

Economia Internacional II – semestre 2007.02

Mônica Barros

Comentários sobre o MERCOSUL

1- Introdução – o que é o MERCOSUL?

Em 1991, o Tratado de Assunção cria o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul). Em Dezembro de 1994, através do Protocolo de Ouro Preto (um complemento ao Tratado original), o MERCOSUL transforma-se em ente jurídico capaz de negociar tratados internacionais, da mesma forma que um país.

Em sua formação original o bloco era composto por quatro países: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com a adesão da Venezuela em julho de 2006. Em 1996 a Bolívia e o Chile tornaram-se membros associados. Também são membros associados o Peru, a Colômbia e o Equador, e o México tem o status de Estado Observador. O Chile encontra-se em processo de aquisição do status de membro pleno depois de resolver alguns problemas territoriais com a Argentina.

A origem do MERCOSUL, em termos de bloco de integração regional, está na ALALC (Área Latino Americana de Livre Comércio), uma zona de preferência tarifária que funcionou nos anos 60. Esse organismo foi sucedido, na década de 80, pela Associação Latino-Americana de Integração. Na mesma década, Argentina e Brasil estabeleceram diversos acordos comerciais e assinaram em 1988 o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento que fixou como meta o estabelecimento de um mercado comum, a que outros países latino-americanos poderiam se unir.

No estágio atual, o MERCOSUL é uma união aduaneira, caracterizada por:

- ❑ Alíquota zero de importação para produtos de países membro do bloco;
- ❑ Existência de uma tarifa externa comum, ou seja, qualquer produto importado (externo ao bloco) que entra no MERCOSUL pagará a MESMA tarifa. Do ponto de vista de política alfandegária o bloco se comporta como se fosse um único país.

Em 1994, o Protocolo de Ouro Preto reviu as instituições integrantes do MERCOSUL definidas pelo Tratado de Assunção. A partir do Protocolo, cada país-membro tem um voto e as decisões necessitam ser unânimes. Existem três instâncias decisórias: um Conselho (com funções políticas), um Grupo (com funções executivas) e uma Comissão Técnica.

2 – Antecedentes Históricos

As origens do MERCOSUL podem ser traçadas até Simon Bolívar, no início do século XIX, quando se falava do "sonho" de união latino-americana. Bolívar preocupava-se com a fragilidade da América Latina no cenário internacional, decorrente da fragmentação ocorrida ainda nas guerras de independência. Ele propunha uma federação de Estados latino americanos que pudesse se defender de eventuais ataques dos EUA e se proteger de tentativas de re-colonização pela Espanha. A idéia fracassou no séc. XIX, mas começou a ganhar força em meados do séc. XX, principalmente quando Brasil e Argentina começam a desenvolver suas economias.

Em 1941, pela primeira vez, Brasil e Argentina tentaram a criação de uma União Aduaneira entre suas economias. Isso não se concretizou por causa das diferenças diplomáticas dos países em relação às políticas do Eixo.

Na década de 50, Perón propõe uma União Aduaneira nos moldes do atual MERCOSUL, mas a tradicional instabilidade econômica no Brasil e Argentina impediu a sua implementação. Ambos Perón e Vargas sofriam grande oposição interna, e estas mesmas forças eram contrárias à união.

Durante as ditaduras militares das décadas de 60 e 70 houve um aumento das tensões entre Brasil e Argentina, causado por disputas envolvendo o potencial hidroelétrico dos dois países (a construção de Itaipu inviabilizou um projeto semelhante na Argentina) e pelo desenvolvimento dos programas nucleares nacionais.

As preocupações geopolíticas se intensificaram por causa dos regimes autoritários nos dois países, e levaram a uma série de disputas internacionais, inclusive no âmbito da ONU.

Os contrastes entre Brasil e Argentina durante os governos militares eram flagrantes. No Brasil destacava-se o crescimento econômico e a centralização do poder nas mãos do Executivo. Na Argentina, houve uma tentativa mal-sucedida de implementação de um programa de liberalização econômica proposto por Martinez de Oz durante as ditaduras dos Generais Vidella, Galtieri e Bignone. A dívida externa argentina cresce exponencialmente, e o regime termina de maneira tragicômica com a Guerra das Malvinas, uma cartada desesperada da ditadura Argentina em permanecer no poder. O fiasco das Malvinas abre o caminho para a redemocratização, que é importante para a formação do MERCOSUL.

