

## DEZ ANOS DE MERCOSUL: UMA VISÃO BRASILEIRA

Paulo Roberto de Almeida <sup>1</sup>

*SUMÁRIO: 1- O Mercosul como processo histórico e como realidade sociológica, 2- Da integração Brasil-Argentina ao Mercado Comum do Sul, 3- A economia a serviço da política: a construção do Mercosul, 4- Desenvolvimento político e econômico do Mercosul de 1991 a 2000, 5- Estrutura jurídico-institucional do Mercosul, 6- Desenvolvimento de um espaço integrado e democrático na América do Sul, 7- Relações internacionais do Mercosul, 8- O Mercosul como projeto político: perspectivas, 9- Bibliografia.*

*SUMMARY: 1- The Mercosul like historic process and like sociologic reality, 2- Of integration Brazil-Argentina to Common Market of South, 3- The economy serving the politic: the construction of Mercosul, 4- Politic and economic development of Mercosul 1991 to 2000, 5- Juridic and institutional structure of Mercosul, 6- Development of the integrated and democratic space in South America, 7- Internacional relation of Mercosul, 8- The Mercosul like politic project: perspective, 9- Bibliography.*

*ÜBERSICHT: 1- Der Mercosul wie ein historical Prozess und einen sociologic Realität; 2. Con die Brazil-Argentina Integration bis der Süden allgemein Merket; 3. Die Wirtschaft dass der Politik aspecht bedienen; 4. Der Politike und Wirtschaft Entwicklung von 1991 bis 2000; 5. Die legal-institutional Strukyur von Mercosul; 6. Ein eingegliedert und demokratisch entwicklung in Süden Amerika; 7. Die International Aufstellungs von Mercosul; 8. Mercosul wie ein political Projekt: Sie Aussicht (Perspektive); 9. Die Bibliographie.*

<sup>1</sup>Doutor em Ciências Sociais. Mestre em Planejamento Econômico. Diplomata de carreira, Ministro-conselheiro na Embaixada do Brasil em Washington.

**RESUMO:** *Avaliação crítica dos primeiros dez anos do MERCOSUL, numa visão brasileira, tratando das seguintes questões: breve digressão histórica sobre os antecedentes do esquema integracionista, a decisão integracionista adotada pelo Brasil e pela Argentina, o desenvolvimento do MERCOSUL nos anos 1990, suas realizações materiais e frustrações econômicas, seus pressupostos políticos e sua estrutura jurídico-institucional, assim como as lacunas remanescentes do processo integracionista, em face dos desafios existentes nos planos regional, hemisférico e global, com destaque para a questão da Alca.*

**ABSTRACT:** *Critical assessment of the first ten years of MERCOSUL, from a Brazilian perspective, dealing with the following questions: brief historical information on the background process of the integration between Brazil and Argentina, the decision-making process in the context of the 1991 Asuncion treaty, the development of MERCOSUL in the 1990s, its achievements and shortcomings, its political underpinnings and its legal-institutional structure, as well as its unfinished agenda, together with the challenges ahead in the regional, hemispheric and global contexts, in particular the FTAA question.*

**DER ZUSAMMENFASSUNG:** *Die erste Kritische Schätzung Jahre's Mercosul, eine Brazilianinger anzischt über diese erste Punkte: Kurtz historical Information ob der früherer Umstand Integration Prozess, die Integrationalist Entsvehidung annehme in der Brazil und Argentina, der Mercosul Entwicklung seit 1990, seine materiell Verwirklichunger und die Frustration in die Wirschaft, sein politish Voraussetzung und seine legal-institutional Struktur, so da die Integrationalist Prozess dücke, auf der vorhanden Herausforderung aus der regional, hemisphärik und global Aspekts, sich auszeichnen als der Alca Problem.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *Integração. Brasil. Argentina. Mercosul. Relações internacionais no Mercosul.*

**KEY-WORDS:** *Integration. Brazil. Argentina. Mercosul. International relation of Mercosul.*

**SCHLÜSSELWÖRTER:** *Integration. Brazil. Argentina. Mercosul Die International Ausstellungen von Mercosul.*

## *1. O MERCOSUL como processo histórico e como realidade sociológica*

O MERCOSUL, entendido como processo complexo de construção progressiva de um espaço integrado no Cone Sul, transcende em muito as realizações econômicas, políticas e diplomáticas acumuladas ao longo dos primeiros dez anos de sua existência formal, contados a partir da assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991. Trata-se de uma realidade sociológica fortemente embasada no contexto histórico e político do subcontinente sul-americano, extravasando o simples conceito econômico de união aduaneira ou de mercado comum, visto que apresenta características iminentes do ponto de vista sócio-estrutural que vão além dos resultados alcançados nos planos comercial, político-diplomático ou mesmo “societal” dos quatro países membros. A realidade sociológica e o alcance efetivos do MERCOSUL na geoeconomia e na história política recente da região extrapolam a simples área coberta pelo território combinado dos quatro membros originais e dos dois países associados. Da mesma forma, seu “tempo histórico” de desenvolvimento ultrapassa a mera cronologia de uma década, devendo-se remontar à segunda metade do século XX para projetar sua influência real nas próximas décadas.

O presente texto pretende oferecer, segundo uma perspectiva brasileira, um balanço crítico dos primeiros dez anos do MERCOSUL em suas diferentes vertentes, e portanto, a avaliação sistêmica aqui proposta está explicitamente formulada a partir dessa visão nacional do processo integracionista. O texto se propõe a tocar nos seguintes aspectos, que comporão suas seções: depois desta introdução ao debate do problema e de uma breve digressão histórica sobre seus antecedentes, serão sucessivamente abordados o problema da “opção integracionista” no quadro da história política e econômica dos países membros na segunda metade dos anos 1980, com destaque para o protagonismo dos dois sócios principais, o desenvolvimento do MERCOSUL nos anos 1990, suas realizações materiais e frustrações econômicas, seus pressupostos políticos e sua estrutura jurídico-institucional, assim como as lacunas remanescentes do processo

integracionista, em face dos desafios existentes nos planos regional, hemisférico e global.

Qualquer avaliação ponderada de um processo de construção integracionista tão complexo como o MERCOSUL deve partir de premissas realistas e de critérios razoáveis de aferição de resultados e julgar os sucessos alcançados, assim com as insuficiências manifestas do projeto de mercado comum, em sua ótica e méritos próprios, que devem ser os dos objetivos originalmente propostos pelos “país fundadores” e expressos nos textos constitutivos, nos mandatos ulteriores e nas decisões derivadas, recusando, portanto, a adoção de uma perspectiva principista que consistiria na crítica à realidade existente a partir de um modelo suposto ideal de integração, geralmente identificado com o padrão europeu. O autor não pretende discutir implicações teóricas ou controvérsias jurídicas do MERCOSUL — como a falsa oposição entre o direito comunitário e o direito internacional —, não pertinentes ao objeto em foco e ao espírito deste balanço, que se limita ao desenvolvimento dos processos reais que marcaram seu itinerário nos primeiros dez anos a partir do Tratado de Assunção. Um rápido percurso sobre as origens históricas e os fundamentos econômicos do MERCOSUL torna-se entretanto necessário para identificar as diferenças, continuidades e rupturas em relação ao processo imediatamente anterior.

### *1. Da integração Brasil-Argentina ao Mercado Comum do Sul*

Os processos de aproximação, de cooperação e de integração entre a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai, que resultaram no Tratado de Assunção de 1991 e na construção integracionista ulterior, associando ao projeto outros países do Cone Sul latino-americano, possuem antecedentes políticos e estruturais tanto internos quanto externos ao esquema subregional, cujas principais etapas históricas de desenvolvimento poderiam ser sumariadas em torno de algumas datas simbólicas desse longo itinerário que provavelmente ultrapassa meio século de ensaios, logros positivos e frustrações.

