



O Mercosul e os desafios da integração Latino-Americana

Gentil Corazza¹

RESUMO

O objetivo do texto consiste em analisar o Mercosul no contexto do processo histórico de integração latino-americana. O Mercosul é, sobretudo, um projeto de integração comercial, embora contemple também um projeto político e social. Sua criação se coloca na sucessão de um lento e tortuoso processo de integração dos países latino-americanos. O Mercosul promoveu avanços históricos consideráveis, mas enfrenta sérios problemas e desafios, especialmente aqueles colocados pela criação da Alca.

Palavras-chave: Mercosul, Integração Econômica, Blocos Econômicos.

ABSTRACT

MERCOSUR AND THE CHALLENGES OF LATIN AMERICAN INTEGRATION
- The paper aims to analyze the integration process of the Common Market of the South America (Mercosur) in the historical context of economic integration in Latin America. The main objectives of Mercosur are trade and political integration. The paper shows that, in spite of the fact that Mercosur has an important role in the process of economic integration in Latin America, recently it has been characterized by economic problems and challenges due to the creation of Free Trade Area of the Americas (ALCA).

Keywords: Mercosur, Economic Integration, Economic Blocks.

1 Introdução

O Mercosul é, sobretudo, um projeto de integração comercial. Ele foi criado oficialmente pelo Tratado de Assunção, de 26/03/91, e reafirmado pelo Protocolo de Ouro Preto, de 17/12/94. No entanto, o Mercosul não foi a primeira tentativa de integração dos países da América Latina. Pelo contrário, ele se coloca na sucessão de um lento e tortuoso processo de integração dos países latino-americanos. O Mercosul promoveu avanços

¹ Professor do Departamento de Economia e do PPGE da UFRGS. Bolsista do CNPq. A elaboração deste texto contou com a colaboração da bolsista Ana Paula Ebeling (Bolsa PIBIC/UFRGSCNPq). E-mail: gentilc@ufrgs.br

históricos consideráveis, mas outras tentativas anteriores de integração fracassaram ou tiveram pouco êxito.

Neste sentido, ainda no ano de 1941, fracassou uma primeira tentativa de criar uma União Aduaneira. A criação da Cepal, Comissão das Nações Unidas para a América Latina, em 1948, representou um passo importante, pois ela sempre teve entre seus objetivos estimular a integração latino-americana. Durante a década de 1950, seu presidente, Raúl Prebisch, inicia um processo de união econômica e comercial entre os países latino-americanos, dentro do esforço de desenvolvimento regional.

Dentro desse espírito de integração da Cepal, surgiram inúmeras tentativas de integração, ao longo dos anos 1960 e 1970, algumas de caráter mais abrangente, outras envolvendo grupos menores de países da região. Dentre essas diversas experiências de integração, duas merecem especial destaque pela importância que assumiram e pelo sucesso que tiveram em promover a integração de seus países membros: o Grupo Andino e o Mercosul.

Como o objetivo deste texto é o Mercosul, antes de entrar no tema proposto e a fim de melhor situá-lo no processo de integração latino-americana, faremos uma breve exposição das várias tentativas e formas de integração realizadas entre os países da América Latina, antes da criação do Mercosul.

2 Tentativas e Formas de Integração

a) Associação Latino-americana de Livre Comércio (Alalc).

O passo mais importante foi dado, em 1960, com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), através do Tratado de Montevidéu. Para atingir seu objetivo, ela se propôs a diminuir progressivamente as tarifas aduaneiras entre os países membros, até chegar à liberalização total do comércio da região num prazo de doze anos. No entanto, vários fatores impediram que a Alalc cumprisse sua ambiciosa meta. O processo de integração foi se debilitando por falta de vontade política e de condições objetivas para superar a herança histórica marcada por guerras, conflitos e divergências políticas, que levaram ao isolamento dos países da região. A criação do Grupo Andino, em 1969, contribuiu ainda mais para o enfraquecimento do organismo.

b) Grupo Andino (Gran)

