

A ALCA e o fim do MERCOSUL

Para os grandes Estados da periferia a formação de blocos econômicos e políticos é um dos fenômenos mais importantes do cenário internacional. O Brasil participa do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e das negociações de formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), estando ambos os processos envoltos em véus de ilusão, retórica e insensibilidade política.

A ALCA faz parte de uma operação estratégica americana de amplo alcance, com objetivos políticos, econômicos e militares de longo prazo, cuja implementação se inicia com a Cúpula de Miami - Reunião dos Presidentes das Democracias do Hemisfério, em dezembro de 1994 - com a significativa exclusão de Cuba, em uma primeira vitória dessa operação.

Os principais objetivos políticos do que se poderia chamar de "estratégia de Miami" seriam, do ângulo externo, consolidar a influência norte-americana sobre os maiores Estados da região, garantindo seu apoio em disputas dos EUA com outras potências, tais como a Rússia, a União Européia e a China; com Estados "renegados", como o Iraque, a Líbia e a Síria; e para suas estratégias específicas de combate às "novas ameaças", como o narcotráfico, o terrorismo e as migrações Sul-Norte e Leste-Oeste.

Do ângulo interno, seu objetivo seria consolidar vínculos de dependência jurídica. Tais vínculos impediriam modificações súbitas de política econômica e a adoção de políticas disciplinadoras dos fluxos de bens e de capital e promoveriam a adaptação da legislação e das instituições aos modelos norte-americanos, para facilitar a atuação das mega-empresas multinacionais americanas. A promoção das regras de *good governance* e da democracia formal, com a reeleição de dirigentes simpáticos a essa estratégia, contribuiria para alcançar este objetivo.

Do ângulo militar, essa estratégia visa a colocar sob "protetorado" militar americano os Estados da América Latina, por meio de acordos que dificultem ou impossibilitem o desenvolvimento de tecnologias avançadas, que são muitas vezes pela sua natureza duais (com uso militar e civil), que reduzam seus armamentos convencionais e, por último, que confiem às suas Forças Armadas apenas o papel de guardiães da ordem interna, transformando-as em forças policiais.

Na área econômica, os principais instrumentos da "estratégia de Miami" são a pressão pela adoção de políticas neoliberais de reorganização econômica, que "reduzam" (e enfraqueçam) os Estados e desregulem as economias e,

finalmente, pela cristalização jurídica da abertura comercial e financeira, por meio de um tratado de criação de uma área de livre comércio das Américas, a ALCA.

O objetivo econômico norte-americano é estabelecer um território econômico único nas Américas, com livre circulação de bens, serviços e capitais, porém sem livre circulação da mão-de-obra, em especial aquela de menor qualificação, e, gradualmente, fazer adotar o dólar como moeda hemisférica, cuja emissão e circulação ficariam sob exclusivo controle norte-americano, ao contrário do euro, em que o controle da moeda é exercido de forma coletiva, pelos Estados da União Européia.

Alguns dos objetivos intermediários ou parciais na execução da estratégia americana e que poderiam ser visados gradualmente, seriam:

- a) consagrar a abertura externa feita pelos Estados latino-americanos, aprofundá-la e torná-la definitiva ao comprometer os Estados com acordos parciais, setoriais e eventualmente gerais de liberalização;
- b) abrir setores ainda relativamente fechados das economias latino-americanas;
- c) melhorar a competitividade comercial dos bens e serviços americanos nos mercados sul-americanos diante das empresas européias e em especial das brasileiras;
- d) evitar o "retrocesso" em direção ao protecionismo e à estatização, que ocorre periodicamente quando das crises de pagamento das economias maiores como a brasileira;
- e) obter concessões, antecipando o que seria objeto de negociação comercial na futura Rodada do Milênio da OMC, e nas negociações sobre capitais do acordo multilateral de investimentos, ora em elaboração na OCDE;
- f) promover, aproveitando as crises de pagamentos, a vinculação entre o dólar e cada moeda nacional tornando assim todos os sistemas monetários latino-americanos "dolarizados", como já ocorre com a Argentina.

O Brasil é o único país, devido às suas dimensões e ao seu potencial, que pode competir política e economicamente com os Estados Unidos na América do Sul. Assim, é preciso encarar a ALCA como um projeto essencialmente entre o Brasil e os EUA, tendo em vista os parques industriais muito limitados dos demais países, com exceção do México e da Argentina; e os vínculos políticos e jurídicos existentes entre os EUA e a América Central e entre os EUA e diversos países sul-americanos, altamente dependentes do mercado e dos investimentos americanos, como é o caso da Venezuela e da Colômbia. O México e o Canadá participam do North American Free Trade Association (NAFTA) e portanto se encontram entrelaçados com a economia norte-americana. Por outro lado, a eliminação de tarifas aduaneiras e a criação de um território único entre o Brasil e os pequenos e mesmo os países médios da América Latina não acarretaria maiores conseqüências para os empresários e trabalhadores brasileiros. A notória assimetria em termos de diversificação industrial, de serviços e de competitividade, como os balanços comerciais bilaterais revelam, e

o próprio fato de que já existe um território único com a segunda principal economia de região, a Argentina, indicam que os impactos não seriam negativos

ou extraordinários. A questão que se coloca para o Brasil de um território único nas Américas se refere não aos demais países subdesenvolvidos de região, mas sim ao que ocorreria com a economia, a sociedade e o Estado brasileiros como resultado da criação de uma área de livre comércio com a principal potência econômica, política, tecnológica e militar do mundo, que são os Estados Unidos.

A ALCA se denominaria assim mais apropriadamente Área de Livre Comércio Brasil - Estados Unidos (ALCBREU) e a partir deste ângulo é que deveria ser analisada pelos estrategistas brasileiros quanto a suas conseqüências econômicas e políticas para o Brasil, e para o MERCOSUL.

A ALCA e o comércio no MERCOSUL

As preferências tarifárias, e não a maior competitividade de suas empresas, explicam a extraordinária expansão do comércio entre os países do MERCOSUL, desde 1991.