Com efeito, data do início dos anos 1940, ainda antes da guerra europeia ter-se convertido num conflito mundial de proporções gigantescas, a tentativa de uma primeira união aduaneira bilateral Brasil-Argentina, aberta à época aos demais países da sub-região. Tal projeto foi descontinuado não apenas em função dos itinerários políticos diversos seguidos pelos dois países naquela conjuntura político-militar, como provavelmente também, no plano estrutural, em razão de assimetrias econômicas, da baixa intercomplementaridade industrial e do caráter ainda mais excêntrico de suas respectivas parcerias comerciais externas (Almeida, 1993). O projeto seria renovado no início dos anos 50, por iniciativa peronista, sob a forma de um segundo “Pacto ABC”, mas as naturais diferenças políticas e de orientação diplomática hemisférica entre os governos dos três países, no contexto da Guerra Fria, sepultaram rapidamente essa tentativa de caráter mais “hegemônico” do que propriamente econômico ou comercial. Dada a referida conjuntura, tanto as primeiras formulações de políticas comercial e industrial por parte da CEPAL (dirigida então por Raúl Prebisch) como o exemplo então oferecido pelo núcleo original do mercado comum europeu, incitaram o Brasil e a Argentina a retomarem o projeto integracionista. Vale recordar que, por limitações próprias ao GATT-1947, era impossível à época constituir uma simples área de preferências tarifárias entre os países interessados da região ou concluir um pacto comercial bilateral mais avançado entre os dois grandes, razão pela qual foi preciso adotar o formato de uma zona de livre-comércio, consubstanciada na ALALC, criada pelo primeiro Tratado de Montevideu (1960).

Não é preciso retomar aqui o itinerário de avanços e recuos desse esquema, logo sofrendo as restrições políticas dos governos militares ou a competição de projetos mais ambiciosos de integração, como o do Pacto Andino (1969). Na realidade, o Brasil e a Argentina sempre realizaram a maior parte das transações comerciais operadas ao abrigo dos acordos preferenciais da ALALC e dos mecanismos de liquidação de contas previstos no Acordo de São Domingo de 1965 (compensações interbancárias à base de créditos recíprocos, contrariamente aos sistemas de pagamentos multilaterais recomendados pelo FMI). O fato é que o Brasil e a Argentina, depois de praticamente duas décadas de objetivos conflitantes — inclusive no que se

refere ao aproveitamento dos recursos hídricos do Prata — e de uma competição militar tão irracional politicamente quanto custosa econômica e diplomaticamente — pois que envolvendo projetos nucleares sem qualquer correspondência com as realidades estratégicas e de segurança da região e no plano global —, decidiram retomar, o projeto de construção progressiva de um mercado comum bilateral, tal como inicialmente proposto nos anos 1950 por pioneiros da integração como Hélio Jaguaribe (Almeida, 1993). A reaproximação nos anos oitenta entre Brasil e Argentina foi possível graças ao contexto dos processos de redemocratização política e dos novos esquemas preferenciais existentes ao abrigo do segundo Tratado de Montevidéu (de 1980, que criou a ALADI, sucessora da ALALC) e da cláusula de habilitação do GATT (tal como emanada da Rodada Tóquio de negociações comerciais multilaterais, em 1979).

A fase que se estende do Programa de Integração e de Cooperação Econômica, desenhado em 1986 por diplomatas de ambos os países sob a liderança dos presidentes Raul Alfonsín e José Sarney, até a Ata de Buenos Aires de julho de 1990, passando pelo Tratado de Integração de 1988, corresponde a um processo bilateral de aprofundamento do movimento integracionista, que não tinha por motivação excluir outros parceiros subregionais, e cuja vocação primária era inteiramente condizente com o projeto de industrialização competitiva dos dois países e de fortalecimento de um centro econômico próprio no contexto subregional. Foi o caso, por exemplo do Uruguai, que acompanhou cada um dos entendimentos mantidos na segunda metade dos anos 1980 pelos seus dois vizinhos, mas que não desejou associar-se a eles. Até então, a liberalização recíproca do comércio e a definição de políticas setoriais comuns obedecia a uma lógica industrial e de fortalecimento conjunto da base econômica subregional. Os fundamentos empíricos do processo bilateral nessa fase eram fornecidos por um novo modelo de integração que combinava elementos “dirigistas” da experiência comunitária européia (a constituição de um mercado comum com o estabelecimento de políticas setoriais comuns, ativamente orientadas para a consolidação de estruturas produtivas locais) com a cobertura parcial típica dos esquemas preferenciais “aladianos” (seleção de setores para a redução progressiva das barreiras tarifárias e não-tarifárias).

Esse modelo tinha a vantagem de ser claro em seus objetivos de complementaridade industrial, mas acarretava igualmente a desvantagem de requerer a negociação de acordos específicos, sempre parciais, para o estabelecimento do objetivo do mercado comum em dez anos (de 1989 a 1998). Em todo caso, o conceito de MERCOSUL estava lançado, assim como o embrião das futuras instituições intergovernamentais — Conselho de Ministros, Grupo Mercado Comum, subgrupos de trabalho — que iriam marcar todo o processo de integração na década que se seguiu e de fato até a atualidade. Em termos de relações regionais e internacionais, as políticas externas do Brasil e da Argentina — e mesmo, de certo modo, suas políticas econômicas internas e externas — passavam a estar indissociavelmente ligadas e interconectadas, mesmo se, em diversas fases e para questões tanto tópicas como para elementos mais gerais das filosofias respectivas de cada governo, suas respectivas políticas externas divergissem por vezes dramaticamente no espírito e na letra da construção integracionista. Os regimes cambiais e as alianças externas preferenciais são apenas dois dos exemplos mais eloqüentes das assimetrias e discordâncias que o Brasil e a Argentina continuaram a exibir ao longo dos anos 1990 e mesmo durante momentos de crise do sistema político internacional e do sistema multilateral de comércio. O elemento novo, contudo, a ser destacado como resultado da integração dos anos 1980 seria a definição de uma relação privilegiada entre os dois países que modificou de forma relevante o cenário estratégico na América do Sul.

### *3. A economia e o serviço da política: a construção do MERCOSUL*

A conjuntura política e econômica, interna e externa ao Cone Sul, mudou significativamente no período entre meados de 1985 e final de 1990. As difíceis negociações da Rodada Uruguai para a liberalização do acesso a mercados e para a regulação de setores não cobertos ou insuficientemente cobertos pelas regras do GATT — em serviços, investimentos, propriedade intelectual, agricultura, têxteis — assim como o novo impulso dados aos

esquemas regionais de liberalização e de integração introduziram um novo desafio para o esquema concertado entre o Brasil e a Argentina. O debate tinha a ver com o ritmo e a cobertura do processo de integração, julgado por muitos observadores à época como excessivamente lento e cauteloso — “flexível e gradual” nos termos dos entendimentos bilaterais. A entrada em vigor do acordo de livre-comércio entre o Canadá e os Estados Unidos em 1989 e a perspectiva de sua extensão a outros países do hemisfério tal como propugnava a “Iniciativa para as Américas” de George Bush em junho de 1990, a perspectiva de uma “fortaleza Europa” a partir de 1993, prometida pelo Ato único Europeu de 1986, assim como a não conclusão da Rodada Uruguai em dezembro de 1990, em Bruxelas, como previsto no esquema inicial, foram fatores que, tomados conjuntamente, atuaram de maneira decisiva na decisão em favor da conformação do MERCOSUL.

Sem desconsiderar os fatores extra-regionais acima mencionados, o fator singular mais importante na tomada de decisão política em favor do formato quadrilateral do MERCOSUL ocorreu durante os anos iniciais dos governos Carlos Menem e Fernando Collor de Mello, cujo compromisso político foi o de buscar o aprofundamento e a aceleração da integração a dois, reduzindo significativamente (para apenas quatro anos) os prazos e as modalidades previstos no Tratado de 1988. O referido compromisso foi referendado pela Ata de Buenos Aires, em julho de 1990, e suas conseqüências não se limitaram à mudança de ritmo do processo bilateral, mas afetaram, fundamentalmente, o caráter do processo de integração. Em lugar da abordagem “dirigista” e flexível” do esquema anterior, a integração assumiu uma natureza livre-cambista e o desmantelamento das barreiras existentes passou a ocorrer de forma automática (Almeida, 1998).

Essa decisão “dramática”, tanto em termos políticos como comerciais, determinou uma nova configuração nos equilíbrios subregionais, com a convocação de reuniões de consultas entre os principais interessados no processo, que nessa conjuntura envolvia o Chile e o Uruguai, mas não ainda o Paraguai. O país andino do Pacífico logo chegou à conclusão de que não poderia ingressar num projeto de mercado comum cujos pressupostos tarifários iam a contra corrente de seu perfil linear de uma tarifa única e



exclusiva de 11%, num momento em que Brasil e Argentina ainda exibiam médias tarifárias superiores a 40%, com picos por vezes superiores a 100%. O Chile eximiu-se, portanto, de ingressar no novo esquema subregional, preferindo apostar numa futura negociação comercial com os Estados Unidos (retomada apenas dez anos depois, em dezembro de 2000, e com resultados ainda bastante incertos). O Paraguai, por sua vez, após ter-se provisoriamente reabilitado de uma longa fase ditatorial e caudilhesca, foi incorporado ao esquema negociador com o apoio do Brasil, dado o interesse deste último em disciplinar o comércio ilegal na fronteira entre os dois países.

