

# UM PASSO DECISIVO



Os presidentes Eduardo Frei (Chile), Itamar Franco (Brasil), Carlos Menem (Argentina), Juan Carlos Wasmosy (Paraguai) e Luis Alberto Lacalle (Uruguai): respaldo político ao Mercosul

*A entrada em vigor do Mercosul significa um avanço na integração regional, um dos sonhos dos pioneiros da independência dos países da América do Sul. Mas aspectos decisivos para o futuro do bloco regional, como a integração política e a cooperação tecnológica, deverão ainda esperar para tornar-se realidade.*

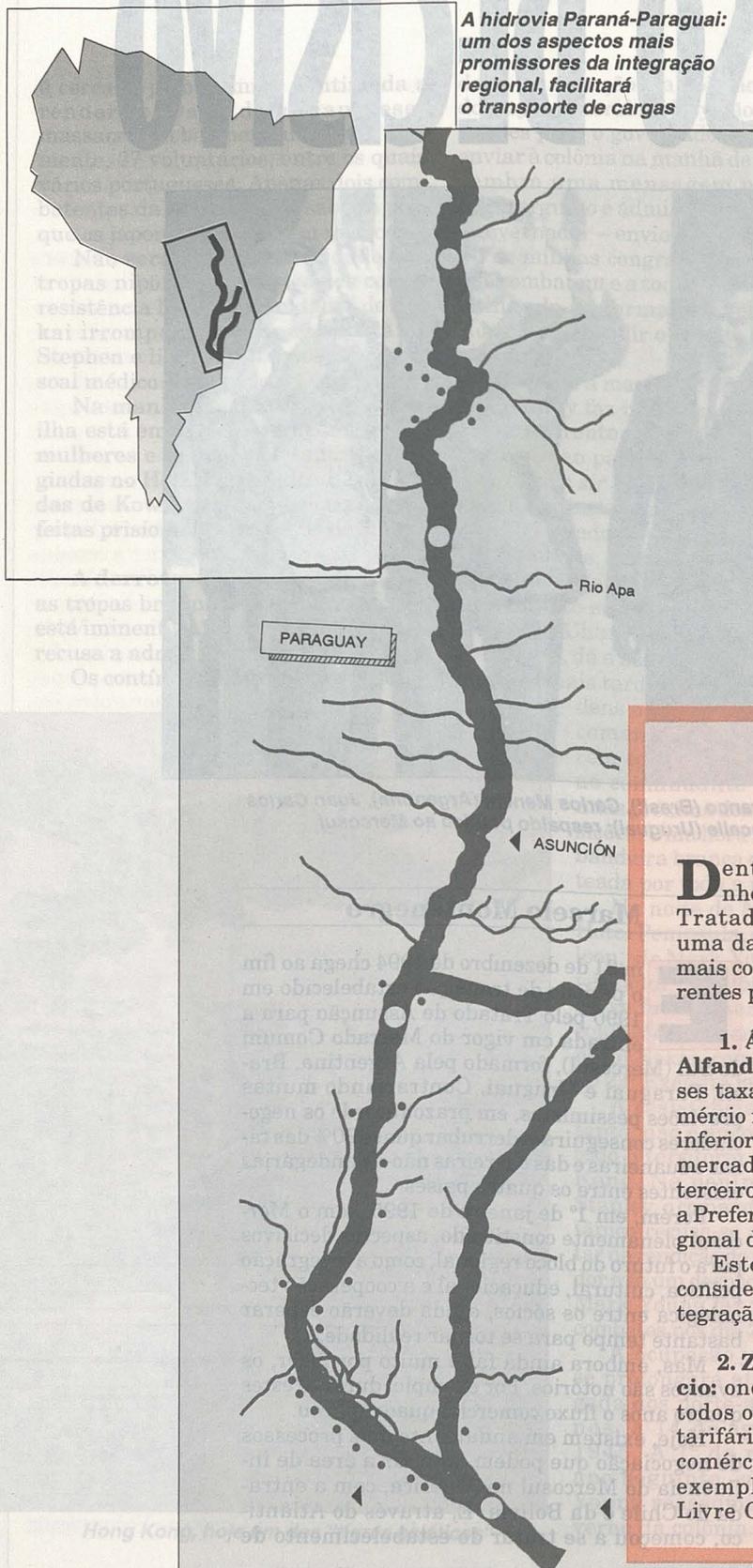
## Marcelo Montenegro

**E**m 31 de dezembro de 1994 chega ao fim o período de transição estabelecido em 1990 pelo Tratado de Assunção para a entrada em vigor do Mercado Comum do Sul (Mercosul), formado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Contrariando muitas previsões pessimistas, em prazo recorde os negociadores conseguiram derrubar quase 90% das taxas aduaneiras e das barreiras não-alfandegárias existentes entre os quatro países.

Porém, em 1º de janeiro de 1995, com o Mercosul plenamente constituído, aspectos decisivos para o futuro do bloco regional, como a integração política, cultural, educacional e a cooperação tecnológica entre os sócios, ainda deverão esperar bastante tempo para se tornar realidade.

Mas, embora ainda falte muito por fazer, os avanços são notórios. Por exemplo: durante estes quatro anos o fluxo comercial quadruplicou.

Hoje, existem em andamento dois processos de negociação que podem ampliar a área de influência do Mercosul na América, com a entrada do Chile e da Bolívia. E, através do Atlântico, começou a se tratar do estabelecimento de



uma Zona de Livre Comércio com a União Européia.

A associação desperta também o interesse de outros blocos regionais, como o TLC norte-americano (Nafta, em sua sigla em inglês) e alguns grandes atores do comércio mundial, como os blocos asiáticos, a China, Rússia, Indochina e África do Sul têm manifestado interesse de se aproximar de um mercado regional integrado que, em 1993, movimentou cerca de 8 bilhões de dólares em suas transações comerciais.