Em dezembro de 1985, Brasil e Argentina assinam a declaração de Foz do Iguaçu, que foi a base para a integração econômica do Cone Sul. Ambos os países

acabavam de sair de um período ditatorial, e enfrentavam a necessidade de reorientar suas economias, desorganizadas por uma grande dívida externa, incapacidade de contrair novos débitos no exterior e urgente necessidade de investimentos. Esta situação fez que os países percebessem a necessidade de um outro.

A aproximação Brasil-Argentina durante os governos José Sarney e Raul Alfonsín, após uma história de rivalidades no Prata, está na raiz do processo que levaria à formação do MERCOSUL. O novo quadro que se formou desde então no relacionamento entre os dois países pode ser visto como um dos acontecimentos de maior relevância no panorama político e estratégico da região em todo o século XX.

Em 1988, Sarney e Alfonsín assinaram em Buenos Aires o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, que previa a liberalização completa do comércio de bens e serviços entre os dois países em, no máximo, dez anos, e tratava também de outras questões da formação de um Mercado Comum.

Em 1990, os Presidentes Fernando Collor e Carlos Menem assinaram o Tratado de Buenos Aires, que antecipava para o final de 1994 o prazo para a formação do Mercado Comum entre os dois países.

O Tratado de Assunção, assinado em 1991, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, teve o objetivo de constituir um mercado comum entre os países acordados formando, então, o MERCOSUL. Mais tarde, em 1994, o Protocolo de Ouro Preto foi assinado como um complemento do Tratado, estabelecendo que o MERCOSUL fosse reconhecido jurídica e internacionalmente como uma organização. A assinatura do Tratado de Assunção ocorre num momento histórico próximo ao da criação da UE e do Nafta.

Nos anos 1990, praticamente todos os países do mundo adotam políticas de liberalização comercial, mas existe uma aparente contradição entre globalização e regionalização. Pode-se argumentar que a regionalização funciona como uma "globalização em miniatura", cuja vantagem seria criar uma "globalização" num ambiente onde existe uma rede de proteção política, ausente no caso da globalização "total".

A União Européia serve como um exemplo para a criação do MERCOSUL, pois demorou quase 40 anos para ser implementada, ao contrário dos cerca de 10 anos entre a declaração de Foz do Iguaçu e o Protocolo de Ouro Preto. A União Européia, já num estágio muito mais avançado, possui instituições supranacionais, inexistentes no MERCOSUL, e portanto são necessárias ações inter-governamentais para resolver os problemas do bloco sul-americano.

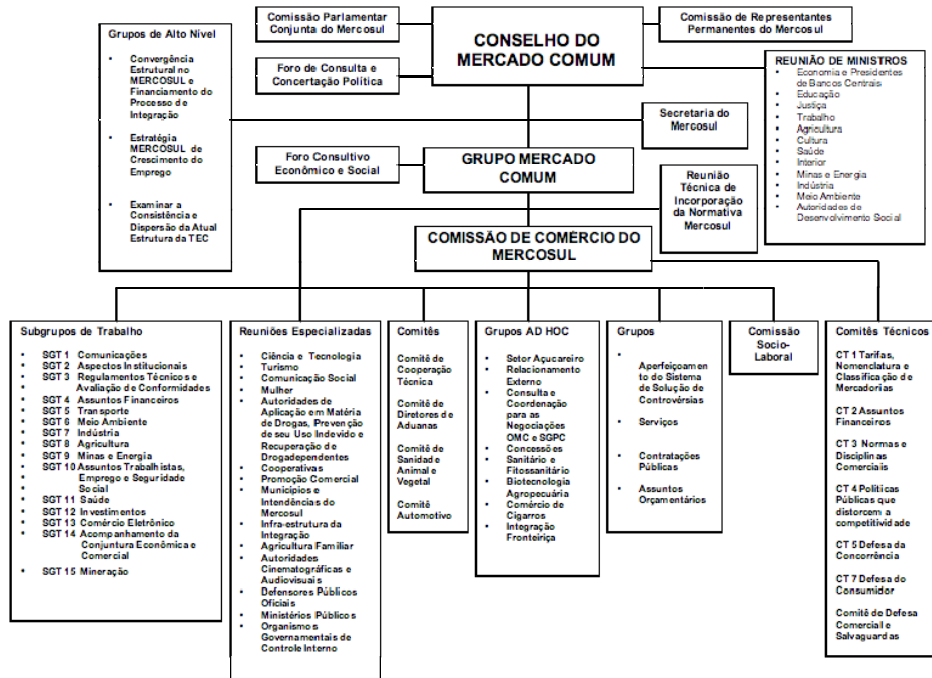
Bolívia, Equador, Colômbia e Peru integram a Comunidade Andina (CAN), bloco com que o MERCOSUL também firmará um acordo comercial¹. O status de membro associado é obtido através de acordos bilaterais, denominados Acordos de Complementação Econômica, firmados entre o MERCOSUL e cada país associado. Nesse acordos é estabelecido um cronograma para a criação de uma zona de livre comércio com os países do MERCOSUL e uma gradual redução de tarifas entre o MERCOSUL e os países firmantes.