Como resultado de seis meses de intensas negociações entre os quatro países do Cone Sul, chegou-se à definição de um instrumento plurilateral de integração — conhecido desde então por Tratado de Assunção — cujas linhas básicas, entretanto, já tinham sido dadas pelo tratado de integração bilateral de 1988 e sobretudo pelo esquema livre-cambista bilateral da Ata de Buenos Aires de julho de 1990. Todos os mecanismos, instrumentos, órgãos e em especial os calendários de desgravação eram essencialmente os mesmos, com algumas exceções tópicas concedidas em termos de prazos maiores (um ano adicional) e de ampliação da lista de produtos sensíveis concedidas aos dois novos sócios menores. Mais importante foram preservadas a reciprocidade política total e absoluta entre os países membros e a igualdade de direitos e obrigações entre eles, inclusive no plano da tomada de decisões, a despeito dos diferenciais de peso e importância relativos intra-MERCOSUL ainda mais dramáticos do que aqueles existentes entre os integrantes do outro único esquema historicamente conhecido e exitoso de mercado comum, a Comunidade Européia. Essas assimetrias absolutas existentes no MERCOSUL — com o Brasil representando entre 70 e 80% de sua massa física, em termos de território, população, produto bruto e comércio exterior — também viriam a existir no NAFTA então em conformação, mas sem o complicador, neste último caso, dos regimes uniformes, das políticas setoriais harmonizadas (ou pelo menos coordenadas) e, sobretudo, da política comercial e da tarifa externa comum que se tornam obrigatórias quando se passa de um simples esquema de livre-comércio para a maior complexidade do mercado comum.

O MERCOSUL quadrilateral estava, portanto, formalmente criado, com o nome oficial — não de tratado **do** mercado comum **do** Sul, como muitas vezes se acredita, mas — de “tratado para a constituição de **um** mercado comum **entre** Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai”, colocando assim no futuro o que então era um projeto extremamente ambicioso no que se refere a prazos e natureza dos compromissos assumidos (nada menos que a “harmonização de políticas setoriais” e a “coordenação de políticas macroeconômicas”, por exemplo). Na letra, como se disse, o Tratado de Assunção nada mais é senão uma reprodução *ipsis litteris* dos mecanismos estabelecidos na Ata de Buenos Aires, ainda que seu espírito formal tenha sido adaptado ao esquema quadrilateral e que, na fase subsequente de negociações internas e externas, o conteúdo substantivo das políticas econômicas e comerciais adotadas eventualmente por cada um dos quatro membros originais estivesse longe das características de *ipsis verbis* que seria de se esperar de um esquema elaborado de integração como pretende ser um mercado comum. Essa característica se refletiria no desenvolvimento do MERCOSUL, como se verá.

#### 4. Desenvolvimento político e econômico do MERCOSUL de 1991 a 2000

Os dez anos que se seguiram à data de assinatura do Tratado de Assunção, em março de 1991, foram marcados por diferentes fases de desenvolvimento interno e externo do MERCOSUL, tanto em função do seu calendário próprio — definido de maneira bastante otimista, de estabelecimento progressivo e de consolidação do mercado comum (ainda um objetivo não alcançado, como se sabe) —, como em virtude de processos internos e externos que impactaram de forma negativa essas diferentes etapas, sem que os Estados membros lograssem controlar, a cada vez, o itinerário e o desenrolar das forças econômicas e políticas em jogo nas tendências de curto prazo do futuro mercado comum. A última década pode ser dividida *grosso modo* em três etapas: (a) a fase de transição, prevista no próprio tratado, até o final de 1994; (b) a configuração institucional da união

aduaneira, iniciada formalmente em primeiro de janeiro de 1995, mas que de fato corresponde a uma “segunda fase de transição”, pois que abrindo espaço de tempo adicional para que fossem completados os requisitos de uma zona de livre-comércio completo e de uma união aduaneira acabada; (c) finalmente, uma conjuntura de crise política e econômica aberta com a desvalorização do real em janeiro de 1999 e a ameaça subsequente de dolarização na Argentina. Os contenciosos comerciais e os reclamos protecionistas decorrentes foram em grande medida contornados por um programa de “relançamento” do MERCOSUL no ano de 2000, a despeito das pressões dos Estados Unidos e de outros países (em particular o Chile, que hesita entre a adesão plena ao MERCOSUL e um acordo de livre comércio com os EUA) em favor da antecipação dos prazos negociadores para a formação da área de livre comércio hemisférica (ALCA).

Os objetivos fixados no Artigo 1º do Tratado de Assunção para a fase de transição eram muito claros, a saber: a constituição, até 31 de dezembro de 1994, de um mercado comum, caracterizado pela “livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos”, pelo “estabelecimento de uma tarifa externa comum” e pela “coordenação das políticas macroeconômicas”, assim como o “compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes”. No que se refere, por exemplo, à livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países membros, tal deveria ser atingida por meio, entre outros, da eliminação de direitos alfandegários e de restrições não-tarifárias à circulação de bens e serviços, ou seja, alcançando-se uma zona de livre-comércio. No prazo acordado, as metas foram atingidas apenas parcialmente, essencialmente no que se refere à livre circulação de bens — embora vários produtos permanecessem nas listas de exceções, com restrições de diversas ordens — mas não no tocante a serviços ou a uma indefinida categoria de “fatores produtivos”, que poderia ser considerada como o equivalente da circulação de trabalhadores (ou pelo menos de trabalho especializado).

Desse ponto de vista, e mesmo considerando-se uma “segunda fase de transição” no período posterior a 1995 (quando foi estabelecido um programa para o acabamento dos objetivos do Tratado de Assunção conhecido como “MERCOSUL 2000”), o MERCOSUL permanece uma zona

de livre-comércio incompleta, embora a livre circulação de bens contemple a quase totalidade da pauta aduaneira, pelo menos em número de itens. Entretanto, parte expressiva do comércio intrarregional, senão em volume pelo menos em valor, é composto por produtos do setor automobilístico (automóveis e peças), que permaneceu à margem da zona de livre comércio durante os primeiros dez anos do MERCOSUL. Foi apenas em dezembro de 2000 que, finalmente, se logrou estabelecer um marco comum, quadripartite para o comércio administrado para esse setor, muito embora algumas dúvidas subsistam quanto à capacidade argentina (e dos outros dois sócios menores) de cumprir o acordado. Um acordo-marco para a livre circulação de serviços — Protocolo de Montevideu, adotando basicamente o modelo do GATS — foi adotado em dezembro de 1997, prevendo a liberalização progressiva da oferta de serviços inter-regionais num prazo de dez anos, mas sua implementação depende da negociação de acordos setoriais específicos e de compromissos explícitos de abertura, que se encontram atualmente na Segunda Rodada de Negociações.