**Por que deu certo?** – Qual foi o motor dessa transformação que parece haver acabado definitivamente com as frustrações vividas pelos países latino-americanos nas últimas décadas, quando fracassaram outros processos similares, como os da Alalc (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), nos anos 60, e a Aladi (Associação Latino-Americana de Integração) nos anos 80?

O Mercosul surge como o primeiro processo de integração que ocorre depois do fim da Guerra Fria e foi concebido como alternativa ao esgotamento dos modelos de substituição de importações, para tratar de reinserir competitivamente o

## Formas e graus

Dentro dos esquemas conhecidos de integração, o Tratado de Assunção adota uma das formas superiores e mais complexas. Entre os diferentes processos estão:

**1. Área de Preferências Alfandegárias:** onde os países taxam todo ou parte do comércio recíproco com impostos inferiores aos que tributam as mercadorias provenientes de terceiros países. Por exemplo: a Preferência Alfandegária Regional da Aladi (PAR).

Este tipo de acordo não é considerado um modelo de integração no sentido próprio.

**2. Zona de Livre Comércio:** onde os sócios eliminam todos obstáculos aduaneiros, tarifários e pára-tarifários ao comércio recíproco, como por exemplo o TLC (Tratado de Livre Comércio, também co-

nhecido pela sua sigla em inglês, Nafta) entre México, Estados Unidos e Canadá.

Este tipo de acordo, como o anterior, não implica uma integração dos países que o formam. Trata-se, fundamentalmente, do estabelecimento de um acordo comercial que abole as taxas alfandegárias. Mais que um processo de integração, é uma lista de produtos e de operações comerciais reguladas.

**3. União Aduaneira:** implica, além do estabelecimento de uma Zona de Livre Comércio entre os sócios, a adoção de uma tarifa externa comum frente a terceiros países. Funciona como uma zona de livre comércio para dentro e como um só país diante de terceiros do ponto de vista comercial.