O Grupo Andino foi criado, em 1969, pelo Acordo de Cartagena, com a participação da Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Sua criação e proposta de integração estão associadas às idéias, dominantes na época, de defesa dos interesses nacionais frente ao comportamento agressivo das empresas multinacionais e de defesa das atividades industriais nascentes face à concorrência de países de fora do Grupo. Como os demais organismos de integração regional, o Gran também passou por momentos de crise na década de 1980, no contexto da crise de endividamento externo que afetou toda a América Latina. Nos anos 1990, recebeu novo impulso a partir de uma política de livre

comércio entre os países membros e de uma maior integração na economia internacional. Neste sentido, tratou-se de aperfeiçoar uma união aduaneira interna, com uma tarifa externa comum de nível bastante baixo, em vigor desde 1995, e de simplificação tarifária em geral.

Do ponto de vista institucional, o Grupo Andino foi o que mais avançou em comparação aos demais organismos de integração regional da América Latina. Neste sentido, além da Corporação Andina de Fomento e do Fundo Andino de Reservas, que desempenham papel relevante no crédito e financiamento dos países membros, foram também criados o Parlamento Andino, o Tribunal Andino de Justiça, o Conselho de Ministros e a Junta de Acordos de Cartagena. Nos últimos anos, o Grupo Andino passou a denominar-se de Comunidade Andina de Nações (Can).

Nos anos mais recentes, países do Grupo Andino, como foi o caso do Chile e da Bolívia, estabeleceram acordos de livre comércio com o Mercosul, mas têm sofrido também o impacto do processo de criação da Associação de Livre Comércio das Américas (Alca).

c) Sistema Econômico Latino-americano (Sela)

Em 1975, verificado o esgotamento do sistema de integração preconizado pela Alalc, os países da região fazem uma nova tentativa de relançar o ideal integracionista através da criação do Sistema Econômico Latino-americano (Sela) do qual fizeram parte todos os países latino-americanos, inclusive Cuba. No entanto, durante a década de 1970, obstáculos de natureza política e econômica, como as divergências relativas ao aproveitamento dos recursos hídricos da Bacia do Prata, inviabilizaram o aprofundamento do processo de integração na América Latina.

d) Associação Latino-americana de Integração (Aladi)

Em 1980, com o Tratado de Montevidéu, foi feita nova tentativa através da criação da Associação Latino-americana de Integração (Aladi), da qual fizeram parte Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Este novo organismo estabeleceu bases mais realistas para o aprofundamento do processo de integração latino-americana. Sua meta principal foi o estabelecimento de um mercado comum latino-americano. Neste sentido, foi extinta a "cláusula de nação mais favorecida regional", adotada pela Alalc, o que permitiu a outorga de preferências tarifárias entre dois ou mais países da Alalc, sem a extensão automática das mesmas a todos os membros da Associação, o que viabilizou o surgimento de esquemas sub-regionais de integração, como o Mercosul.

No entanto, foi justamente a flexibilidade de formas de integração introduzida pela Aladi, ao permitir que seus membros desenvolvessem iniciativas bilaterais ou multilaterais de integração, que criou obstáculos ao seu próprio desenvolvimento, enquanto organismo maior da integração latino-americana. Assim, existe a pressão tanto dos organismos que atuam a partir do seu interior, como o Mercosul e o Gran, como também dos novos organismos que pressionam a Aladi, a partir de fora, como o Nafta (Associação de Livre

Comércio da América do Norte) e a Alca.

e) Mercado Comum Centro-americano (Mcca)

Em 1960, foi criado o Mercado Comum Centro-americano (Mcca), pelo tratado de Manágua, envolvendo os países da Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. Por um lado, se o reduzido espaço geográfico e o tamanho dos mercados de cada país operaram como um fator positivo de integração desses países, por outro a crise econômica que afetou toda região e as tensões e crises políticas internas de muitos desses países trabalharam no sentido contrário à integração. No entanto, um passo importante foi dado, em meados de 1993, quando o denominado grupo dos quatro, Nicarágua, El Salvador, Honduras e Guatemala formaram uma união aduaneira e estão empenhados em formar um mercado comum.

f) Mercado Comum do Caribe (Caricom)