No que tange a Tarifa Externa Comum, esta foi efetivamente definida nos prazos fixados (isto é, antes de 31.12.94), o que teoricamente converteria o MERCOSUL em uma união aduaneira a partir de 1995, mas a implementação da TEC sofreu igualmente novos atrasos temporais e a imposição adicional de regimes temporários de exceção (listas de exceções nacionais, definidas por cada um dos membros, e portanto, diferenciadas e não aplicadas de forma quadripartite). Outras exceções dizem respeito às Listas de Convergência, acordadas na Reunião Ministerial de Ouro Preto, em dezembro de 1994, para Bens de Capital (com vigência até 01/01/2001 – em fase de renegociação) e para Produtos do Setor de Informática e Telecomunicações (com vigência até 01/01/2006). A TEC se apresenta com uma estrutura racional em termos econômicos, comportando em seu regime normal um leque de dispersão relativamente reduzido (de 0 a 20%), que esposou características da própria tarifa aduaneira brasileira — compreensivelmente o país de maior relevância para o comércio intra e extra-regional. Sob o impacto da crise financeira asiática e em vista os problemas decorrentes do choque de competitividade externo tanto sobre o Brasil quanto a Argentina, a TEC foi objeto de revisão em dezembro de 1997,

procedendo-se, por meio de acordo quadripartite, a um aumento linear de 3 pontos nas alíquotas efetivas, o que representou um aumento de 25% na tarifa média de 14% aplicada geralmente pelos países membros. Durante a última reunião do Conselho do Mercado Comum (Florianópolis, 14 e 15/12/2000), os Estados Partes alegaram necessidades fiscais para não procederem à redução integral do aumento transitório da TEC. Nessa ocasião, foi acordada a redução dos níveis tarifários adicionais para 2,5 pontos percentuais, com o compromisso de estabelecer novas reduções de acordo com cronograma a ser definido até 30 de junho de 2001. A TEC deveria ser complementada por uma política comercial conjunta dos países membros em relação a terceiros países, mas diversos elementos dessa política permaneceram carentes de uma definição, como no caso dos incentivos fiscais. Durante a fase de transição, houve consenso de que se deveriam identificar os casos de política industrial ou fiscal suscetíveis de representar subsídios ou vantagens indevidas para qualquer dos membros, em vista de sua harmonização ulterior, com vistas a evitar distorções comerciais na região. Apesar de esforços conduzidos na fase subsequente, não houve contudo acordo nesse sentido, o que aliás gerou polêmicas internas relativas a regimes especiais concedidos ao setor automobilístico no Brasil e na Argentina. O Brasil considera que o desmantelamento de sua política de incentivos fiscais e creditícios, como por exemplo os programas promovidos pelo BNDES, vincula-se estreitamente ao correspondente desmantelamento da aplicação unilateral e abusiva de direitos antidumping e medidas compensatórias no comércio intrazona. A consolidação de uma união aduaneira perde sentido se não forem criados mecanismos e disciplinas comuns nessas duas áreas.

No mesmo sentido, o tema da coordenação das paridades cambiais, importante em vista de suas repercussões imediatas nas correntes de comércio e nos fluxos de capitais, foi objeto de estudos aprofundados, a partir de uma análise dos regimes cambiais nacionais existentes e do papel, na definição das paridades recíprocas, do intercâmbio intra e extrazona. Não se logrou, contudo, uma definição tendente à adoção de um sistema de bandas convergentes ou mesmo um sistema monetário baseado em paridades fixas, tendo em vista os grandes descompassos observados nos

processos de ajuste e de estabilização macroeconômica, praticamente desde o início do MERCOSUL. A Argentina adotou, como se sabe, a partir de maio de 1991 (Plano Cavallo), uma lei de conversibilidade, sustentada numa paridade absoluta entre o peso e o dólar, enquanto o Brasil tardava até 1994 para iniciar seu processo de estabilização (Plano Real), parcialmente sustentado numa âncora cambial. A despeito da vontade política dos governos dos quatro países membros, fatores de política econômica interna na Argentina e no Brasil (recessão, desemprego, sistemas de câmbio diferentes, processos eleitorais), acoplados às conseqüências das crises financeiras internacionais de fins de 1994 no México, de 1997 na ásia e de 1998 na Rússia e no próprio Brasil em seguida, causaram sérias dificuldades para a continuada evolução positiva do processo negociador regional.

A desvalorização do real, em janeiro de 1999, e a introdução subsequente de um regime de flutuação cambial deflagraram uma grave crise político-comercial e de credibilidade externa. Na esteira da crise da desvalorização, foi criado, em junho de 1999, o Grupo de Trabalho sobre Coordenação de Políticas Macroeconômicas, com vistas a retomar os entendimentos sobre o tema e propor ações tendentes ao aumento da percepção de credibilidade do bloco frente aos investidores internacionais. O exercício quadripartite de coordenação macroeconômica sem dúvida agrega projeção internacional aos programas de estabilidade monetária dos países da região, a despeito das críticas de que foram reduzidos seus resultados concretos e de que os ganhos em termos de credibilidade externa do Brasil se deveram muito mais aos indicadores macroeconômicos alcançados individualmente pelo País do que a qualquer iniciativa ou outro esforço que se possa reputar ao Grupo de Trabalho sobre Coordenação de Políticas Macroeconômicas. É acertado notar, no entanto, que a publicação em outubro de 2000 de indicadores macroeconômicos sobre aspectos fiscais e a antecipação dos prazos previstos para a definição de metas macroeconômicas não foram suficientes, por exemplo, para evitar a atual crise de credibilidade da Argentina nos mercados externos.

A desvalorização do Real foi igualmente impactante em termos políticos e comerciais, dada a imediata reação do setor privado argentino,

logo encampada pelo Governo de Buenos Aires às vésperas da eleição. O receio, que se comprovou infundado, de inundação de produtos brasileiros nos mercados vizinhos ou de fuga de capital para o Brasil reacendeu demandas protecionistas por parte de setores de menor competitividade naquele país. Foi possível perceber-se a magnitude do problema, de toda forma, pela queda inédita no volume do intercâmbio intra-MERCOSUL, com a redução do saldo comercial até então acumulado pela Argentina contra o Brasil. No ano seguinte, porém, os fluxos de comércio já tinham retomado os valores anteriores à crise financeira, mas subsistiam os problemas de competitividade argentina vinculados em parte a seu regime cambial rígido.

De forma geral, deve-se reconhecer que o MERCOSUL atuou, em seus primeiros dez anos, como uma espécie de mecanismo anti-cíclico no plano das conjunturas econômicas, servindo o Brasil, aliás, como provedor de saldos comerciais para seus parceiros. O bloco constituiu-se em fator eminentemente positivo para a consolidação de políticas orientadas para a estabilização macroeconômica, para a busca de competitividade interna e externa e para a introdução de medidas de ajuste fiscal e de regimes regulatórios responsáveis e avançados na região. Os avanços, quer no plano da liberalização do acesso aos mercados recíprocos, quer no terreno da coordenação e harmonização de políticas têm sido mais lentos do que o desejado por seus planejadores originais ou pretendido por alguns entusiastas da integração, mas a cautela na implementação das medidas previstas e necessárias representa, talvez, uma garantia contra retrocessos eventuais.

As crises ocasionais enfrentadas pelos países membros — que foram confundidas por vezes com crises do próprio MERCOSUL, seja em matérias de imprensa, seja em comentários de observadores menos avisados — deram oportunidade a que alguns desses observadores sugerissem a passagem a instituições supranacionais, quando não à criação de uma moeda única do bloco, como forma de contornar protecionismos setoriais ou de se precaver contra crises financeiras importadas. O falso conflito entre moeda comum do MERCOSUL ou dolarização unilateral chegou mesmo a ser agitado no final do mandato do Presidente Menem, merecendo, como seria de se esperar,

cauteloso tratamento por parte das autoridades econômicas no Brasil e na Argentina. A despeito das críticas quanto à morosidade e pouca eficácia do exercício de coordenação macroeconômica, foram dados em dezembro de 2000 os primeiros passos na direção de um espaço monetário integrado no MERCOSUL, com o anúncio de metas e mecanismos de convergência macroeconômica referentes à: i) variação da dívida fiscal líquida do setor público consolidado; ii) dívida líquida do setor público consolidado (deduzidas as reservas internacionais) sobre o PIB nominal; iii) inflação, com base nas estatísticas harmonizadas elaboradas pelo Grupo de Monitoramento Econômico, recentemente criado.

### **5. Estrutura jurídico-institucional do MERCOSUL**

No âmbito institucional, o Protocolo de Ouro Preto, adotado em dezembro de 1994 para atender ao estipulado no Artigo 18 do Tratado de Assunção, confirmou a escolha básica de 1991 por uma estrutura orgânica de tipo intergovernamental, descartando-se, portanto, o chamado “salto supranacional” desejado por alguns teóricos. Esse Protocolo estabeleceu a seguinte estrutura institucional “definitiva”:

- a) Conselho do Mercado Comum (CMC): órgão supremo do processo de integração, composto pelos ministros de Relações Exteriores e de Economia; adota decisões;
- b) Grupo Mercado Comum (GMC): órgão executivo cuja função é a de assistir o Conselho nas decisões de natureza executiva; adota resoluções;
- c) Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM): assiste o GMC na aplicação dos principais instrumentos de política comercial comum;
- d) Comissão Parlamentar Conjunta (CPC): canal de representação dos Parlamentos dos quatro países, encaminhando suas propostas ao CMC;
- e) Foro Consultivo Econômico-Social (FCES): permite aos



diferentes setores da sociedade (sindicatos, consumidores, sociedade civil em geral) encaminhar seus pleitos e proposições aos órgãos de decisão, no seu caso ao GMC;

- f) Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM): com sede em Montevidéu e vinculada ao GMC, faz o registro das decisões tomadas pelos órgãos permanentes e facilita o processo de solução de controvérsias na fase arbitral.