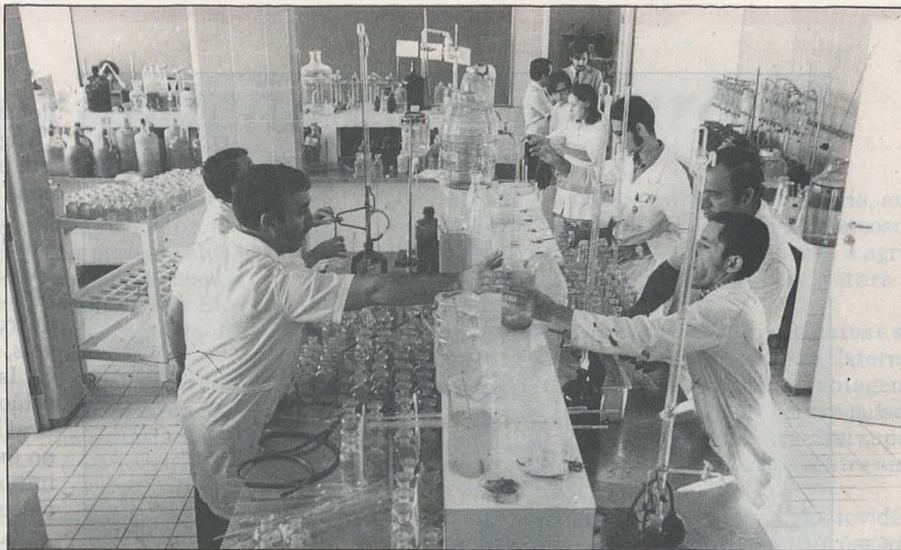
**4. Mercado Comum:** uma União Aduaneira à qua-

Cone Sul da América em uma economia mundial cada vez mais globalizada.

No contexto internacional surgido depois da queda do Muro de Berlim e o fim do mundo bipolar, a idéia do Mercosul evoluiu para a construção de um pólo aberto do ponto de vista comercial. E, para sua formação, foi muito importante a consolidação dos processos democráticos em todos os países que o integram.

A recuperação da democracia permitiu desarticular antagonismos e disputas de hegemonia, principalmente entre Argentina e Brasil, e começar a curar feridas como as que deixou no século passado a Guerra do Paraguai<sup>1</sup>.

Outro elemento muito importante que contribui para o êxito do Mercosul, em contraposição às experiências da Alalc e da Aladi, como modelo de integração mais sólido, é a relativa homogeneida-



de dos espaços econômicos que estão se integrando. O Mercosul está formado por dois países grandes (Argentina e Brasil) e dois países pequenos (Paraguai e Uruguai), cujas diferenças são notórias no que se refere ao tamanho territorial, mas não em relação às suas estruturas econômicas, ao contrário do que ocorreu em anteriores esquemas de integração, onde participaram economias tão heterogêneas como as do Peru, Bolívia, México, Chile, Argentina e Brasil.

*A cooperação científica e técnica é um dos aspectos ainda não contemplados na atual fase de negociação*

## de integração

se acrescenta a livre mobilidade de fatores da produção dentro dos países que a formam, assim como a adoção de uma política comercial comum. Contempla, além disso, a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre seus membros e pode, em alguns casos, requerer também a harmonização das legislações nacionais.

### 5. União Econômica:

Reúne todas as características do mercado comum e, além disso, implica a adoção de uma moeda comum e políticas macroeconômicas, setoriais e sociais conjuntas e comuns. É o estágio mais avançado da integração e o seu melhor modelo é da União Européia, que conta, além do mais, com uma cidadania européia e outorga um passaporte da UE a seus cidadãos. A plena circulação de fa-

tores produtivos na União Européia implica o reconhecimento das profissões liberais nos 12 países que a formam e a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, entre outras liberdades comuns.