Em 2004 os países membros do MERCOSUL assinaram a Declaração de Cuzco, que lançou as bases da Comunidade Sul-Americana de Nações, entidade que unirá o MERCOSUL e o Pacto Andino em uma zona de livre comércio continental.

O grande sonho da diplomacia brasileira é unificar os diversos blocos regionais latino americanos numa alternativa brasileira à ALCA. Esta idéia não é muito diferente da federação de Bolívar.

¹ Nas referências consultadas não fica clara a extensão dos acordos já firmados entre o MERCOSUL e Comunidade Andina. No site http://www.sice.oas.org/agreemts/Mercin_p.asp existem diversos links sobre acordos bilaterais firmados entre países membros do MERCOSUL e da CAN, mas aparentemente o acordo entre os dois blocos (Acordo de Complementação Econômica No. 56), assinado em 06/12/2002 ainda não entrou em vigor. Um acordo preliminar entre os dois blocos (Acordo de Alcance Parcial (AAP.A14TM No. 11)) foi assinado em abril de 1998.

3- A estrutura do MERCOSUL



De acordo com o Protocolo de Ouro Preto, firmado em 1994 e vigente desde 1995, a estrutura institucional básica do MERCOSUL é composta por:

- O Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão supremo cuja função é a condução política do processo de integração.
- O Grupo Mercado Comum (GMC), órgão decisório executivo, responsável por fixar os programas de trabalho, e negociar acordos com terceiros em nome do MERCOSUL, por delegação expressa do CMC.

- A Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), um órgão decisório técnico, responsável por apoiar o GMC no que diz respeito à política comercial do bloco.

O MERCOSUL conta com outros órgãos consultivos, conforme indicado no diagrama anterior.

4- Desafios Atuais

O intercâmbio comercial dentro do MERCOSUL tem aumentado muito ao longo do tempo, batendo sucessivos recordes históricos. Este intercâmbio tem sido favorável ao Brasil, que apresenta superávit comercial com todos os países membros.

Apesar deste sucesso, o bloco foi bastante afetado pelo colapso da economia argentina em 2002. Alguns críticos acreditam que a recusa do governo Bush em ajudar aquele país na época foi baseada em um desejo de enfraquecer o MERCOSUL, já que, teoricamente, os EUA percebem a existência deste bloco como um entrave para a sua estratégia político-econômica na América Latina. Uma outra interpretação é que os Estados Unidos tenham deixado de ajudar a Argentina pois esse país não transmitia confiabilidade aos mercados internacionais, tendo deixado de honrar seus compromissos financeiros em diversas ocasiões.

Atualmente o MERCOSUL possui um PIB de mais de 2,2 trilhões de dólares, sendo 70% correspondentes ao Brasil, o que causa uma série de atritos dentro do bloco.

Paraguai e Uruguai reivindicam concessões econômicas para compensar as assimetrias de mercado que sofrem. Em 2006, o intercâmbio comercial entre o Brasil e estes países foi quase 20 vezes menor que as trocas entre Brasil e a Argentina. Também, o Brasil tem sido consistentemente superavitário nas transações com seus menores parceiros. A título de exemplo, desde 1985, o Paraguai só obteve superávit uma vez.

Recentemente, em Janeiro de 2007, o presidente uruguaio Tabaréz Vasquez fez severas críticas ao Brasil, queixando-se do enorme superávit comercial brasileiro nas transações com seu país.

Já o Paraguai inclui em sua agenda a integração energética entre os países e afirma que "A exploração de petróleo e gás não deverá favorecer os países maiores em detrimento dos menores. Quando se produzir excedentes, não se pode pensar em outra coisa que não aplicar os ganhos com este excedente no desenvolvimento do próprio país dono das reservas". Segundo o presidente deste país, é "ético" que os

países paguem o que for "justo" por estas riquezas "retiradas de seus vizinhos" e que os "tratados entre ambos sejam equânimes.

Logo, do ponto de vista brasileiro, é plausível esperar dificuldades em negociações futuras no bloco envolvendo interesses estratégicos relacionados aos setores de petróleo, gás e geração hidráulica.

No caso dos intercâmbios comerciais com a Argentina, em 2006, as exportações brasileiras atingiram US\$ 11,7 bilhões, e a pauta consistiu especialmente em produtos manufaturados como automóveis, celulares e autopeças. As importações totalizaram US\$ 8,05 bilhões, tendo como principais produtos trigo, nafta para petroquímica e automóveis.