Desde a assinatura do Tratado de Ouro Preto, a estrutura institucional tem sofrido pequenas modificações, caracterizadas principalmente pela criação de novos foros. A última reestruturação institucional do MERCOSUL foi aprovada pela Decisão CMC No. 59/00, durante a XIX Reunião Ordinária do CMC (Florianópolis, 14 e 15/12/2000). Cabe recordar apenas que o relançamento criou foros informais e paralelos à estrutura institucional, como forma de dinamizar e elevar a importância política de certos temas. Alguns desses foros informais foram finalmente incorporados à estrutura ao final da Cúpula de Florianópolis. Sem alterar a estrutura dorsal do MERCOSUL, a Decisão 59/00 consagra a seguinte estrutura institucional do MERCOSUL:

#### 1- Grupo Mercado Comum

A- Subgrupos de Trabalho: passam a ser em número de quatorze, a saber: SGT-1 “Comunicações”; SGT-2 “Aspectos Institucionais” (o antigo SGT-2 “Mineração” fundiu-se com o SGT-9; e foi incorporado o antigo Grupo Ad Hoc de Aspectos Institucionais); SGT-3 “Regulamentos Técnicos e Avaliação de Conformidade”; SGT-4 “Assuntos Financeiros”; SGT-5 “Transportes”; SGT-6 “Meio Ambiente”; SGT -7 “Indústria”; SGT-8 “Agricultura”; SGT-9 “Energia e Mineração”; SGT-10 “Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social”; SGT-11 “Saúde”; SGT-12 “Investimentos” (incorporou a antiga Comissão de Investimentos do SGT-4); SGT-13 “Comércio Eletrônico” (incorporou o antigo Grupo Ad Hoc sobre Comércio Eletrônico); SGT-14 “Acompanhamento da Conjuntura Econômica e Comercial” (incorporou o antigo Grupo Ad Hoc de Acompanhamento da Conjuntura Econômica e Comercial).

B- Reuniões Especializadas: passam a ser em número de oito, a saber: “Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas, Prevenção de seu uso indevido e Recuperação de Drogadependentes”; “Mulher”; “Ciência e Tecnologia”; “Comunicação Social”; “Turismo”; “Promoção Comercial”; “Municípios/Intendências do MERCOSUL”; “Infra-estrutura da Integração”.

C- Grupos Ad Hoc: passam a ser em número de quatro, a saber: “Concessões”; “Setor Açucareiro”; “Compras Governamentais”; “Relacionamento Externo”.

D- Comitê de Cooperação Técnica

E- Comitê de Diretores de Aduana

F- Comitê de Sanidade Animal e Vegetal

G- Grupo de Serviços

## 2- Comissão de Comércio do MERCOSUL

Os Comitês Técnicos: passam a ser em número de sete, a saber: CT-1 “Tarifas, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias”; CT-2 “Assuntos Aduaneiros”; CT-3 “Normas e Disciplinas Comerciais”; CT-4 “Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade”; CT-5 “Defesa da Concorrência”; CDCS “Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas; CT-7 “Defesa do Consumidor”. Foram eliminados o CT-8 “Barreiras Não-Tarifárias” (tema em tratamento no âmbito do Grupo informal de Acesso a Mercados), CT-9 “Automotivo” (tema definitivamente incorporado ao MERCOSUL pela Decisão 70/00) e CT-10 “Têxtil”.

Muito embora as finalidades do MERCOSUL tenham sido muitas vezes definidas como tendencialmente correspondentes aos objetivos perseguidos pelo processo de integração europeia, não se julgou necessário em Ouro Preto que o sistema institucional seguisse os mesmos padrões que aqueles implementados no âmbito do Tratado de Roma. Buscou-se, ao contrário, garantir um modelo que correspondesse às realidades intrínsecas — com todas as limitações de fato existentes — do esquema subregional, preservando os espaços de soberania nacional alocados aos Estados membros. Os responsáveis políticos pelo processo de integração estavam

conscientes de que qualquer “salto supranacional” nessa fase preliminar de implantação da união aduaneira, poderia comprometer os objetivos nacionais de estabilização macroeconômica ou alterar o delicado equilíbrio entre competências nacionais e atribuições decisórias coletivas.

Do ponto de vista da tomada de decisões nos órgãos políticos do MERCOSUL — Conselho e Grupo Mercado Comum —, o sistema adotado é o consenso entre os Estados Partes e na presença de todos os seus membros. Esse processo tem suas vantagens, mas também apresenta inconvenientes. Ao mesmo tempo em que ele leva os quatro Estados a se colocarem de acordo para adotar uma decisão válida, ou seja, obriga a uma negociação exaustiva de cada ponto relevante da agenda comum, ele introduz uma certa rigidez estrutural no encaminhamento dos problemas, ao colocar os quatro países em pé de igualdade, independentemente de seu peso econômico relativo ou da magnitude de seus interesses na construção da nova área de integração.

No que tange a resolução de diferendos entre os membros, o Protocolo de Brasília (1991) adotado para o período de transição instituiu um sistema de solução de controvérsias que foi confirmado, em suas grandes linhas, pela conferência de Ouro Preto. O mecanismo prevê quatro instâncias resolutivas, com procedimentos adequados a cada uma delas: além de negociações diretas entre as partes envolvidas e da intervenção do Grupo Mercado Comum, já previstas no próprio Tratado de Assunção, adotou-se o recurso a um sistema arbitral (por meio de um Tribunal *ad hoc*) e previu-se igualmente um procedimento para as reclamações formuladas por particulares, não necessariamente mais expedito. O Protocolo de Ouro Preto agregou mais uma instância resolutiva: após o término insatisfatório de negociações diretas, é possível levar o litígio à consideração da Comissão de Comércio, antes de submetê-lo à apreciação direta do GMC. Essencialmente, os mecanismos previstos configuram dois métodos complementares de solução de controvérsia: a via diplomática tradicional de negociação e o recurso à instância jurisdicional de caráter arbitral. Aperfeiçoamentos nesse sistema, tendentes a acelerar a transição entre os procedimentos, deveriam ter sido introduzidos no final de 2000, mas não houve consenso entre os países

membros sobre os pontos identificados: eles previam, basicamente, a eliminação da fase do GMC, o reforço do laudo arbitral, critérios para a conformação de listas de especialistas e árbitros (criação de lista específica de árbitros-presidentes, com dois por país, o que poderia trazer maior harmonia entre os laudos) e alternativas para uma interpretação uniforme da normativa MERCOSUL (comportando algumas estipulações para a fase pós-laudo, entre elas sua implementação e eventual retaliações, a exemplo do que já existe na OMC).

## ***6. Desenvolvimento de um espaço integrado e democrático na América do Sul***

A evolução da interdependência econômica no Cone Sul e a conformação de um espaço econômico integrado e democrático na América do Sul foram dois processos não inteiramente controlados pelos estadistas, diplomatas ou pelos demais responsáveis pela administração da implementação do Tratado de Assunção nestes dez primeiros anos do MERCOSUL. Ainda assim, algumas das ações resultaram de iniciativas dos próprios dirigentes do processo integracionista no Cone Sul, enquanto outras emergiam como reação ou efeito indireto de eventos ou processos políticos e econômicos ocorridos na região nesse período, aos quais os governos dos países membros procuraram enquadrar na agenda de trabalho do projeto integracionista. Algumas dessas novas iniciativas devem ser sublinhadas, uma vez que elas confirmam a vocação do MERCOSUL em ultrapassar seus meros efeitos comerciais ou derivações econômicas no sentido de firmar-se como polo de desenvolvimento desse espaço integrado e democrático na América do Sul, objetivo implícito na letra e no espírito do tratado. As duas realizações significativas a esse respeito referem-se à chamada “cláusula democrática” do MERCOSUL, impulsionada involuntariamente pelas desventuras políticas do Paraguai, e à valorização do conceito de América do Sul no planejamento político-diplomático do futuro do MERCOSUL, elemento tributável inteiramente à diplomacia brasileira.