O Tratado de Assunção estabelece a formação de uma **União Aduaneira** e de um **Mercado Comum**. Em 1º de janeiro entra em vigor a união aduaneira com uma lista de exceções que se prolongará até o ano 2001. Esta lista inclui aproximadamente 300 produtos apresentados por Argentina, Brasil e Uruguai respectivamente, e 399 apresentados pelo Paraguai.

Uruguai e Paraguai, por sua vez, terão mais um ano para adaptar suas respectivas economias, antes de colocar em vigor 100% das normas que estabelecem a União Aduaneira.

**Gestão eficiente** - O Mercosul, durante esses quatro anos, funcionou através de reuniões decisórias de três níveis que lhe permitiram estabelecer um cronograma de metas e cumpri-las. O Conselho do Mercado Comum foi o principal órgão, responsável pela condução política do Mercosul e pelas decisões que deviam assegurar o cumprimento dos objetivos e dos prazos estabelecidos.

O Conselho está integrado pelos ministros das Relações Exteriores e da Economia dos países participantes e, pelo menos uma vez ao ano, deve reunir-se com a participação dos presidentes dos quatro países. Estas reuniões presidenciais do Mercosul, que aconteceram em Brasília, Las Leñas, Assunção, Colônia, Buenos Aires e a última, que ocorre este mês de dezembro em Ouro Preto, serviram para sancionar as decisões mais importantes adotadas no período de transição.

O segundo organismo, por sua hierarquia, é o chamado Grupo Mercado Comum (GMC), que teve sob sua responsabilidade a função



**A União Aduaneira estabelecida pelo Mercosul foi concebida como uma alternativa ao modelo de substituição de importações**

executiva do Mercosul, coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores dos quatro países. O GMC constituiu, por sua vez, 11 Subgrupos de Trabalho, para tratar da harmonização das políticas por setor, como as políticas energéticas, de transportes e agrícolas, completando assim o esquema institucional que comandou a gestão durante o período que se encerra.

**As mudanças que o Mercosul traz** - A partir de 1º de janeiro do próximo ano, de acordo com as disposições do Tratado de Assunção, ficam abolidos todos os direitos de aduana e todas as restrições não-alfandegárias à circulação de mercadorias, assim como qualquer medida que, na prática, tenha os mesmos efeitos. Isto significa que, dentro das fronteiras dos quatro países do Mercosul, existe uma Zona de Livre Comércio completa, e que todos os produtos originários de qualquer dos quatro países circularão sem restrições nos

demais, como se fosse um único país. Uruguai e Paraguai disporão de mais um ano de transição, para adaptar suas economias à união aduaneira.

Em segundo lugar, o Mercosul estabeleceu uma tarifa externa comum (AEC), que já foi fixada em cerca de 90% dos itens, ficando de fora, entre outros produtos considerados sensíveis, os bens de capital e de informática. Isto implica, para os produtos que estão dentro da AEC, que Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai comprarão no exterior, com o mesmo direito de importação, esses bens de terceiros países.

A vigência de uma tarifa externa comum é um fator fundamental nos processos de integração, a ponto de ser considerada um divisor de águas que define se há ou não integração real. A tarifa comum de importações obriga os sócios a coordenar e harmonizar suas políticas comerciais e industriais e leva a estágios mais complexos e profundos de associação.

Por isso, muitos especialistas afirmam que quando não está presente a AEC - como no Nafta, por exemplo - não há, na realidade, integração de países, mas meras preferências comerciais recíprocas.

O Tratado dispõe, além disso, que quando o Mercosul vigorar plenamente, haverá livre circulação de serviços e fatores produtivos entre os Estados membros, e que serão coordenadas as políticas macroeconômicas e setoriais em matéria de comércio exterior, agricultura, indústria, tributa-

ção, política cambial, de investimentos e movimento de capitais, comunicações, transportes, relações de trabalho e outras que possam incorporar-se no futuro.

**As mudanças que não virão** - Apesar do que estabelece o acordo, uma das principais deficiências que podem imputar-se à negociação do período de transição é que não prevê avanços substanciais fora da área estritamente comercial. O aspecto educacional, os fatores culturais da integração e outros, como a cooperação científica e tecnológica, parecem esquecidos ou deixados de lado na atual fase da negociação.