A principal vantagem econômica de curto e médio prazo do MERCOSUL para cada um dos quatro Estados membros é o acesso preferencial, sem pagamento de direitos aduaneiros e livre de barreiras não-tarifárias, ao mercado dos outros três países, o que lhe permite melhor concorrer com as empresas exportadoras, mais poderosas em termos financeiros, organizacionais e tecnológicos, dos países mais desenvolvidos, em especial os Estados Unidos.

Na medida em que, devido à ALCA, as empresas americanas e canadenses passem a desfrutar do mesmo tratamento de tarifa zero nos mercados do MERCOSUL deverão se reduzir as exportações do Brasil e da Argentina intra-MERCOSUL e os produtores brasileiros e argentinos, hoje protegidos da maior capacidade competitiva daquelas empresas pela Tarifa Externa Comum (TEC), sofrerão uma renovada e forte competição direta em seus próprios mercados nacionais. Assim, os atuais superávites americanos com os países do Mercosul se ampliariam, inclusive devido ao fato de que sendo a tarifa média americana mais baixa do que o nível médio da TEC, a redução a zero de ambas certamente ocasionaria um aumento mais do que proporcional das exportações americanas (e canadenses) para o Mercosul, não importa o que ocorresse com as barreiras não-tarifárias.

Nos outros países sul-americanos que, além dos Estados Unidos, constituem os principais mercados para as exportações de manufaturados brasileiros (setor dinâmico de nossa pauta, único que pode se expandir de forma consistente a longo prazo) passarão os produtos dos países do MERCOSUL, e aí principalmente os brasileiros, a sofrer a competição americana e canadense, pois desapareceriam as preferências a eles hoje concedidas pelos acordos de alcance parcial da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

O ganho para as exportações brasileiras, em decorrência da redução a zero das tarifas norte-americanas e mesmo da derrubada das barreiras não-tarifárias não seria significativo, tendo em vista a menor competitividade dos manufaturados brasileiros diante da produção local americana, européia e asiática no mercado interno dos Estados Unidos e dos produtos agrícolas brasileiros diante da maior eficiência da agricultura americana.

Assim, do ponto de vista do comércio exterior, a ALCA significaria um provável aumento do déficit com os Estados Unidos e uma redução das exportações brasileiras para a América do Sul, com o resultado final de um aumento do déficit global da balança comercial brasileira.

A ALCA e a formação de capital

Um dos principais estímulos ao investimento direto estrangeiro em qualquer região do mundo tem sido a “vantagem” que deriva de saltar as barreiras que protegem os mercados nacionais e assim, dentro deles, produzir o que antes não se podia, ou era difícil, exportar, inclusive gozando agora de maior estabilidade de regras. Haverá uma tendência à redução da formação de capital industrial no Brasil e na Argentina (únicos países com estrutura industrial avançada na região) devido à redução do estímulo aos investimentos diretos americanos que hoje se fazem para aproveitar a “preferência MERCOSUL”, isto é, a tarifa zero entre os quatro mercados, consolidada juridicamente, “defendida” pela TEC, e que inclusive pode vir a se alterar para cima em certas circunstâncias, dificultando as exportações.

Aos menores investimentos diretos americanos corresponderão menores investimentos diretos de países europeus e asiáticos no MERCOSUL. Os investidores dessas regiões preferirão se instalar no maior mercado da ALCA, os Estados Unidos, ou se instalar no México, de mão-de-obra mais barata que a americana ou canadense e vizinho da Califórnia, da América Central e do norte da América do Sul, para de lá exportar para os demais países da região. O Brasil, cujo sudeste é hoje o centro econômico dinâmico do MERCOSUL, se tornará “excêntrico”, distante e mais caro em relação ao território da ALCA considerado como um todo e perderá assim um dos principais estímulos de que hoje se beneficia para atrair capitais.

A partir da assinatura da ALCA, as empresas americanas instaladas no Brasil poderão importar insumos dos Estados Unidos com tarifa zero e reduzir as suas compras de fornecedores locais, brasileiros ou estrangeiros, o que afetará por um lado a produção e a balança comercial brasileira e, por outro lado, colocará as empresas americanas no Brasil em melhor posição competitiva em relação às empresas européias e asiáticas, instaladas no Brasil ou que exportam para o Brasil. Tais empresas, por sua vez, reivindicarão a negociação de acordos semelhantes de eliminação de tarifas entre o MERCOSUL e a União Européia e, eventualmente, entre o MERCOSUL e o Japão e outros países asiáticos.

A ALCA e o mercado de mão-de-obra

Uma das formas de compensar o desequilíbrio de vantagens na constituição de uma área de livre comércio de amplo escopo como viria a ser a ALCA, em que os países com excedente de capital e de bens se beneficiam da integração comercial e financeira, seria a possibilidade dos países, com escassez de capital e de bens, porém com excedente de mão-de-obra não-qualificada, poderem “exportá-la” e se beneficiar de suas remessas, como ocorreu no passado com os países europeus em relação à América do Norte e aos domínios brancos do Commonwealth. Esta hipótese não parece ter maior

possibilidade de vir a ocorrer no caso da ALCA, pois os Estados latino-americanos que deveriam estar interessados em apresentar esquemas de livre circulação de mão-de-obra não os apresentam como ponto de negociação enquanto as restrições políticas e legais americanas à imigração são notórias. Assim, a criação de uma verdadeira zona econômica, como está se verificando progressivamente na Europa, não se verificaria no caso da ALCA.

Assim como o NAFTA consagrou as restrições à circulação de mão-de-obra na América do Norte, tudo indica que a política de imigração norte-americana em especial quanto a mão-de-obra não-qualificada permanecerá e que a ALCA não incluiria a possibilidade de livre movimentação de mão-de-obra no continente. Naturalmente, a mão-de-obra altamente qualificada continuará sendo bem-vinda ao mercado americano e seu ingresso e "enraizamento" na sociedade americana continuará a ser facilitado.

Os processos de "recrutamento" de mão-de-obra qualificada e promissora permanecerão através de um sistema integrado que inclui a difusão da língua inglesa e da cultura americana; o intercâmbio unidirecional de estudantes e professores; a concessão de bolsas de pós-graduação; a atração de executivos altamente qualificados para a direção de empresas multinacionais nos Estados Unidos e o incentivo a bolsistas altamente promissores para lá permanecerem e se integrarem ao sistema de ensino ou de produção.

