

Seria o Mercosul reversível?

Especulações teóricas sobre trajetórias alternativas concretas*

Paulo Roberto de Almeida¹

Resumo

Discussão dos problemas que afetam o funcionamento do Mercosul, incapaz de realizar seu objetivo maior de converter-se em um mercado comum e sequer em uma união aduaneira acabada. O foco principal dos problemas do Mercosul não está exatamente em sua arquitetura funcional, mas na inadimplência dos Países-membros em relação às suas obrigações. Exame das propostas de reforma ou de reversão a etapas mais flexíveis de integração, com liberdade concedida aos Países-membros de negociarem acordos extrabloco.

Palavras-chave: Mercosul. Zona de Livre Comércio. União aduaneira. Impasses. Reversão.

1 Colocando o problema: reversão ou reforma?

A pergunta do título pode parecer diplomaticamente inconveniente, mas a hipótese merece ser explorada, pelo menos teoricamente, em um exercício especulativo de caráter acadêmico como este. Se a especulação teórica é, no plano das ideias, pertinente, mesmo se qualquer projeto concreto nesse sentido seja, no momento presente, diplomaticamente inexequível, cabe prosseguir segundo as regras aplicáveis ao caso, quais sejam: a) formulando questões relevantes; b) testando hipóteses alternativas; e c) oferecendo a devida fundamentação doutrinal ou empí-

* Recebido em 28.02.11.

Aprovado em 29.03.11.

¹ Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Bruxelas, mestre em Planejamento Econômico pela Universidade de Antuérpia, diplomata, professor de Economia Política nos programas de Mestrado e Doutorado do UniCEUB. Site: www.pralmeida.org; E-mail: pralmeida@me.com.

rica a cada um dos argumentos levantados como forma de testar a exequibilidade prática da pergunta do título. A pergunta, diga-se de passagem, poderia também ser assim formulada: pode-se reformar o Mercosul?

A primeira questão, implícita a qualquer decisão estratégica de relevante escopo nacional, seria esta: por que se deveria voltar atrás, ou anular um projeto justamente classificado como estratégico pelo Brasil – e supostamente pelos demais países membros também – ou, pelo menos, pelos dois grandes do bloco, que iniciaram o processo em 1986, o que levou, ainda que sob modalidades diferentes da adotada no início, ao esquema quadrilateral formalizado em 1991? Ou seja, por que desfazer o que foi feito?

Uma resposta também óbvia à questão do porquê poderia ser esta: todo e qualquer projeto nacional, por mais relevante que possa ser, deve ser avaliado não exatamente em função de um ideal teórico, mas em função de objetivos pré-estabelecidos e de uma análise retrospectiva quanto ao atingimento desses objetivos em função de uma avaliação realista que se possa fazer do itinerário cumprido até esse momento de revisão. Examinando a questão em termos concretos, a realidade é esta: por mais relevante que possa ser a integração com sócios de um projeto comum, do ponto de vista das economias de escala entre países contíguos, por exemplo, ela não pode ser considerada, a priori, como um *fim* em si mesma, mas apenas como um *meio*, ou um instrumento para a consecução de outros objetivos ainda mais relevantes na escala nacional de prioridades. Essas outras metas podem ser estas: o crescimento econômico (condição essencial, mas certamente não suficiente para o processo de desenvolvimento); economias de escala e integração à economia mundial; ganhos de produtividade e progressos na competitividade externa dos agentes econômicos diretos. Em resumo, aquilo que os economistas chamam de maximização do bem-estar social.

Se a integração atingiu esses objetivos teóricos – e outros, mais práticos, fixados pelos líderes políticos, como a busca de prestígio internacional, o reforço na capacidade de barganha negociadora externa, a consolidação da estabilidade econômica no plano interno e vários outros mais – ou se ela cumpriu as funções que lhe foram assignadas no preâmbulo de seu instrumento constitutivo, então

ela é bem-vinda, deve ser valorizada e continuar sua trajetória de “sucesso”. Caso contrário, podem-se considerar as hipóteses de sua revisão, da necessidade de mudanças institucionais ou até retroversão, como considerado neste exercício.