Em 1973, foi criada a Caribbean Community (Caricom), como organismo sucessor do Carifta (Caribbean Free Trade Association). Este novo organismo foi integrado pelos seguintes países: Bahamas, Barbados, Belize, República Dominicana, Granada, Guiana, Jamaica, Monserrat, São Cristóvão/Neves, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas e Trinidad-Tobago. Esses Países, cujas economias se concentram em alguns produtos agrícolas de exportação e no turismo, mas que possuem entre si fortes nexos culturais, têm se esforçado para estabelecer uma colaboração mútua em vários setores, como o agropecuário, a energia, os transportes e o turismo, além da saúde, educação, esportes, cultura e administração pública. Outros avanços têm sido feitos na liberalização dos fluxos de pessoas e de capitais, na eliminação da dupla tributação.

No entanto, ainda parece estar longe o momento de se alcançar a formação de um mercado comum e mesmo de uma união monetária, como é apregoado por seus membros.

3 A Criação do Mercosul

Como já assinalamos, embora as iniciativas de integração latino-americana sejam quase tão antigas quanto a da União Européia, a Alalc é de 1960, enquanto a Comunidade Econômica Européia foi fundada em 1957, sua efetividade, no sentido de uma evolução do processo que tenha significado econômico e social, só veio a se materializar nos anos 90.

O Mercosul foi criado oficialmente em 26 de março de 1991 pelo Tratado de Assunção, assinado pelos quatro países do cone sul do Continente: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. No entanto, a origem da formação do Mercosul pode ser localizada na reaproximação entre o Brasil e a Argentina, na segunda metade da década de 1980, depois de longos anos de desconfianças, rivalidades e conflitos. Em uma visão de longo prazo, essa aproximação foi um dos fatos mais importantes da história diplomática dos

dois países. Contribuíram para essa reaproximação a assinatura do Acordo Tripartite sobre Itaipu e Corpus (1979), para o aproveitamento da energia hidroelétrica, o apoio brasileiro à Argentina durante o conflito das Malvinas (1982) e os entendimentos na área da cooperação nuclear. Foi também importante a plena redemocratização nos dois maiores países da região, a Argentina em 1983 e o Brasil em 1985, pois as rivalidades entre os dois países estavam associadas aos regimes militares que dominaram por longos anos na região.

Depois dos primeiros passos no final dos anos 70, o espírito de entendimento prosseguiu com a Declaração de Iguazu, assinada pelos Presidentes Sarney e Alfonsín em 30/11/85, na qual se registravam as intenções de cooperação nas áreas comercial e nuclear. Foi também importante a assinatura da Ata de Integração Brasileiro-Argentina, em 20/7/86, que estabeleceu as bases do Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice), o qual tinha por objetivo promover a formação de um espaço econômico comum por meio da abertura gradual e seletiva de setores produtivos específicos. O Pice, como se observa, é anterior à constituição da Apec (1989) e à assinatura do Nafta (1992).

O Tratado de Assunção definiu um projeto ambicioso de integração, pois envolveria não só a liberalização comercial de bens e serviços, como também a livre circulação de fatores de produção, a harmonização dos marcos jurídicos e institucionais, e a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais².

No entanto, à medida que se tornou difícil o aprofundamento do processo de integração, os governos optaram por uma trajetória alternativa marcada pelo pragmatismo. Nesse sentido, o objetivo central do Mercosul, definido no Protocolo de Ouro Preto, é o da consolidação da união aduaneira para vigorar de 1995 a 2005. Para 2006, está previsto o funcionamento do Mercado Comum.

Assim, pode-se argumentar que o projeto de integração do Mercosul sofreu uma flexibilização "positiva", na medida em que incorporou uma dose significativa de pragmatismo. Essa maior flexibilização do processo tem ocorrido com a elevação de tarifas, listas móveis de exceção, ampliação das listas de exceção, e aceitação de barreiras não-tarifárias, como as quotas para veículos. Regimes especiais para determinados setores, como, por exemplo, automóveis, têxtil e brinquedos, é o resultado dessa nova reorientação dada ao processo de integração.