A rigor, a valorização do regime democrático como princípio organizativo básico da integração precede o próprio MERCOSUL, uma vez que, desde a Declaração de Iguazu, em novembro de 1985, Brasil e Argentina nunca cessaram de reiterar a adesão aos valores democráticos como uma das vigas mestras da construção dos projetos de cooperação e de integração, tanto bilateralmente como na região, de modo mais amplo. A invocação tinha sua razão de ser, em virtude da recente transição política em ambos os países e da existência, sobretudo no vizinho platino, de bolsões anti-democráticos entre os militares e de grupos dispostos a tutelar, quando não a contestar, as democracias renascentes e sua valorização do jogo político-partidário. Mas essa adesão à democracia e a seus procedimentos somente adquire *status* de requerimento indispensável à participação no processo integracionista — só se torna um *binding principle*, como diriam os anglosaxões — quando por duas vezes ocorre a ameaça de ruptura do regime democrático no Paraguai. Em ambas as ocasiões, os países do MERCOSUL, liderados por Brasil e Argentina, emitiram declarações e produziram instrumentos apropriados no âmbito do MERCOSUL com o objetivo explícito de salvaguardar não apenas a aparência, mas se possível a essência do sistema democrático no Paraguai.

Em 1996, por exemplo, foi assinada a Declaração Presidencial sobre o “Compromisso Democrático no MERCOSUL”, pela qual os quatro países assumiram o compromisso de consultarem-se e de aplicarem medidas punitivas, dentro do espaço normativo do bloco, em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática em algum Estado membro. Tratava-se, numa primeira abordagem, de uma fórmula branda, mas ela tinha sido de todo modo implementada previamente, na prática, pela ação decisiva da diplomacia brasileira — secundada pelos Estados Unidos, Argentina, União Européia e outros países, inclusive com a ameaça de boicotes e sanções punitivas — quando da primeira tentativa de golpe militar por parte do General Lino Oviedo. De fato, um golpe de estado bem sucedido no Paraguai violaria antes o espírito do que a letra do Tratado de Assunção e apesar de que os presidentes da Argentina e do Brasil tivessem advertido que um tal evento suscitaria a expulsão do Paraguai do

MERCOSUL, não havia, estritamente, base legal para fazê-lo (Dahène, 2000, p.154)

Na segunda vez, se tratou do assassinato do vice-presidente, crime no qual teria estado implicado o mesmo General Oviedo e que desatou nova crise política cujas conseqüências foram em parte sanadas por igual ação dissuasória da diplomacia brasileira. Desta vez, a reação política foi bem mais enfática, e se traduziu na adoção, no plano dos instrumentos constitutivos do MERCOSUL, do Protocolo de Ushuaia, relativo ao compromisso democrático no MERCOSUL, na Bolívia e no Chile (24/7/1998), que passou a fazer parte integrante do sistema político institucional do bloco, num sentido de condição *sine qua*, uma vez que comportando como sanção a exclusão pura e simples do membro no qual ocorresse a “ruptura da ordem democrática” (na verdade, o artigo 5 do protocolo menciona a “suspensão dos direitos e obrigações emergentes” dos processos de integração entre os Estados Partes). Em que pese ao caráter meritório da “cláusula democrática” no MERCOSUL, é mais provável que os elementos dissuasórios mais efetivos em vigor no caso do Paraguai tenham mais a ver com a tradicional política de poder do que com qualquer um de seus instrumentos declaratórios.

No que se refere à valorização do conceito de América do Sul, ele não é propriamente uma realização do MERCOSUL, muito embora a disposição dos membros do bloco — e a própria letra do Tratado de Assunção — seja condizente com uma expansão a novos membros da região (de fato, a abertura encontrada no TA se dirigia implicitamente ao Chile, o único membro da ALADI que não aderira, no momento da assinatura do tratado, a nenhum outro esquema subregional de integração). A estratégia de uma ampliação continental sempre pertenceu ao Brasil e ela conheceu vários desenvolvimentos, desde o início da década até os recentes progressos da ALCA. Para registro histórico, lembre-se que esse projeto tinha sido apresentado, na gestão do chanceler Fernando Henrique Cardoso no governo Itamar Franco, como “Iniciativa Amazônica”, depois ampliado em escala continental (pelo chanceler Celso Amorim), sob o formato de uma área de Livre-Comércio Sul-Americana (ALCSA).

Esse espaço de liberalização não recebeu, contudo, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, a continuidade esperada pelos seus proponentes originais e a proposta parecia colocada numa espécie de limbo político pelos negociadores da integração. Nas duas modalidades mencionadas, se previa a negociação de acordos de liberalização comercial entre os países do MERCOSUL e os demais países do continente (vale dizer os andinos). Tal como apresentado pelo Brasil, o projeto da ALCSA não despertou entusiasmo nos demais parceiros do MERCOSUL, na medida em que reduzia o impacto do acesso preferencial ao mercado brasileiro por parte desses países e introduzia um difícil processo de negociações “triangulares” que tinha de levar em conta não apenas o chamado “patrimônio histórico” da ALADI, mas ainda acordos de alcance parcial que os países do MERCOSUL e seus associados pudessem manter com outros países latino-americanos membros de outros esquemas integracionistas (como passou a ser o caso do México a partir da criação da NAFTA). O tema voltou entretanto a freqüentar a agenda da diplomacia brasileira — e por extensão a do MERCOSUL — à medida em que a ALCA fazia progressos em direção do cumprimento do programa estabelecido em Miami, em dezembro de 1994, mesmo se a designação ALCSA já não mais comparecia nos textos e discursos dos dirigentes brasileiros. No intervalo, em 1996, tratou-se de reforçar o bloco do Cone Sul mediante a associação, em esquemas paralelos de livre comércio, do Chile e da Bolívia, esta última membro original do Grupo Andino mas de fato ausente do esquema de união aduaneira implementado parcialmente pela Comunidade Andina.

A conclusão, em 1998, de um acordo-quadro de liberalização do comércio entre os países do MERCOSUL e a Comunidade Andina veio recolocar num novo patamar os esforços de consolidação de uma zona de livre-comércio na América do Sul, mas de fato muito pouco progresso prático tenha sido feito desde então. Mudanças e crises políticas em alguns dos integrantes da CAN (Bolívia, Colômbia, Peru, Venezuela e Equador), assim como a virtual paralização da capacidade negociadora externa de outro (Colômbia) ou mesmo a “crise econômica” do MERCOSUL em 1999 foram fatores que contribuíram para dificultar a continuidade das negociações.

Entretanto, a realização de uma primeira reunião de chefes de Estado da América do Sul em Brasília, em agosto-setembro de 2000, a convite do presidente Fernando Henrique Cardoso, relançou a iniciativa do espaço econômico sul-americano, fixando-se o prazo de dois anos para a conclusão das negociações. A “ALCSA” (conceito não utilizado nos entendimentos com a CAN) representa, para o Brasil, uma opção de médio escopo em face da ALCA, servindo para reforçar o esquema liberalizador no âmbito geográfico da América do Sul como reforço indispensável na barganha política (e no concurso de competitividade) “contra” o esquema hemisférico. O pleno desenvolvimento da ALCSA representaria, para o Brasil, uma estratégia de grande importância na conformação de um projeto econômico próprio para a região, independentemente da vontade política do principal parceiro hemisférico.

Deve-se ressaltar que se trata sempre de constituir áreas restritas de livre comércio, ou seja, parciais tanto na profundidade dos compromissos como no âmbito geográfico, uma vez que parece difícil a integração de mais um novo membro sul-americano na união aduaneira oficial do MERCOSUL. Assim, a despeito da “importante decisão” anunciada no contexto do relançamento do MERCOSUL, no ano de 2000, no sentido da “integração plena” do Chile e da Bolívia ao bloco, tinha-se plena consciência das dificuldades práticas e legais existentes, entre elas a da diferença crucial nas estruturas tarifárias (perfil e valor nominal das alíquotas, mais reduzidas nos dois países andinos). De resto, o Chile, consoante sua vocação declarada desde o anúncio da “Iniciativa para as Américas”, em 1990, buscava prioritariamente um acordo na América do Norte, seja como adesão ao NAFTA, seja como acordo bilateral com os Estados Unidos, possibilidade que foi negada ao país andino ao ter o Congresso americano recusado um mandato negociador nesse sentido ao Executivo em 1996. Não obstante, o Chile já tinha um acordo de liberalização com o México — concluído desde 1991, no âmbito da ALADI — e assinou outro com o Canadá em 1998, contendo muitos dos dispositivos típicos do NAFTA. Curiosamente, pouco tempo antes da reunião de cúpula do MERCOSUL em Florianópolis, em dezembro de 2000, que deveria “anunciar” a “adesão plena” do Chile ao MERCOSUL, foi divulgada a notícia do início das negociações formais do



país andino com os Estados Unidos visando à conclusão de um acordo de livre comércio.