De fato, o Mercosul completou um período que permitirá a plena integração dos quatro países a nível comercial e, ao mesmo tempo, abre as portas para uma integração em outros planos, que pode aproximá-los culturalmente. Mas esta segunda fase exigirá que outros atores entrem no cenário

## A aproximação com a Europa

A União Européia iniciou uma aproximação com o Mercosul a fim de conseguir uma zona de livre comércio. Em menos de seis meses, o Mercosul e a União Européia – dois blocos em choque devido à política de subsídios agrícolas que a Europa pratica – chegaram ao melhor momento de suas relações.

Em abril, na reunião de chanceleres do Grupo do Rio com seus parceiros da UE, realizada em São Paulo, surgiu a possibilidade de uma aproximação comercial entre ambos os blocos e agora o Conselho de Ministros está a ponto de aprovar uma iniciativa da Comissão Européia nesse sentido.

A iniciativa foi apresentada pelo vice-presidente da Comissão Européia, o espanhol Manuel Marín, e provavelmente será ratificada pelos mandatários dos 12 membros da UE na reunião de cúpula de Essen. O anteprojeto da Comissão Européia fala da criação de uma Área de Livre Comércio de 560 milhões de consumidores para o ano 2001 e foi considerado um documento importantíssimo, já que prevê o primeiro acordo de região para região em toda a história do comércio mundial.

A negociação teria duas fases. A etapa preparatória durará até 2001, quando o Mercosul culminar definitivamente a implantação da União Aduaneira, e funcionará como um acordo inter-regional de cooperação econômica e comercial.

A segunda fase, que começará a partir daí, prevê uma associação comercial ainda mais estreita. No entanto, no momento, são maiores as expectativas do que os avanços práticos. A União Européia tem uma balança comercial amplamente favorável com o Mercosul: exporta basicamente

bens de capital ou de consumo intermediário, enquanto que as principais exportações do Mercosul são produtos agrícolas que competem com a agricultura subsidiada da Europa, cuja estrutura a UE não admite dismantelar.

Os europeus são negociadores muito duros e se propõem a obter concessões sobre a Taxa Externa Comum (AEC) do Mercosul em troca de vantagens recíprocas em seu mercado para os quatro países sul-americanos. A questão é se será possível superar os interesses contrários que existem entre ambas as partes.

Em outubro, durante uma visita a Montevideo de uma equipe de alto nível das instituições européias, o responsável para a Agricultura da Comissão Européia, René Steichen, disse que “do ponto de vista comercial, o Mercosul é um sócio muito importante para nós e podemos qualificar minha visita como uma primeira tentativa de iniciar conversações que nos permitam, em futuro não muito distante, formar uma zona de livre comércio”. Ele reconheceu que nessa “primeira etapa” sua missão se limitava a “recolher informações e fazer reuniões” com dirigentes políticos e empresários para delinear uma “agenda de trabalho”.

Para Steichen, abre-se um novo período nas relações comerciais bilaterais e a prioridade é acertar detalhes para implementar a partir de 1995 os compromissos assumidos na Rodada Uruguai do Gatt (Acordo Geral de Tarifas e Comércio). “Estamos dispostos a dar toda a ajuda e o apoio necessários para consolidar o Mercosul, já que nesta zona se agrupam nossos principais operadores econômicos da América Latina”, concluiu.

dos acordos. Os agentes culturais, as organizações não-governamentais, as universidades, os sindicatos e os movimentos sociais deverão multiplicar suas iniciativas para adquirir um papel de maior peso no futuro.

As primeiras iniciativas nesse sentido já foram apresentadas. As centrais sindicais do Cone Sul reivindicaram serem incluídas como interlocutores institucionais. O pedido tem o apoio das câmaras industriais da região, que também se sentem excluídas pois a participação que os governos permitem nas negociações é mínima e não-oficial.