A flexibilização do Mercosul e a redefinição dos objetivos responderam a uma realidade regional determinada, em grande medida, pela instabilidade macroeconômica dos países signatários e pela dinâmica de reestruturação produtiva própria ao processo de integração. Nesse sentido, a eclosão da crise do México, em dezembro de 1994, na

² No seu Artigo 1º o Tratado estabelecia: "A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida equivalente; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados (...); a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais (...); e o compromisso dos Estados-Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração".

semana seguinte à assinatura do Protocolo de Ouro Preto, e as suas implicações, principalmente, ao longo do primeiro semestre de 1995, foram determinantes da flexibilização do Mercosul na medida em que houve uma deterioração significativa das contas externas dos países signatários do Mercosul.

4 O Período de Transição

No chamado "período de transição", conforme a definição do Tratado de Assunção, foram construídas as bases do Mercosul. As dificuldades no decorrer do "período de transição" foram sérias e numerosas. Ainda que tais dificuldades e resistências não tenham sido suficientemente fortes para impedir seu desenvolvimento, o Mercosul foi inicialmente recebido com muitas reservas, ceticismo ou desinteresse, especialmente por parte da classe empresarial, fato que, em parte, se deve ao baixo grau de interdependência econômica da região platina. Sua progressiva afirmação deveu-se, assim, à vontade política dos Estados envolvidos, especialmente do Brasil e da Argentina.

Deve-se levar em conta, também como fator negativo, que a conjuntura brasileira durante a maior parte do "período de transição" era particularmente difícil. O Presidente Fernando Collor, que assinou o Tratado de Assunção, foi afastado do cargo, em outubro de 1992 e a área econômica do Governo passou por contínuas alterações. O quadro econômico em 1991/92 era de "estagnação".

Por outro lado, a assincronia macroeconômica entre o Brasil e a Argentina viria a provocar elevados desequilíbrios na balança comercial bilateral. Enquanto a economia argentina crescia vigorosamente em 1992 e 1993, o Brasil apenas nesse último ano começaria a recuperar-se da "estagnação" de 1987-1992. Também as políticas cambiais divergiam radicalmente. Os elevados superávits em favor do Brasil davam origem a sucessivas dificuldades no processo de integração, especialmente ao longo de 1992 e 1993.

Do lado argentino, o período inicial de implementação do Mercosul coincidiu com o lançamento do "Plano Cavallo", pelo qual a Argentina atrelou sua moeda ao dólar, com valor paritário. Ao mesmo tempo, a economia argentina iniciava vigoroso período de expansão. Tal conjunção de fatores - câmbio fixo e crescimento econômico - viria a provocar, naturalmente, dificuldades na conta de comércio. As importações argentinas expandiram-se fortemente, a partir de 1991, enquanto as exportações permaneceram, em um primeiro momento, praticamente inalteradas. As contas externas transformaram-se no elo frágil do "Plano Cavallo". Por outro lado, durante o "período de transição", a Argentina emitiu sucessivos sinais ambíguos quanto a uma eventual alternativa preferencial pela integração continental com os Estados Unidos, pois o seu comprometimento com o Mercosul não parecia ser uma opção consolidada.

De qualquer forma, até julho de 1994, o Mercosul ainda era uma incógnita. O cronograma de desgravações tarifárias avançava conforme previsto pelo Tratado de Assunção, mas as negociações sobre a União Aduaneira permaneciam indefinidas. Subitamente, contudo, desbloquearam-se as negociações sobre os temas mais sensíveis, como a Tarifa Externa Comum, a definição do Regime de Origem, a situação das Zonas Francas, o quadro institucional após o "período de transição", e assim por diante. Em temas nos

quais as posições permaneciam irreconciliáveis, a exemplo dos setores automobilístico ou açucareiro, concordou-se em prorrogar o prazo das negociações. Momento importante para superar a fase de transição foi a reunião de Buenos Aires, em agosto de 1994, a qual decidiu que o Mercosul deveria buscar encerrar o "período de transição" com a constituição da União Aduaneira e não mais com a formação de um mercado comum, como fora previsto no Tratado de sua criação.