Mas, o comportamento recente da balança comercial brasileira aponta para uma reversão na tendência de superávits com a Argentina. Os dados do 1º trimestre de 2007 indicam que as importações brasileiras do vizinho cresceram 40,5% no primeiro trimestre, ante o mesmo período do ano passado, enquanto as exportações avançaram 15,5%. O saldo, de US\$ 581 milhões, é bem inferior aos US\$ 855 milhões obtidos nos três primeiros meses de 2006.

Segundo o secretário de Comércio Exterior, Armando Meziat, esta redução representa uma "distensão" com os parceiros do MERCOSUL. O ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, afirmou que o intercâmbio comercial com a Argentina deve apresentar constante crescimento porque "é importante o mínimo de equilíbrio". O secretário Meziat lembrou que os vizinhos sempre se queixam às autoridades brasileiras do saldo negativo nas relações comerciais com o Brasil, concluindo que o recuo no superávit demonstra o "acerto" das negociações com os argentinos.

Este é, de fato, o ponto relevante: equilíbrio de negócios. Deste equilíbrio que depende o futuro do MERCOSUL. O objetivo maior do bloco é a busca de complementaridade de cadeias produtivas entre os dois lados da fronteira. E o primeiro passo está na fina sintonia entre importação e exportação do Brasil e da Argentina. Obtido o equilíbrio, será bem mais fácil tanto expandir o comércio no bloco como enfrentar negociações comerciais internacionais.

No entanto, a existência do MERCOSUL está longe de resolver os maiores problemas do comércio exterior brasileiro. A recente vinda ao Brasil do presidente dos Estados Unidos e o interesse dos americanos pelo etanol abre uma excelente oportunidade para que o governo Lula repense os rumos de sua política externa e comercial. Nos últimos tempos, a pauta das conversas com o maior parceiro comercial do país - o mercado americano absorve 18% das exportações brasileiras - tem sido dominada pelas sugestões de cooperação no setor de etanol. No discurso, sobram propostas

de parcerias e negócios. Na prática, falta o básico. Os produtores brasileiros ressentem-se da inexistência de um acordo comercial entre os dois países que reduza as tarifas cobradas do produto brasileiro no mercado americano. E para viabilizar um acordo, o governo Lula precisaria estar disposto a fazer concessões comerciais, o que, até agora, não faz parte da agenda do Itamaraty. Acordos bilaterais com os EUA, como os feitos por Chile e Colômbia, soam como heresia para nossos diplomatas.

Quem ganha com a dissonância entre ideologia e realidade são os países que já fecharam tratados comerciais com a maior economia do mundo. Isso evidencia a urgência do abandono da retórica terceiro-mundista que tem pautado o Itamaraty. A assinatura de tratados como o Cafta (acordo de livre comércio com a América Central) e o CBI, Caribbean Basin Initiative, garante isenções de tarifas cobradas sobre o ingresso de produtos no mercado americano. Na falta de vantagens semelhantes, empresas brasileiras já se movimentam para estabelecer bases na América Central para pegar carona no Cafta e no CBI.

Para quem acompanha de perto a política comercial externa, a movimentação não surpreende. "É um caminho natural", diz o ex-embaixador brasileiro em Washington Rubens Barbosa. "Só estranho que não haja mais empresas fazendo isso." Nos últimos dez anos, enquanto a participação do Brasil nas compras dos Estados Unidos manteve-se estagnada em pouco mais de 1,1% do total, a China quase triplicou sua fatia, e países como Chile e Rússia estão em trajetória ascendente. Nenhum observador experiente espera que as negociações para a formação da Alca, hoje enterradas, sejam ressuscitadas no curto prazo. Tampouco imagina-se que a diplomacia brasileira vá deixar de brigar para tentar reanimar o MERCOSUL. Mas, na opinião de Rubens Barbosa, já seria um bom começo empreender um esforço maior para reduzir entraves sanitários e alfandegários nos Estados Unidos.

5 – Referências

Sítios de Internet (acessados em 23/05/2007)

<http://pt.wikipedia.org/wiki/MERCOSUL>

<http://pt.wikipedia.org/wiki/MERCOSUL#Antecedentes>

<http://www.redcomser.com.ar/notijoda/evoluciondeuda.htm>

http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1447&Itemid=256

<http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes/0888/economia/m0123947.html>

<http://portalexame.abril.com.br/ae/economia/m0121156.html>

http://www.sice.oas.org/agreemts/Mercin_p.asp