Assim, os Estados da América Latina tenderão a permanecer como "depósitos" de mão-de-obra não-qualificada e barata e como geradores eventuais de pessoal altamente qualificado (uma situação semelhante ao fenômeno da biodiversidade) cujos custos de formação inicial financiariam, e que "fertilizaria" o mercado de trabalho norte-americano devido à sua criatividade e ao talento científico daqueles que se destacaram.

Respostas do MERCOSUL à ALCA

Este cenário e as conseqüências acima descritas não se materializariam integralmente no curto prazo, mas são tendências inexoráveis no médio e longo prazo na medida em que não há indícios de natureza econômica, social ou política que permitam prever que as empresas brasileiras poderão se tornar competitivas em relação às americanas de tal forma que pudessem, no médio ou longo prazo, se beneficiar da ampliação do território que resultaria da ALCA.

Governos, acadêmicos e empresários têm sugerido que seria conveniente, necessário ou até imprescindível, antes de negociar de fato o ingresso do Brasil na ALCA, fortalecer o MERCOSUL através da expansão de seus vínculos econômicos internos; da construção de políticas macroeconômicas e setoriais comuns; ou de sua ampliação geográfica, pela criação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul – a ALCSA.

A expansão do comércio do MERCOSUL

A acelerada redução de barreiras entre os quatro países e deles em relação ao resto do mundo, em cumprimento do calendário do Tratado de Assunção (1991), fez crescer as importações entre os quatro países de 5,3 para 20,1 bilhões de dólares e suas importações do resto do mundo de 29 para 80 bilhões de dólares, no período entre 1991 e 1997. Por outro lado, as exportações entre os quatro países cresceram de 5,1 para 19,7 bilhões de dólares e suas

exportações para o resto do mundo de 41 para 62 bilhões de dólares.

O superávit global de 12 bilhões de dólares em 1991, que os países do MERCOSUL tinham em seu comércio com terceiros países, se reduziu rapidamente e passaram a ocorrer déficits crescentes a partir de 1994 que atingiram, em conjunto, 18 bilhões de dólares em 1997.

A capacidade desses países de competir no mercado mundial não tem aumentado na medida em que suas exportações, para países fora do Mercosul, passaram de 41 bilhões de dólares em 1991 para 62 bilhões de dólares em 1997, enquanto as exportações mundiais (exclusive as exportações intra-Mercosul) passaram de 3,4 trilhões de dólares para 5,2 trilhões no mesmo período. A participação de suas exportações para terceiros países (extra-Mercosul) no total das exportações mundiais passou assim de 1,20% para 1,17%.

Brasil e Argentina, que são os principais países do MERCOSUL, têm voltado gradualmente à condição de exportadores primários, com tudo o que isso significa de deterioração de termos de intercâmbio, de flutuações bruscas de preços, de aumento de concorrência de novas áreas de produção, de dificuldade de acesso aos mercados desenvolvidos e de lento crescimento da demanda. Por outro lado, contrariando as expectativas nutridas pela Rodada Uruguai, a liberalização dos mercados agrícolas ou não ocorreu ou não teve as conseqüências esperadas e o Brasil se tornou, não um grande exportador de produtos agrícolas, mas sim um dos maiores importadores mundiais de produtos agrícolas e agro-industriais.

A vulnerabilidade dos países do MERCOSUL a choques externos parece estar aumentando devido à lenta expansão de suas exportações, à redução gradual do seu valor agregado, ao aumento acelerado e indiscriminado de importações e à elevada dependência dos dois países menores, e agora também da Argentina, do mercado brasileiro.

Os déficits no comércio de bens e em outros itens do balanço de transações correntes, que foram também desregulamentados e abertos, tais como transportes, viagens, tecnologia e remessas financeiras, vêm sendo financiados pelo ingresso de capitais de curto prazo, pela venda de ativos do Estado, por investimentos diretos e por empréstimos.

As estratégias de financiamento do setor externo e de atração de capital por meio de altas taxas de juros e de câmbio "fixo" fizeram com que a dívida externa do MERCOSUL passasse de 188 bilhões, em 1991, para 303 bilhões de dólares, em 1997. A crise latente do balanço de pagamentos, em especial do brasileiro, foi assim se formando antes das crises na Ásia ou na Rússia e deriva da crescente desconfiança dos capitalistas internacionais em nossa capacidade de saldar compromissos, da corrida para realizar lucros e, no caso dos capitalistas brasileiros, da preocupação em preservar o valor de seus ativos denominados em reais.

A crise cambial latente no principal país do MERCOSUL tem natureza "estrutural" e não apenas conjuntural, que pudesse ser remediada rapidamente por uma mudança de política cambial. A mega-operação de salvamento, conduzida pelo FMI, bancos internacionais e governos credores, em 1998, se de um lado revela a dimensão da crise de outro será ineficaz para dissolvê-la. As

próprias políticas que são condições para concretizar essa operação, ao estimular a desnacionalização de empresas e a abertura ao capital estrangeiro de setores de "non tradeables", como o bancário e infra-estrutura, contribuem para agravar os mecanismos que geram inexoravelmente crescentes saídas de divisas.

A estratégia de desvalorização cambial ou a adoção de uma política de câmbio flutuante, ainda que pudesse auxiliar no enfrentamento dos desequilíbrios externos, seria insuficiente. Do lado da importação, diversos setores incorporaram em seus processos produtivos insumos importados, às vezes com o desaparecimento das indústrias locais que antes os fabricavam, e a privatização, a desnacionalização de empresas e de "cadeias produtivas" tornaram essas importações "estruturais". A desvalorização cambial impulsionaria os preços dos produtos industriais importados e da produção doméstica que com ela compete e efeitos semelhantes se verificariam na área agrícola e de abastecimento, ainda que nessas áreas a recuperação da produção doméstica pudesse ser mais rápida.