Dois fatores importantes contribuíram para superar a fase de transição e prosseguir com as negociações: o lançamento do Plano Real e a valorização da moeda brasileira, que criavam uma perspectiva concreta de solução para o problema dos altos déficits argentinos na conta de comércio com o Brasil e a constatação gradual, por parte da Argentina, de que suas expectativas em relação a uma associação preferencial com os EUA (ou com o NAFTA) careciam de base concreta, pelo menos no curto prazo. Também não menos importante para explicar os resultados positivos do "período de transição" foi o modo de condução do processo negociador, com base nos princípios de gradualismo, flexibilidade e pragmatismo.

5 A Consolidação e a Crise do Mercosul

Ao final do período de transição, o Mercosul já se havia tornado um projeto apoiado pelo conjunto da sociedade. Os empresários estavam comprometidos com o empreendimento, e com isso ajudaram a criar a teia de interesses concretos e recíprocos essencial para garantir a sustentabilidade do processo. A Reunião de Ouro Preto, em dezembro de 1994 daria a forma final aos últimos entendimentos para a entrada em vigor da União Aduaneira, a partir de primeiro de janeiro de 1995. Ainda que "imperfeita", "flexível" e "incompleta", parece válido afirmar que o início da União Aduaneira foi o principal momento de afirmação do Mercosul após a assinatura do Tratado de Assunção.

Após o período de transição, o Mercosul inicia uma fase de rápido crescimento e se consolida como um novo e importante bloco econômico ao lado dos demais. Este crescimento e consolidação foram impulsionados pela expansão do comércio entre os seus países membros. As trocas internas ao Mercosul passaram de US\$ 5,1 bilhões em 1991 para mais de US\$ 20 bilhões em 1997, havendo decrescido para perto de 18 bilhões de dólares em 2000. As exportações intra-Mercosul, que representavam 11,1% das exportações totais do Bloco, em 1991, chegaram a representar 25,0%, em 1998, declinando para 20,5%, em 2000. Já as importações intra-Mercosul em relação às importações totais do Bloco, que eram de 15,3%, em 1991, elevaram-se para 20,4%, em 2000, o que indica a internalização de uma parcela dos fornecimentos externos de suas economias para dentro do bloco, um fenômeno resultante da interpenetração de algumas cadeias produtivas na região, a exemplo do setor automotivo. Em vista disso, pode-se dizer que a integração abriu espaço a um processo de substituição das importações de fora do Mercosul. E a relação do comércio intra-Mercosul com o comércio total do Bloco, que era de 12,9%, em 1991, passa para 20,4%, em 2000, com um pico de 23,1%, em 1998.

Entre 1991-96, o crescimento médio anual do comércio interno ao bloco havia sido de 27,3%, em comparação com uma taxa de 12,8% nos fluxos de comércio com outros

países fora do bloco. Em 1997, o crescimento ainda seria, respectivamente, de 19,9 e 14,4%, mas já se observava, aqui, uma maior convergência na evolução dos fluxos intra e extra Mercosul. O crescimento do comércio dentro do bloco resultou tanto da redução de barreiras quanto da vigência da tarifa externa comum (Tec).

Da mesma forma, os movimentos de capitais também se intensificaram, através de investimentos, trocas de ativos e de fusões e incorporações. Em 1998, por outro lado, pela primeira vez desde sua criação, as trocas intra- Mercosul apresentaram uma pequena queda, de cerca de 0,5% (21).

Além do incremento acelerado do comércio inter-regional, a consolidação do Mercosul foi um fator importante para a atração de investimentos externos. Efetivamente, os investimentos diretos estrangeiros (Ides) na região, que no período 1984-89 representavam apenas 1,4% do total dos Ides, no período 1997-99 chegaram a representar 6,0% do total. Por outro ângulo, os Ides na região aumentaram de US\$ 9,9 bilhões para US\$ 55,3 bilhões entre 1995 e 1999.

Assim, o Mercosul se tornou uma realidade econômica de dimensões continentais, com uma área total de mais de 11 milhões de quilômetros quadrados, um mercado de 200 milhões de habitantes e um PIB acumulado de mais de um trilhão de dólares, o que o coloca entre as quatro maiores economias do mundo, logo após o Nafta, a União Européia e o Japão.