## *7. Relações internacionais do MERCOSUL*

Antes mesmo da entrada em vigor oficial do MERCOSUL, os quatro membros já negociavam acordos com parceiros externos, como foi o caso do chamado “Rose Garden Agreement” com os Estados Unidos (em junho de 1991), que constituiu uma comissão de comércio e investimentos (meramente para o diálogo, ressalte-se) tal como proposta na “Iniciativa para as Américas”. Em maio de 1992, foi a vez da Comissão Européia, com a qual foi assinado acordo de cooperação técnica, também no formato “4+1”, destinado a subsidiar o MERCOSUL, “em transição para um mercado comum”, com informações sobre os requisitos iniciais de um processo progressivo de construção desse tipo de mercado.

O Protocolo de Ouro Preto atribuiu ao MERCOSUL personalidade jurídica de direito internacional, o que consolidou a prática até então observada de negociar de forma quadripartite com terceiros países ou com grupos de países, como no caso da União Européia ou no âmbito da projetada ALCA, assim como em organismos internacionais. Enquadrou-se também nessa perspectiva a definição dos critérios de base para a negociação de acordos de livre-comércio com terceiros países, processo iniciado com o Chile e a Bolívia e estendido progressivamente a outros países ou grupos de países (como a CAN, o México e a África do Sul, que entraram na agenda negociadora no final da década). Ele também representou um reforço considerável no poder de barganha dos quatro países em escala mundial, como testemunha o diálogo de alto nível mantido com a União Européia desde as fases iniciais do MERCOSUL e consubstanciado no Acordo de Cooperação interregional MERCOSUL-UE, firmado em dezembro de 1995. Esse acordo desdobrou-se em negociações concretas para a liberalização comercial a partir de 2000, as quais deverão levar em conta a “sensibilidade de certos produtos [referência indireta à Política Agrícola da UE] e as regras da OMC”.

Um dos principais desafios colocados no futuro do MERCOSUL é representado pelo chamado processo de Miami, que, iniciado em 1994 e com negociações previstas até 2005, compreende um vasto projeto de cooperação hemisférica liderado pelos Estados Unidos e centrado na conformação de uma área de livre comércio do Alasca à Terra do Fogo. O MERCOSUL negocia em bloco, assim como a CAN e os países da América Central e do Caribe, o que não é o caso dos países do NAFTA e do Chile. Este viú recusada, pelo Congresso dos Estados Unidos, em 1996, a autorização ao Executivo para a negociação de um acordo de livre comércio, aproximando-se por isso do MERCOSUL para concretizar o que parecia ser sua adesão plena ao bloco do Cone Sul. Não obstante, no final de 2000 foram anunciadas as negociações com os Estados Unidos, o que gerou desconforto no Brasil e nos demais países do MERCOSUL por ocasião do encontro presidencial desse ano.

Na reunião ministerial da ALCA realizada em maio de 1997 em Belo Horizonte foi consagrado o princípio dos “building blocks”, segundo o qual não haveria diluição dos esquemas subregionais na zona de livre comércio projetada, mas ainda assim a amplitude e a profundidade dos compromissos a serem eventualmente alcançados representam um dos maiores desafios à manutenção do MERCOSUL enquanto entidade independente. Em março de 1998, na reunião ministerial de San José, foram definidas a forma, o calendário, a localização e as presidências sucessivas do processo negociador da ALCA, com acordo sobre os princípios de transparência e de decisão consensual e o estabelecimento dos seguintes grupos de negociação: acesso a mercados; agricultura; serviços; investimentos; subvenções, antidumping e medidas compensatórias; políticas da concorrência; compras governamentais; direitos de propriedade intelectual e solução de controvérsias. A agenda negociadora extravasa, portanto, os entendimentos internos logrados no âmbito do MERCOSUL, que sequer finalizou o processo de convergência das últimas exceções à TEC.

Em abril de 2001, em Buenos Aires, no plano ministerial, e no Canadá, logo em seguida, no terceiro *summit* das Américas, estavam sendo discutidas tanto a antecipação das negociações hemisféricas como seu fim hipotético antes de 2005, o que colocava em questão o futuro imediato do

MERCOSUL. Pelo calendário normal, definido na Costa Rica, o Brasil e os Estados Unidos exerceriam a co-presidência das negociações da ALCA na fase final e decisivo do processo hemisférico.

### **8. O MERCOSUL como projeto político: perspectivas**

O MERCOSUL, a despeito das dificuldades previsíveis e inevitáveis, em vista dos prazos relativamente estreitos para o cumprimento de seus objetivos ambiciosos, avançou razoavelmente bem em seus primeiros dez anos, tanto em termos de liberalização de comércio e de conformação de uma agenda comum de construção progressiva de um espaço econômico integrado no Cone Sul, como no plano mais geral dos entendimentos políticos entre os dirigentes dos Estados membros. Certamente que a proposta de se alcançar um mercado comum em tão somente quatro anos — partindo da situação de baixa intensidade no comércio recíproco (pelo menos para o Brasil, que realizava menos de 4% de seu comércio exterior total na região em 1991) — era pouco realista, levando-se também em consideração as assimetrias de desenvolvimento econômico (sobretudo na área industrial) entre os membros e o nível ainda pouco elevado de complementaridade inter-setorial e intrafirmas, tal como existentes no momento de partida.

O crescimento do comércio e a intensificação dos vínculos de toda espécie entre os membros plenos e os associados podem, portanto, ser considerados como satisfatórios (o Brasil passou a realizar 15% do seu comércio na região, por exemplo), em especial porque não houve desvio notável de comércio e os fluxos comerciais, de investimentos e financeiros com parceiros externos continuaram a se expandir no mesmo ritmo. A definição de um modelo aberto e competitivo de integração — em contraste com os velhos esquemas protecionistas, substitutivos e dirigistas do passado — representa um progresso conceitual e mesmo prático na administração do processo de integração. Mais importante, o MERCOSUL implantou um marco de disciplina coletiva na definição e na implementação de políticas públicas e setoriais (com destaque para a importante vertente das políticas

macroeconômicas) que, se não logrou ainda resultados espetaculares em termos de coordenação e de uniformização dessas políticas, conseguiu pelo menos introduzir uma mentalidade de sério comprometimento com metas comuns de estabilidade econômica e de responsabilidade fiscal. Cabe ressaltar ainda o papel do MERCOSUL enquanto alavanca negociadora externa, potencializando o poder individual dos países membros no plano internacional e aumentando sua credibilidade em face de processos negociadores pluri e multilaterais.

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

Subsistem, portanto, lacunas do processo integracionista, nem todas vinculadas a problemas percebidos como tais pela opinião pública ou por setores de interesse específico nesse processo. Observadores externos geralmente identificados com o ambiente universitário em sua vertente jurídica, assim como representantes de centrais sindicais, costumam alertar para o chamado “déficit democrático” do MERCOSUL e para a falta de

instituições “fortes”, fenômeno mais alegado do que efetivamente existente. Essas questões de organização interna do MERCOSUL serão naturalmente encaminhadas à medida em que forem sendo intensificados os laços não exclusivamente comerciais que ligam entre si os países e os povos do bloco, na medida em que esse aprofundamento de vínculos tende necessariamente a envolver maior número de pessoas e de instituições nas diversas instâncias do processo de integração. O Foro Consultivo Econômico e Social, que permite o diálogo dos responsáveis governamentais com a sociedade civil, passará a formular propostas dotados de maior embasamento técnico e de factibilidade operacional na medida em que a agenda da integração permear os programas de trabalho de maior volume de atores sociais, o que não foi manifestamente o caso nestes primeiros dez anos do MERCOSUL (até porque a sociedade civil organizada prefere pressionar diretamente seus respectivos governos nacionais a uma entidade que não conta com poder decisório na estrutura institucional do bloco).