Quanto à exportação, de um lado as estruturas dos mercados internacionais caracterizadas pelo comércio intrafirmas, pela estratégia das empresas multinacionais de divisão de mercados e pelas dificuldades de acesso aos mercados dos países desenvolvidos, devido ao neoprotecionismo, agravado pelo desemprego naqueles mercados, e de outro lado, as dificuldades para financiar exportações, subsidiá-las ou "promovê-las", limitariam em muito a possibilidade de expansão rápida das exportações. De toda forma, a dimensão do superávit comercial que teria de ser alcançado a curto prazo, a continuidade provável de uma política de elevadas taxas de juros e o desestímulo conseqüente aos investimentos produtivos e não-especulativos indicam que a desvalorização teria um efeito menor do que o esperado por seus defensores, ainda que acompanhada por uma brutal e profunda recessão. Ademais, o impacto da desvalorização sobre a parte "dolarizada" da dívida pública interna e as dívidas das empresas privadas brasileiras em dólar são elementos dissuasivos da adoção de uma política de desvalorização cambial rápida.

É necessário lembrar que certos itens do balanço brasileiro de transações correntes são naturalmente deficitários, no curto e médio prazo, pelo menos. Os investimentos diretos brasileiros no exterior são muito menores do que os investimentos estrangeiros no Brasil assim como são diminutos os financiamentos concedidos pelo Brasil a terceiros países e portanto, as receitas de lucros e de juros tendem a ser muitíssimo inferiores às despesas. As receitas de fretes dificilmente podem crescer pela situação precária da marinha mercante e da indústria naval. O balanço da conta de tecnologia tende a ser deficitário pela reduzida geração de patentes e pelo descontrole atual sobre os contratos de tecnologia. O Brasil, finalmente, é um pólo emissor de turistas e sua infra-estrutura turística, apesar de progressos recentes, ainda não é capaz de reverter a tendência de déficit na conta de viagens internacionais.

Os déficits nesses itens de transações correntes tendem a permanecer e até a se ampliar em condições normais e sua redução dependeria de controles e restrições administrativas. Assim, qualquer redução significativa do desequilíbrio no balanço de transações correntes como um todo somente pode ocorrer, ainda que com as dificuldades apontadas, por meio da geração de superávites na balança comercial.

Assim, a probabilidade de virem a ser necessários controles rígidos sobre as transações comerciais, cambiais e outras transações correntes é cada vez mais elevada, em especial no Brasil, país que é o centro do MERCOSUL e cuja situação econômica e política tem impacto decisivo sobre a economia dos três outros Estados. Entre outras medidas, isso poderá fazer com venha a ser indispensável a elevação da Tarifa Externa Comum, o que acarretará resistências e fortes protestos da Argentina, Paraguai e Uruguai e dos países extra-MERCOSUL como os Estados Unidos, que hoje têm grandes superávites com o MERCOSUL e com o Brasil e que seriam afetados pelo aumento de tarifas em uma conjuntura internacional estagnada e marcada por um resistente desemprego.

O “aprofundamento” do MERCOSUL

A estratégia de “aprofundamento” do MERCOSUL - isto é de promover a transição de uma união aduaneira para uma comunidade econômica através da adoção de políticas comuns setoriais (indústria, agricultura, previdência, trabalho, comércio exterior) e macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial) para enfrentar os desafios da ALCA e a ela sobreviver se defronta com a questão das assimetrias.

As assimetrias entre os quatro países do MERCOSUL são extraordinárias e constituem a dificuldade maior, ao lado da vulnerabilidade externa, para a coordenação conjuntural de políticas macroeconômicas, para a elaboração de políticas setoriais comuns e para a construção de instituições supranacionais.

O Brasil corresponde a 72% do território; a 79% da população; a 69% do PIB; a 64% do comércio exterior; a 48% do comércio intra-bloco e a 62% da dívida externa do MERCOSUL. Por outro lado, o Brasil apresenta péssimos índices sociais nas áreas de educação, saúde, habitação, concentração de renda, expectativa de vida, mortalidade infantil etc. Paraguai e Uruguai, somados, correspondem a 5% do território; a 4% da população; a 3% do produto; a 5% do comércio exterior; a 10% do comércio intra-bloco e a 2% da dívida externa dos Estados do MERCOSUL.

As diferenças de características, de problemas, de disparidades regionais e sociais e de potencial indicam que as políticas econômicas e sociais adequadas e aplicáveis ao principal país do MERCOSUL - o Brasil - tem de incorporar estratégias e instrumentos essencialmente distintos daqueles que seriam recomendáveis aos demais Estados membros. Ademais, as diferenças periódicas de “momento” (expansão ou retração) no ciclo econômico, de etapa de desenvolvimento, de potencial e perspectivas dos países do MERCOSUL na esfera internacional dificultam até mesmo o exercício de imaginar como seriam definidas e implementadas políticas comuns.

Tais eventuais políticas comuns teriam de ser elaboradas e geridas por instituições comuns, supranacionais, integradas por representantes, políticos e técnicos, indicados pelos Estados-membros, ou por mecanismos intergovernamentais.

Na medida em que necessitam receber parcelas de soberania dos Estados membros, as instituições supranacionais, para serem democráticas, isto é, representativas e legítimas, devem, em sua composição, “corresponder”

razoavelmente às populações dos países – dimensão política – e à importância e complexidade produtiva das suas sociedades – dimensão econômica.

As assimetrias no MERCOSUL ocorrem em tal escala que a definição da proporção da participação de cada país nessas instituições se torna quase impossível, pois o Brasil, em qualquer aspecto, corresponde a mais de 50% do conjunto dos Estados-membros, sendo que as assimetrias entre o Brasil e os dois Estados menores são extraordinárias. Se ao Brasil correspondesse menos do que a metade do número de integrantes de qualquer organismo supranacional (Comissão, Parlamento, Tribunal) a população e a economia brasileiras estariam radicalmente subrepresentadas. Por outro lado, se mais da metade dos membros fosse de brasileiros, a opinião destes sempre prevaleceria na tomada de decisões e, portanto, a instituição não seria democrática, pois os demais países estariam em uma situação de minoria sistemática.