No entanto, a partir de 1998 o Mercosul entrou em um momento crítico, determinado em grande parte pela evolução do cenário econômico na região, mas também pelos choques externos que abalaram as duas principais economias da região, a do Brasil e a da Argentina. Repetiu-se, assim, a partir de 1998, em maiores proporções, o que já ocorrera após a crise mexicana de 1995. Os países do Mercosul foram fortemente afetados pela retração de liquidez nos mercados financeiros internacionais, e viram-se na contingência de redobrar energias para manter seus respectivos planos de estabilização. O impacto das crises financeiras internacionais foi maior sobre as economias do Brasil e da Argentina. No contexto dessa crise, esses dois países tomaram decisões unilaterais que se refletiam negativamente sobre os demais membros do grupo.

Logo no princípio de 1999, a mudança do regime cambial brasileiro e a forte desvalorização do Real adicionaram um novo elemento de dificuldades a um quadro que já não era fácil. Os parceiros do Brasil inquietaram-se fortemente com o que percebiam naquele momento como um risco de "invasão" de produtos brasileiros em seus mercados. Os setores empresariais dos países vizinhos passaram a exigir, de forma algo precipitada, a adoção imediata de salvaguardas ao comércio interno ao Mercosul.

O ano de 1999 pode ser considerado como o momento mais difícil da integração regional desde a assinatura do Tratado de Assunção. Diante da combinação de uma série de circunstâncias difíceis e extraordinárias, em especial a desaceleração econômica no Brasil e na Argentina e o fim do período de sobrevalorização do Real, nem mesmo o compromisso político dos governos foi suficiente para manter inalterada a dinâmica do Mercosul.

No entanto, esta fase de crise, em que se colocam problemas e desafios de envergadura, já está se prolongando por um período excessivamente longo, cujas consequências podem agravar o futuro da integração.

Efetivamente, em primeiro de janeiro de 2006 todos os bens produzidos no Mercosul circularão livremente no espaço econômico integrado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. O Mercosul será um enorme mercado de mais de 250 milhões de habitantes. Uma mesma e única Tarifa Externa Comum (Tec) vigorará para o comércio de produtos entre o Mercosul e o resto do mundo. O Mercosul será um território aduaneiro único, não haverá barreiras alfandegárias ao fluxo comercial interno e os controles que ainda persistirem serão feitos de forma conjunta por autoridades de países vizinhos.

6 O Projeto Político e Social do Mercosul

Além de um projeto comercial, o Mercosul também pretende ser um projeto de natureza político-estratégica, com o objetivo de ir criando, progressivamente, pontos de contato cada vez mais estreitos entre os respectivos projetos de desenvolvimento nacional dos seus países membros. Trata-se, em outras palavras, de buscar convergências e aproximações entre as sociedades desses países, como embrião para futuras metas de integração política. É evidente que o Mercosul ainda é, sobretudo, um projeto de natureza econômico-comercial, e é natural que essa seja de momento a sua característica central. Na União Européia, recorde-se, as metas de integração política vieram em um momento posterior e, comparativamente ao grau de integração atingido nos campos econômico-comercial, seus avanços continuam a ser tímidos.

O processo de integração entre o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai, contudo, já abarca, de forma incipiente, é verdade, áreas como a coordenação de políticas externas, a cooperação em matéria de segurança internacional, a cooperação em matéria de segurança interna e de assuntos judiciais e da educação.

Nesta perspectiva, foi criado o Mecanismo de Consulta e Concertação Política (Mccp), com o objetivo, entre outros, de buscar coordenar posições sobre questões internacionais de interesse comum e de fortalecer os mecanismos de consulta e cooperação sobre temas de segurança e defesa existentes entre seus membros, e promover sua progressiva articulação. Em julho de 1998, através do Protocolo de Ushuaia, o Mercosul mais Chile e Bolívia aprofundaram a cláusula democrática, transformando-a em condição necessária para participar dos compromissos do bloco sob pena de exclusão. O Mercosul tornou-se, em outras palavras, garantia relevante da consolidação dos regimes democráticos em nossa sub-região. Nas crises de 1996 e de 1999 no Paraguai, a atuação conjunta dos países do grupo foi elemento importante para assegurar a manutenção da integridade das instituições democráticas naquele país.