Vicente Paulo da Silva, o “Vicentinho”, presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT), disse em uma reunião, em São Paulo, na sede do Parlatino (Parlamento latino-americano), onde se discutiram as relações do Mercosul com o Nafta com vistas à reunião de

Miami, que o continente americano necessita da participação sindical para fortalecer os processos de integração.

Vicentinho mostrou que são diferentes os graus de evolução em relação aos direitos sociais e trabalhistas alcançados em outras regiões do mundo e destacou os avanços conseguidos na Europa pela Carta Social Européia. Disse que, até há muito pouco tempo, os sindicatos latino-americanos se moviam praticamente em guetos, impossibilitados de fazer propostas aos governos para a adoção de políticas sociais e trabalhistas.

O presidente da CUT destacou ainda que as centrais sindicais dos países do Cone Sul, dadas as conseqüências que o Mercosul traz para toda a economia regional, propuseram que se incorporarem, como instituições do Mercado Comum, uma Comissão Parlamentar Ampliada e um Fórum Econômico e Social, e também que se criem outras

comissões além da nova Comissão de Comércio, já instalada.

Essas novas comissões devem englobar a área de emprego, a qualificação profissional e outras matérias que tratam a nova realidade que enfrentam os trabalhadores, com a integração transnacional das cadeias produtivas das grandes fábricas. A ampliação institucional do Mercosul, como propõem os sindicatos e outras entidades da sociedade civil, está dirigida a incorporar os diferentes setores interessados para que possam ter voz e voto no futuro da negociação.

**Perspectivas futuras** - Negociadores diplomáticos, especialistas universitários, políticos e empresários que acompanham o processo de negociação desde seu início coincidem em assinalar que as perspectivas do Mercosul são promissoras. O Tratado de Assunção regulamentou principalmente o chamado Período de Transição. Mas, de agora em diante, muitas coisas deverão ser negociadas e dependerá da habilidade de cada um dos sócios o estabelecimento de mecanismos sólidos e

duradouros para o bom funcionamento e o desenvolvimento de todos os países do Mercosul.

Um dos pontos mais controversos se refere às maiorias que serão requeridas para as decisões nos organismos máximos de governo do Mercosul. A solução adotada pelo Tratado de Assunção - que outorga a cada país um voto - estabeleceu de fato um mecanismo de consenso para decidir. Os países menores, ao abster-se de votar, podem bloquear qualquer decisão que lhes convenha. Esta fórmula foi muito criticada pelo Brasil, já que ele sozinho representa quase 75% do mercado comum em termos do Produto Interno Bruto (PIB) e de comércio.

Os técnicos buscam compatibilizar os direitos soberanos dos sócios com relação às diferenças de tamanho e peso econômico. A busca, neste sentido, está orientada para a adoção de mecanismos de consenso para as questões mais graves, que podem comprometer o interesse nacional, mantendo na prática, para esse tipo de questões, o direito de veto dos países menores.

Para outros temas, onde se necessita de muita rapidez e agilidade nos mecanismos de gestão do mercado comum, deve-se optar por um sistema de maioria, onde, em caso de discordância, os países maiores devem se impor pelo voto.

Um dos perigos que se assinalam como mais graves para o futuro é o descontrole que o Mercosul possa ter em relação a rupturas individuais das regras do jogo garantidas nos acordos. O especialista argentino Felix Peña, ex-embaixador, que atualmente assessora as equipes negociadoras de seu país, disse que o controle do comportamento unilateral contrário ao acordado e o desenvolvimento de novas regras de jogo dependerão, em grande medida, das instituições comuns que se estabeleçam.

Algumas delas serão representativas dos interesses nacionais e terão composição intergovernamental. Mas outras instituições representarão a comunidade Mercosul e terão garantida uma certa independência no que diz respeito às instruções de qualquer dos governos. Isto implica, entre outras conseqüências, uma perda de soberania dos Estados que formam o Mercosul. Esta perda de soberania relativa, que é uma característica de toda federação ou união de Estados, deverá ainda provocar intensos debates na sociedade dos Estados membros.