Entre as políticas comuns está a monetária, a partir da criação de uma moeda comum, o que vem sendo apresentado recentemente como solução para “aprofundar” o MERCOSUL por alguns acadêmicos, altos funcionários e recentemente pelo próprio governo argentino. A própria organização de um Banco Central do MERCOSUL encontraria aqueles obstáculos, sendo impossível aceitar a ilusão de que seus dirigentes, após serem designados, se tornariam “neutros” e “imparciais”, perdendo a sua nacionalidade e visão do mundo.

A definição e gestão, por mecanismos intergovernamentais, de políticas comuns aos quatro Estados do MERCOSUL, ainda que não esbarrasse na questão das assimetrias e da representatividade, seria uma operação de grande complexidade e que exigiria, acima de tudo e de início, uma visão razoavelmente compatível e uma política comum dos dois principais Estados diante dos desafios internacionais que tem de enfrentar, no processo assimétrico e altamente tumultuado da globalização, o que hoje, 1999, está longe de ocorrer.

Mesmo que a definição e execução de políticas comuns fosse possível, elas poderiam ser insuficientes para fortalecer, em tempo hábil e na escala necessária, o capital brasileiro ou o capital estrangeiro no Brasil frente à nova concorrência, sem limites e sem defesas, gerada pela área continental de livre comércio.

Por outro lado, as iniciativas pontuais dos países do MERCOSUL, como o reconhecimento de diplomas escolares, a criação de passaporte comum e outras, ainda que louváveis, não têm maior impacto sobre o cerne do desafio político e econômico, para o Brasil e o MERCOSUL, que coloca a estratégia americana de formação da ALCA.

A ampliação do MERCOSUL

Outra estratégia que vem sendo apresentada para enfrentar o desafio da ALCA seria de, ampliando o MERCOSUL, aumentar a capacidade de negociação com os EUA e o Canadá e tornar esta negociação mais equilibrada.

A “ampliação” do MERCOSUL, incorporando, por adesão ou associação, outros países, está vinculada à questão da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) o que torna necessário apresentar um rápido histórico daquele organismo e daquele que o antecedeu, a Associação Latino-Americana de Livre

Comércio (ALALC).

A frustração brasileira pela ausência de um "Plano Marshall para a América Latina" após a Segunda Guerra Mundial; a proposta da Operação Pan-Americana; o Tratado de Roma e o tratamento preferencial concedido aos Estados africanos; os estudos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) sobre industrialização, comércio e ampliação dos mercados nacionais pela integração, levaram, em 1960, à criação da ALALC, com a participação dos países da América do Sul e do México.

Em 1969, no seio da ALALC, surgiu o Pacto Andino, uma associação entre Chile, Bolívia, Peru, Equador, Venezuela e Colômbia, com objetivos de planejamento econômico e políticas comuns nas áreas industrial e de investimentos. Seus resultados foram inicialmente modestos devido à pequena dimensão dos mercados, ao baixo nível de acumulação de capital e às rivalidades e divergências entre os seus membros – que levou, por exemplo, à saída do Chile.

Após um período inicial de remoção negociada de barreiras tarifárias, a ALALC não cumpriu seu ambicioso cronograma de doze anos para formação da zona de livre comércio e sofreu, a partir de 1973, os efeitos das crises do petróleo que levaram a súbitas e drásticas dificuldades de balanço comercial e à renovação de barreiras tarifárias e não-tarifárias entre os países membros.

Em 1980, a ALALC foi substituída pela ALADI, uma organização muito mais flexível, que permitiu manter os tratamentos preferenciais concedidos pela ALALC e expandi-los por meio de acordos bilaterais ou plurilaterais de preferências, com a aprovação tácita do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

A ALADI não deve ser subestimada, pois o tratado que a constitui é o instrumento legal que permite aos Estados-membros conceder tratamento preferencial entre si, sem ter de obedecer ao artigo XXIV do GATT (hoje Organização Mundial do Comércio), e a suas exigências de prazo e de volume de comércio que os acordos bilaterais da ALADI estão longe de atender. A ALADI constitui assim, na prática, uma rede de acordos preferenciais entre os Estados membros, de alcance muito variado quanto ao número de produtos beneficiados e às preferências concedidas.

Em 1986, tendo em vista as limitações da ALADI, Brasil e Argentina decidiram iniciar um programa de integração e cooperação econômica bilateral que, além da formação gradual de uma zona de livre comércio e eventualmente de uma união aduaneira, previa a elaboração de políticas comuns e programas de cooperação em áreas de alta tecnologia tais como a nuclear, a aeronáutica, a informática e a biotecnologia. Esse programa tinha também objetivos políticos pois, ao contribuir para remover a histórica desconfiança entre os dois países e sua competição por influência econômica e política na América do Sul, em especial no Cone Sul, lhes permitiria uma atuação conjunta mais eficiente no cenário político internacional, nas organizações multilaterais e em suas relações bilaterais com as grandes potências.

Graças à aplicação dos princípios de gradualismo, flexibilidade, realismo e equilíbrio de vantagens, o Programa teve êxito na remoção negociada de obstáculos e na criação de um espírito de cooperação entre as administrações econômicas, políticas e militares dos dois países.

Em 1988, antes da eleição presidencial argentina, decidiram os dois governos celebrar um Tratado de Integração que, ao ser ratificado pelos Congressos dos dois países, conferisse maior legitimidade aos princípios, consolidasse os resultados do Programa e engajassem os Legislativos no processo de integração, tornando-o menos burocrático e mais democrático.

Com a eleição e a posse dos presidentes Carlos Saul Menem (1989) e Fernando Collor de Mello (1990), as políticas econômicas dos dois países sofreram radical transformação, tendo sido adotadas nos dois países filosofia e políticas econômicas neoliberais que tinham como princípio central a abertura unilateral do setor externo e, em especial, do comércio. Assim, em 1991, com o Tratado de Assunção, as autoridades dos dois países decidiram aceitar a participação do Uruguai e do Paraguai e transformar o programa bilateral, com seus mecanismos graduais e adaptados às peculiaridades dos diferentes setores e momentos, em um esquema automático e acelerado de redução e eliminação de tarifas, com a formação de uma tarifa externa comum, como instrumento auxiliar do processo geral de redução de tarifas, em que já estavam empenhadas.