Na área social, foi assinado em dezembro de 1997 o Acordo sobre Seguridade Social do Mercosul. No segundo semestre de 1998, foi também assinada a Carta Sócio-Laboral do Mercosul, que consagra direitos trabalhistas reconhecidos em convenções internacionais, e institui mecanismo de acompanhamento e controle de sua aplicação. Nesse sentido, um marco foi a assinatura, em abril de 1999, do primeiro contrato coletivo de trabalho dentro do bloco entre a Volkswagen e os sindicatos de metalúrgicos do Brasil e da Argentina. Foram obtidos avanços também nas áreas do reconhecimento de títulos e graus universitários, coordenação e cooperação em segurança pública, supervisão da

atividade de seguradoras e coordenação macroeconômica. O processo de integração dotou-se de uma dimensão social e trabalhista indispensável ao processo de construção de um Mercado Comum. Nesse sentido, foi criado através do Protocolo de Ouro Preto o Foro Consultivo Econômico e Social (Fces) com a participação de organizações da sociedade civil representativas de trabalhadores e empresários. O Fces é um organismo consultivo do Mercosul e, por conseguinte, tem um poder reduzido no que se refere ao processo de tomada de decisão e deve funcionar como um mecanismo de encaminhamento de propostas.

7 O Mercosul e a Alca

A proposta de criação e a pressão dos Estados Unidos para acelerar a formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) colocaram novos problemas e desafios que ameaçam a sobrevivência do Mercosul. Face a essa nova realidade e aos problemas que vem enfrentando desde as crises de 1998, o Mercosul foi colocado face a um dilema crucial: ou se aprofunda e se fortalece o processo de integração regional, assegurando sua identidade e o interesse de seus membros, para negociar em condições vantajosas a formação da Alca, ou o Mercosul será absorvido pelo processo maior de integração das Américas através da Alca.

Em poucas palavras, a Alca colocou no centro da agenda sub-regional o debate sobre a aceleração do aprofundamento do Mercosul.

Essa questão se torna mais crucial face às divergências comerciais específicas que continuam a existir no seio do Mercosul. Muitas controvérsias continuam pendentes entre os governos argentino e brasileiro que precisam ser resolvidas. Uma série de itens relativos às trocas comerciais entre os dois países ainda continua embaraçando as suas relações comerciais. Por exemplo, o couro cru, têxteis, confecções e açúcar têm problemas de tarifas. A questão do açúcar se refere aos subsídios concedidos aos produtores brasileiros. Alimentos, medicamentos e lubrificantes sofrem restrições sanitárias e legais. A produção brasileira de trigo tem sido afetada dramaticamente pelas importações provenientes da Argentina. Houve impacto importante também nos casos do arroz, milho, carne, legumes e frutas, bem como o setor de laticínios, que tem sido afetado de forma significativa.

A Argentina se queixa de discriminações nas concorrências e dos subsídios concedidos especialmente aos produtores de açúcar e à instalação de montadoras de automóveis no Nordeste brasileiro.

A crise que afeta o processo de integração do Mercosul, a partir de 1998, e a pendência de problemas específicos, enfraquecem a posição dos seus países membros face às pressões exercidas pelos Estados Unidos para a formação da Alca num curto período de tempo. Não bastassem esses problemas, a Argentina tem mantido uma certa ambigüidade entre um apoio mais firme para o fortalecimento do Mercosul e uma adesão mais apressada à formação da Alca. O Brasil, pelo contrário, sempre deixou clara sua posição de, primeiro, fortalecer o Mercosul, para depois negociar em conjunto e em melhores condições sua entrada na Alca.

8 Conclusão: problemas e perspectivas

Além dos problemas tarifários colocados acima, especialmente entre o Brasil e a Argentina, outras questões maiores precisam ser enfrentadas para garantir a continuidade do Mercosul.

Dentre tais questões maiores, cabe destacar a ausência de um projeto de desenvolvimento comum e de uma visão comum de inserção internacional, que, entre outros aspectos, é uma condição importante para uma presença regional ativa na arena internacional. A harmonização de normas, regras, práticas, procedimentos e políticas, ainda que seja um processo de longo prazo, constitui-se num obstáculo extraordinário ao Mercosul, tendo em vista a própria ausência de institucionalidade nos países da região.