**Raúl Alfonsín,**  
ex-presidente da  
Argentina,  
assinou em 1986  
os protocolos de  
integração  
econômica com o  
Brasil, que depois  
deram origem ao  
Mercosul



A União  
Americana  
estabelecida pelo  
Mercosul foi  
concebida como  
uma alternativa  
ao modelo de  
substituição de  
importações

**O presidente  
dos Estados  
Unidos, Bill  
Clinton, tem  
interesse em  
aproximar o  
Nafta do  
Mercosul**



Referindo-se a este mesmo assunto, Raúl Alfonsín, ex-presidente da Argentina, recordou na reunião mencionada – o II Fórum Mercosul-Nafta, em São Paulo – que a reforma constitucional recentemente aprovada em seu país reconhece a possibilidade de ceder espaços de soberania a organismos supranacionais de governo dentro de associações das quais o país participe.

**Construção extraordinária**

– O secretário geral do Itamaraty, embaixador Roberto Abdenur, apresentou no mesmo Fórum realizado no Parlatino uma avaliação da chancelaria brasileira sobre o processo de integração do Brasil ao Mercosul. Abdenur falou como ministro interino das Relações Exteriores e em nome do presidente do Brasil, Itamar Franco. Disse que o processo de integração da América Latina avançou paralelamente com a abertura econômica, a estabilização monetária e a consolidação da democracia na região.

Referiu-se ao Mercosul como uma construção “extraordinária” e chamou a atenção para a necessidade de completar entre os quatro sócios do Tratado de Assunção a integração física do Mercosul, através da abertura de estradas, novos portos e hidrovias, e da integração energética na área de fronteiras.

Abdenur considera que o Mercosul se expande para o restante da América do Sul através da ALC-SA (Associação de Livre Comércio da América do Sul), uma iniciativa do governo do Brasil que agora o Mercosul adotou como sua. A ALC-SA, disse Abdenur, “estará negociando a pleno vapor, com vários países da região, já em meados de 1995”.

O secretário geral do Itamaraty lembrou que a formação de uma Comunidade Latino-Americana de Nações é um objetivo que está assinalado na Constituição brasileira e, como tal, implica uma prioridade fundamental da política exterior de seu país. Do ponto de vista brasileiro, o mundo do pós-Guerra Fria abre a possibilidade de estabelecer relações universais.

A União Européia, os blocos asiáticos, o Nafta e os esquemas de integração comercial na América Latina se constroem paralelamente à entrada de novos atores mundiais, como a China, Rússia, Leste europeu, Índia, Indochina e África do Sul,



antes excluídos ou marginalizados do sistema de comércio multilateral. Este novo contexto universal está caracterizado, na visão do secretário do Itamaraty, pela existência predominante de países democráticos, pela presença crescente de mercados cada vez mais estruturados, pelo respeito aos direitos humanos, pela perspectiva global da paz. Nesse contexto, disse o diplomata, para o Brasil é fundamental que o Mercosul consolide sua estrutura, se expanda na América do Sul através da ALC-SA e consolide as negociações com a União Européia. “Desta forma, estaremos em melhores condições para, quando chegar a ocasião, negociar com o Nafta”, concluiu. ■

**Um dos desafios a serem enfrentados é a integração energética dos países do Mercosul**

<sup>1</sup>O ex-presidente da Argentina, Raúl Alfonsín, lembrando o contexto regional dominante em 1986, quando assinou os 24 protocolos de integração econômica com o Brasil, base sobre a qual se construiu mais tarde o Mercosul, caracterizou como “ridícula” a competição que existia entre ambos os países. Alfonsín fez esta declaração no II Fórum Mercosul-Nafta, realizado em São Paulo, em 27 e 28 de outubro de 1994.