O MERCOSUL constituiu-se assim em um instrumento de *lock in* (de "trancamento"), a níveis baixos, da política geral de redução de tarifas e barreiras não-tarifárias, de características multilaterais, ao consagrar tal política em um tratado internacional regional, em que três dos quatro participantes tendem a favorecer uma política de tarifas aduaneiras baixas.

A leitura do Tratado de Assunção revela que seus objetivos são prioritariamente comerciais, de liberalização e abertura de mercados, sem pretensão efetiva à coordenação de políticas macroeconômicas e à formulação de políticas comuns, mencionando apenas sua conveniência, sem estabelecer compromissos ou indicar mecanismos para atingir tais fins.

A formação do MERCOSUL colocou em questão os chamados acordos de alcance parcial (AAPs), que haviam sido celebrados anteriormente entre cada país do MERCOSUL e os demais membros da ALADI.

Esses acordos "perfuravam" a Tarifa Externa Comum de forma desigual. A título de exemplo, nos AAPs entre os países do MERCOSUL e a Venezuela, o tratamento tarifário concedido pela Venezuela para um mesmo produto era desigual em relação a cada país do MERCOSUL e vice-versa, assim como era desigual o elenco de produtos incluídos em cada AAP bilateral.

A ampliação geográfica do MERCOSUL tem significado principalmente um processo da regularização do "patrimônio histórico" de concessões tarifárias, através de sua "multilateralização".

O acordo com o Chile – que é um acordo de associação, pois o Chile não se tornou membro do MERCOSUL – veio a ter um caráter distinto, devido à importância dos fluxos de comércio desse país com os países do MERCOSUL, às questões políticas entre Chile, Argentina e Brasil e ao interesse de vincular o Chile ao MERCOSUL frente à sua intenção, demonstrada em certo momento, de se associar ao NAFTA.

A Bolívia, apesar de fazer parte do Pacto Andino, hoje Comunidade Andina e de ter tarifa em comum com os demais membros da Comunidade, celebrou

isoladamente um acordo de associação com o MERCOSUL. A reduzida importância comercial da Bolívia como mercado, sua elevada dependência comercial em relação ao MERCOSUL (isto é, ao Brasil e à Argentina) e seu incipiente parque industrial tornaram esse acordo um exercício de harmonização dos níveis tarifários dos acordos bilaterais anteriores entre aquele país e os Estados do MERCOSUL.

As negociações com a Venezuela e demais membros da Comunidade Andina tem encontrado sérios obstáculos enquanto que a decisão argentina, em 1998, de renovar unilateralmente seu acordo bilateral com o México causa profunda preocupação, ao romper a frente de negociação do MERCOSUL com os parceiros da ALADI.

O destino do Mercosul:

Mercado Comum ou Zona de Livre Comércio?

Firmando-se como um dos blocos econômicos mais promissores no cenário internacional, o Mercosul completou, em 1º.1.97, dois anos de união aduaneira. Seu crescente êxito pode ser visto pelo interesse dos demais países da América Latina em querer fazer parte desse Clube. Originariamente composto pelo Paraguai, Uruguai, Brasil e Argentina, somam-se ao bloco o Chile, cujo ingresso se deu em 1º.10.96, e mais recentemente a Bolívia, em 1º.1.97, ressaltando-se que esses dois países não participam da união aduaneira, mas tão-somente assinaram um acordo de associação de livre comércio com os quatro países fundadores.

As etapas a que se propôs o Mercosul a cumprir vêm sendo alcançadas. A primeira delas teve início com a assinatura do Tratado de Assunção em 26.3.91, pelo qual se criou uma zona de livre comércio entre os quatro sócios. A segunda - união aduaneira - teve início em 1º.1.95, e, embora ainda imperfeita, e com todos os percalços inerentes à formação desse modelo de integração tão complexo, tem conseguido avançar - tanto é que o Mercosul é a terceira união aduaneira do mundo (a primeira, o *Zollverein*, como se diz em alemão [*zoll*: aduana - *verein*: união}), ocorrida no Século XIX, uniu as aduanas dos Estados alemães; e a segunda, a União Européia, que nasceu a partir do Tratado de Roma, em 1957, criou a Comunidade Econômica Européia, consolidando a sua união aduaneira em 1968) e o terceiro e último estágio previsto no Tratado que instituiu esse bloco regional é o mercado comum, e vem daí o significado Mercosul - Mercado Comum do Sul; porém, este é um projeto mais ousado, e só experimentado pela União Européia - único modelo de mercado comum no mundo -, que, para além da união econômica, pressupõe uma união política e social, com a inclusão das quatro liberdades que lhe são inerentes: livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais, permanecendo, assim, como um objetivo a ser atingido a longo prazo.

Pelo fato de esse bloco pretender ir além de uma mera zona de livre comércio, e já estar dentro de uma união aduaneira, que pressupõe uma tarifa externa

comum e uma política comercial comum, a cessão de soberania por parte dos Estados membros é sensivelmente maior que uma mera zona de livre comércio. Destarte, os Estados que, por livre e espontânea vontade resolverem aderir a esse ousado projeto, não podem agir unilateralmente em determinadas matérias, pois agora passam a ser parceiros, fazem parte de um jogo, com regras que devem ser cumpridas e respeitadas por todos.

Mas, se até termos conseguido avançar muito na conformação de uma união aduaneira, não podemos esquecer que a meta do Tratado de Assunção é a formação de um mercado comum. Então, para que tenhamos êxito nessa caminhada, temos que olhar o exemplo da União Européia, que admitiu de maneira programada e lenta o ingresso dos países neste bloco regional, iniciando com seis, em 1957, e hoje tendo quinze sócios. Ressalte-se, por oportuno, a grande preocupação das Comunidades Européias que admitem países pobres como Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda e injetam verbas a fundo perdido para que eles possam chegar ao nível dos países ricos, estipulando um prazo para tanto, que no caso concreto dos quatro países será até 1999. Findo este prazo estes países, já não mais considerados pobres, passam, junto com os demais, a ajudar os que aguardam o ingresso nesse seleto clube, tais como Malta, Chipre, Hungria, República Tcheca, entre outros.