Outro problema importante se refere à coordenação das políticas macroeconômicas. A instabilidade macroeconômica dos países membros, especialmente dos dois maiores parceiros, Argentina e Brasil, representa um sério obstáculo à integração regional, pois os desequilíbrios de um país geram externalidades negativas sobre os demais. A experiência recente mostra que os choques de origem externa são uma causa de instabilidade para o Mercosul, e que o bloco dispõe de poucos instrumentos adequados para se defender.

Por outro lado, quanto mais avança o processo de integração, mais se torna necessária a coordenação das políticas macroeconômicas, especialmente a cambial, a monetária e a fiscal. Avançar na coordenação macroeconômica não é apenas uma necessidade, pois a coordenação macroeconômica regional poderia gerar instrumentos de política que não estão disponíveis ao nível nacional. Este, no entanto, será um processo lento, já que implicará uma limitação da autonomia de cada país para conduzir sua política econômica.

Mas o próprio tratado de criação do Mercosul sugere aos países membros a realização de esforços no sentido de buscar essa coordenação. Passos importantes foram dados nesse sentido: 1) a Ata de Ushuaia, de 1998, recomenda a definição de um marco para a disciplina fiscal e para o investimento. 2) na reunião presidencial de junho de 1999, tomam-se medidas para a uniformização estatística de indicadores; 3) em 1999, também foi criado o Grupo de Alto Nível de Coordenação Macroeconômica do Mercosul, que é integrado por funcionários dos Ministérios de Fazenda e dos Bancos Centrais dos quatro países membros; 4) na reunião de Florianópolis, de 2001, foram estabelecidas metas para a inflação (5% para o período 2002-2005), para o déficit público (3% do Pib) e para a dívida pública líquida (40% do PIB, a partir de 2010).

Apesar desses esforços, o Mercosul deve enfrentar outros problemas cruciais para sua sobrevivência e consolidação, tais como: os desníveis de competitividade entre setores e as economias dos seus membros e a definição de políticas específicas de estímulo à competitividade das economias do bloco, um esforço para a integração dos mercados de capital regionais, como o incentivo a constituição de Fundos de Investimentos regionais ou a Emissão de Títulos e Bônus para financiar a infra-estrutura da região.

Finalmente, deve-se ressaltar que um processo de integração regional profundo e amplo exige uma participação social igualmente ampla e profunda. No caso do Mercosul essa participação esbarra não somente numa tradição secular de centralização, como

também na dificuldade de conciliar interesses de grupos e classes a nível nacional num quadro marcado pela pobreza, falta de recursos e conflitos diversos.

O Mercosul se encontra numa difícil encruzilhada: por um lado, um retrocesso teria custos elevados para todos os países, que certamente nenhum deles desejaria correr; por outro, os desequilíbrios macroeconômicos e as resistências setoriais colocam desafios enormes a serem superados.

Referências

- CHUDNOVSKI, D. E FANELLI, J.M. (coord) *El desafío de integrar-se para crecer. Balance y prospectivas del Mercosur en su primera década*. Red Mercosur. Buenos Aires: Siglo Veinteuno de Argentina Editores, 2001.
- DATHEIN, Ricardo (2004) A integração latino-americana sob a perspectiva do desenvolvimento econômico. In: Simpósio Internacional Fronteiras na América Latina: desenvolvimento e integração (2004: Santa Maria, RS). Santa Maria: UFSM, 2004.
- FARIA, Luiz (2004) A chave do tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- FARIA, Luiz (2001) Os Novos Espaços do Capital: integração e acumulação no Mercosul. Rio de Janeiro, IE/UFRJ (Tese de Doutorado – mimeo).
- GANÁ, Eduardo (1994) Los Cambios estructurales en la integración latinoamericana y caribeña. Pensamiento Iberoamericano, Jul-Dez, 1994.
- GONÇALVES, Reinaldo (1997) Alca e Mercosul: fatos e visões. Rio de Janeiro. IE/UFRJ (mimeo).
- XEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (s/d) A Visão Estratégica Brasileira do Processo de Integração. (mimeo).

Recebido para publicação em 18/08/05

Aceito para publicação em 05/12/05