paulo - SP
Tel.: (011) 852-6400 - Fax.: (011) 883-0746

MERCOSUL HOJE

Sérgio Abreu e Lima Florêncio
Ernesto Henrique Fraga Araújo

MERCOSUL HOJE, co-editado pela Alfa Omega e FUNAG — Fundação Alexandre de Gusmão, órgão vinculado ao Ministério das Relações Exteriores, cuja finalidade é promover atividades de natureza cultural, técnico-científica e pedagógica no campo das relações internacionais —, foi escrito por duas gerações de diplomatas profundamente engajados na construção da União Aduaneira.

De um lado, temos Sérgio Abreu e Lima Florêncio, carioca de Vila Izabel, diplomata formado em Economia pela Universidade do Estado da Guanabara (atual UERJ), com mestrado em Economia na Universidade de Ottawa, ex-professor de Economia da Universidade de Brasília e da Faculdade Moraes Júnior e professor de Política Externa Brasileira Contemporânea do Instituto Rio Branco.

Por outro lado, Ernesto Araújo, diplomata gaúcho formado em Letras pela Universidade de Brasília e no Curso de Preparação à Carreira de Diplomata, do Instituto Rio Branco. Entre 1992 e 1995, Ernesto Araújo trabalhou na Divisão do Mercado Comum do Sul do Itamaraty, sendo atualmente terceiro secretário na Missão do Brasil junto às Comunidades Européias em Bruxelas.

Esses dois artífices discorrem com maestria sobre tema que dominam com indiscutível segurança, pois colaboraram diretamente na construção do MERCOSUL. Portanto, o resultado é um trabalho rico em informações e que, apesar de sofisticado na análise das questões econômicas e de política externa, aborda esses temas complexos de forma acessível ao não especialista: a estrutura do livro é concebida de modo a cobrir de forma equilibrada a gênese, as instituições e as implicações econômicas e políticas do MERCOSUL.

Na Parte 1, é apresentado o processo de criação do MERCOSUL; na Parte 2, os mecanismos e o arcabouço institucional da União Aduaneira, na Parte 3, a inserção do MERCOSUL no contexto das relações econômicas internacionais do Brasil. A última parte do livro é dedicada a um balanço do caminho percorrido até hoje e à agenda dos problemas ainda por enfrentar no aperfeiçoamento desta grande obra aberta da diplomacia econômica brasileira.

Sem dúvida, *MERCOSUL HOJE* é o ensaio mais abrangente e atualizado sobre o tema já publicado no Brasil.

Autor nacional Cultura brasileira