De se destacar que os quinze sócios da União Européia gozam das vantagens mas em contrapartida também aceitam o ônus que um projeto desse porte implica, ou seja, os Estados têm a obrigação de respeitar a ordem jurídica comunitária em sua totalidade, invocando a figura do "*acquis communautaire*", ou seja, quando adere à Comunidade, o Estado adere a uma ordem jurídica completa e complexa, que passa a integrá-la a partir do momento de sua adesão.

Esse é um dos problemas pontuais vividos no seio do Mercosul, com constantes instabilidades e divergências geradas pelo descumprimento de normas estabelecidas, pois, ainda que este bloco não seja dotado de supranacionalidade há que se respeitar as regras acordadas pelos quatro sócios. O Brasil é o país que com mais frequência muda as regras do jogo, trazendo conflitos desnecessários e incompreensíveis para quem se dispõe a fazer parte de um bloco econômico. Uma série de medidas provisórias editadas pelo governo brasileiro colidem com as normas previstas no Tratado de Assunção em 1995, o governo brasileiro impôs o sistema de cotas para a importação de automóveis, gerando um conflito comercial, não só com países do Mercosul, como com a União Européia, o Japão e os Estados Unidos, que até hoje não foi solucionado. Ainda na questão automotiva, editou recentemente a Medida Provisória n.º 1532, que cria uma espécie de regime automotivo paralelo e privilegiado para o Norte, Nordeste e o Centro-Oeste brasileiro, concedendo incentivos fiscais às montadoras estrangeiras de veículos, trazendo novamente uma certa perplexidade aos demais sócios do Mercosul.

No início do ano, mais um embate foi criado pelo Brasil, com a publicação, em 14.1.97, da Portaria n.º 9, da Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde, que altera as regras de controle sanitário dos alimentos que entram no país, passando-se a exigir um mecanismo de controle complexo e burocrático, que vai desde cadastros e comprovantes de recolhimento de impostos até a tradução na embalagem, para o português, feitas por tradutores juramentados,

assinados por técnicos habilitados e visados pelo consulado brasileiro no país de origem.

O mais recente atrito foi causado pela Medida Provisória n.º 1569 que tem por finalidade limitar as importações e estabilizar o *déficit* na balança comercial, obrigando aos importadores que antes pagavam as aquisições de acordo com o prazo conseguido com o vendedor no exterior, passem a pagá-las à vista.

Portanto, por várias vezes nosso país altera, sem a menor cerimônia, através de medida internas, normas internacionais e os conflitos comerciais por elas criadas desafiam o bom andamento do Mercosul. Parece que, por não ter nosso país uma vocação internacionalista, freqüentemente descumpre acordos internacionais, e o faz sabedor de suas atitudes, tanto é que depois de provocar duras crises entre os sócios, sempre volta atrás, como foi o caso do setor automotivo, onde excluiu os países do Mercosul, o caso dos têxteis, onde o Uruguai se insurgiu com veemência e o Brasil recuou, o caso dos alimentos, e agora o prazo de financiamento para importações. Talvez por se considerar o país de maior importância, pois sem o Brasil esse bloco seria incipiente, haja vista que dos atuais 220 milhões que fazem parte desde bloco, 150 deles pertencem ao Brasil, ele se ache no direito de infringir normas, sem o mínimo respeito aos seus vizinhos, sem o mínimo respeito aos compromissos assumidos, sem o mínimo respeito ao Direito Internacional.

Se ao menos nossa atual Carta Magna definisse a questão da hierarquia das normas no ordenamento jurídico interno, o que grande parte das Constituições modernas já fazem, e, diga-se de passagem, a maioria consagrando a prevalência dos Tratados internacionais frente às normas internas, ter-se-ia ao menos uma maneira de estancar esses constantes desrespeitos. Porém, a aprovação de uma lei ordinária posterior pode invalidar um acordo internacional em vigor, o que pode pôr em risco a seriedade do Brasil em relação ao cenário internacional conforme adverte o Professor Jorge FONTOURA, da UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA:

"É fundamental que os Estados que se propõem a conviver em espaços jurídicos comunitários definam-se claramente com relação à questão da força vinculante dos tratados vis-à-vis ao ordenamento jurídico interno, com a criação de uma convicção político-jurídica sem a qual nenhum processo de integração pode edificar-se. Não é de se esperar, a propósito, que investidores e demais operadores econômicos se interessem por um mercado onde não se saiba, com razoável segurança jurídica, quais sejam as leis aplicáveis e quais suas efetividades em relação a hipotéticos conflitos de interesses."

A fim de evitar novos conflitos, Argentina e Brasil propõem a criação de um subgrupo de coordenação macroeconômica no âmbito do Mercosul, estabelecendo um fórum permanente para que os países possam trocar idéias com os demais parceiros, expondo e explicando os motivos que os levam a tomar medidas a primeira vista contrárias ao bloco. A partir dessa consulta prévia, evitam-se atritos entre os parceiros que não mais serão colhidos de surpresa e através do diálogo e do consenso se alcançarão soluções para os problemas apresentados e se evitará o desgaste político, tão prejudicial em qualquer tentativa de união entre países.

Por outro prisma, o Mercosul esta crescendo com rapidez, admitindo, como associados Chile e Bolívia - bem como assinando acordos com a União Européia e agora a proposta de se criar a ALCA, com intenção de formar uma zona de livre comércio com estes dois blocos regionais.

Então devemos nos perguntar que estrada devemos seguir: a da integração ou a da ampliação?

Cremos que seria mais prudente seguir o caminho da integração para permitir concluir com êxito a ampliação, para não correremos o risco de não estruturarmos as bases para um projeto sólido, como ressaltou, recentemente, o Secretário-geral da ALADI, Antonio J. C. ANTUNES:

"...é importante o princípio de gradualidade no processo de liberalização, de modo a permitir que os países disponham de tempo suficiente para fazer as transformações setoriais de competitividade e reciclagem necessárias para evitar prejuízos significativos na produção nacional... Longe de contradizer a integração hemisférica, a articulação e a convergência entre acordos bilaterais e sub-regionais dos países da América Latina, além de serem direitos imprescindíveis para propiciar o desenvolvimento econômico, social e democrático, são a forma mais viável e construtiva para a participação desses países nos processos hemisféricos e mundial."