Não havia, no período decorrido, condições mínimas para se pensar em algum tipo de supranacionalidade das instituições permanentes, como os observadores externos mais realistas terão admitido. Em outros termos, o MERCOSUL realizado foi o possível, não o ideal ou aquele imaginado por observadores acadêmicos ou comentaristas pouco informados dos meios de comunicação. De resto, o alegado caráter supranacional das instituições do MERCOSUL é mais pensado em termos comparativos — direta ou indiretamente — com o modelo europeu, do que refletido efetivamente nas dimensões próprias do MERCOSUL, o que retira à crítica (ou à proposta) caráter prático e factível. Deve-se reconhecer, por exemplo, que não há, no presente momento e após dez anos de experiência, vontade política nos países membros, nem consenso entre seus dirigentes, para a criação de uma estrutura com características supranacionais que inclua um secretariado, um tribunal e um parlamento, segundo o modelo da União Européia.

Por outro lado, um dos aspectos controvertidos e que ainda deverá gerar muita discussão quando for efetivamente focado no futuro, diz respeito ao processo decisório do MERCOSUL. Baseado na regra do consenso, o atual sistema permitiu o avanço das negociações, com as conhecidas dificuldades em setores específicos. No momento em que a

questão de uma eventual estrutura institucional de tipo supranacional vier a ser examinada não haverá como evitar a questão da ponderação de votos, a exemplo do que aconteceu desde o início com o Tratado de Roma que criou o Mercado Comum Europeu e do que acaba de ocorrer numa muitas revisões dos textos “constitucionais” da UE, o tratado de Nice que revisou Maastricht. A matéria é delicada porque envolve a questão de soberania e de igualdade de Estados, mas será difícil imaginar a aprovação pelos congressos nacionais dos países maiores, no caso de uma estrutura institucional mais elaborada, de um sistema de votação que não reconheça o peso relativo dos diferentes países membros.

As grandes e difíceis questões com que se defronta o MERCOSUL têm a ver, entretanto, com o seu relacionamento externo, especificamente o desafio da ALCA e seu reforço num contexto de contínuas demandas por maior liberalização e aceitação ampliada dos princípios de tratamento nacional e não-discriminação no contexto regional e no plano multilateral. Não que a sobrevivência do MERCOSUL esteja ameaçada de modo absoluto, uma vez que o bloco é uma construção política que pode resistir a desafios de tipo comercial ou econômico. Dada sua identidade integracionista e sua vocação de *work in progress*, o MERCOSUL deve apontar para patamares ainda mais avançados de coordenação de políticas setoriais e macroeconômicas, quando não de projetos societais, a fim fortalecer-se e implementar “confidence building measures” entre os estratos dirigentes e responsáveis pela condução política e diplomática do processo. O MERCOSUL, assim como acontece no exemplo dos fenômenos monetários, representa basicamente uma questão de confiança dos “usuários”: confiança em sua capacidade de “manter valor”, de permitir atingir determinados objetivos valorizados socialmente (emprego, renda etc.), que possam ser intercambiados segundo as preferências do “consumidor”, e a segurança de que sua presença permeia o conjunto das relações humanas e econômicas cada vez que a necessidade se faz sentir. Embora alguns dos testes a essas capacidades ainda estejam por vir, o MERCOSUL conseguiu realizar, em seus primeiros dez anos, uma demonstração de solidez e reforço progressivo.

## 9. BIBLIOGRAFIA

### *Recursos para pesquisa na Internet:*

ALADI: [www.aladi.org](http://www.aladi.org)

ALCA: [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org)

Americas Net/Florida International University: <http://americas.fiu.edu>

Asia-Pacific Economic Cooperation/APEC: [www.apecsec.org.sg](http://www.apecsec.org.sg)

Association of Caribbean States: [www.acs-aec.org](http://www.acs-aec.org)

Association of Southeast Asian Nation: [www.asean.or.id](http://www.asean.or.id)

CAN: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

Caribbean Community: [www.caricom.org](http://www.caricom.org)

Centro brasileiro de documentação e de estudos da Bacia do Prata: <http://www.cedep.ifch.ufpr.br/>

MERCOSUI. (Secretaria Administrativa): [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)

Ministério das Relações Exteriores do Brasil: <http://www.mre.gov.br>

NAFTA: [www.nafta.net](http://www.nafta.net)

Red Acadêmica uruguaya: [www.rau.edu.uy/mercosur/](http://www.rau.edu.uy/mercosur/)

UE: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

### *Bibliografia secundária:*

ALMEIDA, Paulo Roberto de, A dimensão social dos processos de integração. in CHALOULT, Yves et ALMEIDA, Paulo Roberto de (orgs.). *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*. São Paulo, LTr, 1999.

——— *Mercosul: fundamentos e perspectivas*. São Paulo, LTr, 1998.

——— “Brasil y el futuro del Mercosur: dilemas y opciones”, *Integración & Comercio*, Buenos Aires, BID-INTAL, II, 6, set.-dec. 1998, pp. 65-81.

——— *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo, Aduaneiras, 1993.

BAPTISTA, Luiz Olavo. *O Mercosul: suas instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo, LTr, 1998.

——— MERCADANTE, Araminta de Azevedo; CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul: das negociações à implantação*. São Paulo, LTr, 1994.

BARBOSA, Rubens Antonio. *América Latina em Perspectiva: A Integração Regional da Retórica à Realidade*. São Paulo, Edições Aduaneiras, 1991.

BASSO, Maristela (org.). *Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-Membros*. Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 1996.

BRANDÃO, Antônio Salazar P. e Lia Vallis Pereira (orgs.). *Mercosul: perspectivas da integração*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

CASELLA, Paulo Borba, (coord.). *Mercosul: integração regional e globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

——— *Mercosul: exigências e perspectivas, integração e consolidação do espaço econômico (1995-2001-2005)*, São Paulo, LTr, 1996.

CHALOULT, Yves; ALMEIDA, Paulo Roberto de (orgs.). *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*. São Paulo, LTr, 1999.

COSTA LIMA, Marcos; ALMEIDA MEDEIROS, Marcelo de, *O Mercosul no limiar do século XXI*. São Paulo, Cortez Editora; Buenos Aires, CLACSO, 2000

DABENE, Olivier, "¿Todavía tiene un proyecto el Mercosur?" in COSTA LIMA, Marcos; ALMEIDA MEDEIROS, Marcelo de, *O Mercosul no limiar do século XXI*. São Paulo, Cortez Editora; Buenos Aires, CLACSO, 2000, pp. 151-162.

FARIA, José Ângelo Estrelita. *O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1993.

FLORENCIO, Sérgio Abreu e Lima e ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *Mercosul Hoje*. São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1996.

MELO, Celso Albuquerque de. *Direito Internacional de Integração*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

PABST, Haroldo. *Mercosul: direito da integração*. Rio de Janeiro, Forense, 1997.

PEREIRA, Ana Cristina Paulo. *Mercosul: o novo quadro jurídico das relações comerciais na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1997.

PUCCL, Adriana Noemi. *Arbitragem Comercial nos países do Mercosul: análise comparativa da legislação, jurisprudência e doutrina dos autores da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai relativas à arbitragem*. São Paulo, LTr, 1997.

THORSTENSEN, Vera. "Relações comerciais entre a União Européia e o Mercosul: impacto da formação do bloco europeu e da política de comércio externo da UE para o Mercosul", *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília, Ministério das Relações Exteriores, nº 14, jul.-sept 1994, pp. 33-59

VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *Mercosul e Nafta: o Brasil e a integração hemisférica*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1995.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima (org.). *Direito Comunitário do Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1997.

——— *A ordem jurídica do Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1996.

——— (org.). *Mercosul: acordos e protocolos na área jurídica*. Brasília, Ministério da Justiça, 1996.

VIGEVANI, Tullo. *Mercosul: Impactos para Trabalhadores e Sindicatos*. São Paulo, LTr, 1998.

---

O presente texto apresenta argumentos e opiniões pessoais do autor e não tem qualquer pretensão de refletir ou representar posições oficiais do Governo brasileiro, nem expressar ou defender políticas ou declarações do Ministério das Relações Exteriores do Brasil com relação à integração subregional, ao MERCOSUL, ou ao processo de negociações hemisféricas para constituição da área de Livre Comércio das Américas. O autor agradece a colaboração do diplomata Maurício Favero, da Divisão do Mercado Comum do Sul, do Itamaraty, que apresentou preciosas sugestões para o aperfeiçoamento deste texto.