O Mercosul se identifica quanto aos objetivos a serem perseguidos, com a União Européia, fomenta o livre comércio, a integração até um mercado comum, a democracia - com a recente inclusão da cláusula democrática e de direitos humanos como fundamento das relações entre os sócios, e dos projetos de união política, cultural e social, superando, assim, o nível puramente econômico. Portanto, os sinais são suficientemente claros para afirmar que a união aduaneira não é senão uma etapa de um processo de integração mais profunda.

Os objetivos do Tratado de Assunção seguem vigentes: a conformação de um Mercado Comum do Sul, como bem destacou recentemente o Presidente da República da Argentina, Carlos MENEM: *"O Mercosul potencializa nossas possibilidades como atores internacionais, mas, temos que acelerar o aprofundamento da 'identidade Mercosul' para evitar que a globalização aja como um 'diluidor' ao invés de um incentivo para novas possibilidades de negócios entre as nações."*

Na esteira do pensamento do Presidente da Argentina o nosso Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe LAMPREIA também se posiciona: *"o Mercosul quer preservar sua identidade, porque é muito mais do que uma união aduaneira. O Brasil e seus três sócios querem criar um mercado comum, com livre trânsito de bens, serviços e pessoas."*

Esse novo bloco platino, em pouco tempo, tem-se revelado um ator de grande importância no cenário internacional, tanto é assim que, para além de atrair seus vizinhos sul americanos para o bloco (Bolívia, Chile, Venezuela e os demais países do Pacto Andino), chama a atenção das grandes potências - Nafta e União Européia - passam a disputar a preferência comercial em nosso mercado.

Os Estados Unidos da América aceleram sua intenção de pressionar o bloco mercosulista para a conformação da ALCA - Associação de Livre Comércio

Americano -, cujo início está previsto para 2005, e tem por finalidade unir 34 países da América numa zona de livre comércio. Dos mais polêmicos este assunto que causou uma certa instabilidade entre o Mercosul e a ALCA, onde o Brasil e os EUA disputam a hegemonia do bloco hemisférico, e onde, aparentemente, pelo desconforto causado pelo Congresso Americano em não conceder ao Presidente dos Estados Unidos autorização para que ele possa assinar acordos regionais - *fast-track*, tem colocado o Mercosul em posição vantajosa, tanto é assim que nosso Presidente da República, Fernando Henrique CARDOSO, em recente pronunciamento, foi taxativo: "*Em certos momentos, é preciso colocar as coisas como são. E nós não temos porque estar de cabeça baixa, temerosos de não estarmos cumprindo a agenda tal ou qual. A agenda é nossa. Nós é que somos os senhores do tempo, no que diz respeito aos interesses do Brasil. E vamos utilizar esse tempo com propriedade, não com velocidade.*"

A União Européia, por outro lado, já assinou, em 1995, um acordo de livre comércio com o Mercosul, pretendendo, assim, afastar a América Latina da área de influência do NAFTA.

Creemos que antes de darmos passos ousados seja com a União Européia, seja com a ALCA, temos que estar estruturados no projeto do nosso mercado comum, entre os quatro amigos, ou quiçá, já com algum dos novos associados somados a esse ambicioso projeto, para não vermos o sonho de termos um mercado comum diluído numa integração hemisférica, como bem alerta o Presidente da República da Argentina, Carlos Saúl MENEM, neste citado.

É importante olhar para os exemplos que já tivemos num passado recente: a Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC e sua sucessora Associação Latino-Americana de Integração - ALADI, que produziram uma exuberante retórica muito aquém dos avanços concretos obtidos, e hoje, é a própria ALADI, que pretendia, antes, uma integração multilateral, a fomentadora de acordos regionais entre os países que dela fazem parte, sendo através dela que se deu o nascimento do Mercosul, quando da assinatura de um tratado bilateral entre Brasil e Argentina - Tratado de Integração e Cooperação Econômica - em 1986, de onde surgiu a semente de uma união que germinou e transformou-se nesse novo e próspero Mercado Comum do Sul.

A integração que pretendemos não é somente a baseada no comércio, ou seja, nas formas primitivas de integração (zona de livre comércio ou união aduaneira), pretendemos ter relações mais amplas na América Latina, com a intenção de trazer, inclusive, os países associados para que venham a somar o projeto de mercado comum. É necessário, então, não nos desviarmos de nosso caminho, olharmos em frente e ao longe, para, com calma e perseverança alcançarmos nossa meta. A integração hemisférica somente terá êxito, para nós da América do Sul, com um bloco que já esteja forte, em contrário seria uma maneira de abandonar a parte mais humana deste projeto que é dar uma condição de vida melhor a todos que fazem parte desse bloco, e, se por um lado a integração física já é complexa e representa um grande desafio, mais o será uma integração de pessoas; porém, é a movimentação humana que gera a união de mercados, e por acreditar na opção escolhida pelos quatro amigos e constatar como a própria história nos mostra o caminho para se ter êxito num projeto tão ousado que é um mercado comum, é preciso que não sejamos vulneráveis e diante dos pedidos de

noivado ou casamento que nos são propostos não aceitemos um casamento que apenas visa o interesse, vamos preservar antes de mais uma união verdadeira solidificada no amor, na parceria, na amizade e na solidariedade.

Um dos pais da criação do Mercosul, o então Presidente do Brasil José SARNEY, disse lamentar que: *"o projeto original que concebeu com o Presidente da Argentina, na altura RAÚL AFONSIN, tenha sido parcialmente abandonado: Nós sonhávamos com alguma coisa parecida com o Mercado Comum Europeu, com suas instituições multilaterais ... Mas parece que se conformaram em fazer disso somente uma zona de livre comércio."*

Não deixemos que o sonho que nasceu com BOLÍVAR e se concretizou com os pais do Mercosul se acabe!