Metodologicamente, podem ser estabelecidas as seguintes questões como elementos balizadores deste exercício analítico e especulativo: por que, e como operar essa revisão nos fundamentos daquilo que é considerado um “projeto estratégico” pelos governos dos Estados-membros? Deve-se fazê-lo a partir de uma leitura estrita do Tratado de Assunção, ou de uma leitura política de seu processo de implementação, considerando-se seus sucessos e fracassos? Como conduzir o processo diplomático implícito a eventual materialização das hipóteses aqui levantadas? Do que dependeria ele? O que fazer com o chamado “patrimônio histórico” da integração no Cone Sul, mais comumente conhecido, na terminologia europeia, como *acquis communautaire*? O que fazer, por fim, em caso de inércia política ou de descaminhos num processo de revisão que aparece cada vez mais necessário?

2 Enfrentando o problema das razões da reversão ou mudança

Pode ou deve o Mercosul ser revertido ou transformado em outra coisa do que está estipulado no Tratado de Assunção? Respondo de imediato à questão colocada e, com base em elementos puramente objetivos, ousou responder que sim, por dois motivos aparentemente contraditórios: o Mercosul poderia ser involuntariamente revertido por uma grave crise econômica que impactasse sua arquitetura institucional, fazendo com que os países não apenas descumprissem seus compromissos básicos, mas que também decidissem se eximir de corrigir suas políticas e práticas que causam distorções estruturais na sua forma de atuação e funcionamento. Mas ele também poderia ser, ainda que hipoteticamente, da mesma forma, revertido por uma decisão voluntária de qualquer um dos países membros – ou pelo menos dos dois mais importantes – ao se constatar a incapacidade administrativa e a falta de vontade política de continuar com o processo de construção de um mercado comum (assumindo-se aqui a perspectiva otimista de que este seja ainda o objetivo desejado por eles, quando se sabe que tampouco a união aduaneira vem sendo garantida de fato).

Em outros termos, tanto por impacto externo, quanto por decisão interna, o Mercosul poderia perfeitamente ser revertido a um simples processo de cooperação, com preservação da liberalização comercial, aproximando-o de uma zona de livre comércio embrionária. Não cabe esconder o fato que esse caminho representaria um desastre político e diplomático, um reconhecimento de um fracasso completo no processo de integração que vem sendo gerido, com altos e baixos, desde meados dos anos 1980. Mas a história dificilmente coloca opções tão dicotômicas quanto as oferecidas de modo muito elementar no parágrafo acima, o que nos leva a descartar, no momento, esse triste desenlace para começar a considerar a evolução passada e as perspectivas futuras do Mercosul, com base em uma avaliação sincera e mais realista possível de suas possibilidades de desenvolvimento continuado. Esse exame será feito por meio de uma abordagem crítica das limitações econômicas existentes no processo de integração sub-regional e levando em consideração, segundo uma visão tanto quanto possível objetiva, os custos colocados pelo Mercosul aos Países-membros (e não apenas, como costuma ocorrer nas análises desse processo, os benefícios potenciais que se espera dele retirar, com base em uma leitura otimista, ou talvez ingênua, de suas realizações).

Gostaria de deixar claro de imediato que não sou partidário do desmantelamento do Mercosul, tendo já classificado essa possibilidade de desastre político e diplomático. Aliás, não creio que ela tenha a mínima chance de ocorrer, uma vez que as lideranças políticas dos países parecem estar suficientemente comprometidas com a continuidade da existência do Mercosul para provocar seu desaparecimento por “morte matada” (ainda que essas lideranças façam de tudo para inviabilizar seus progressos práticos). Mas no plano puramente acadêmico – como em um exercício de contrafactualismo –, não se pode descartar a hipótese do retrocesso institucional – externamente induzido, ou conduzido de modo deliberado a partir de dentro, não importa no momento – ou a da reversão à cooperação econômica em bases bilaterais, já que a finalidade deste ensaio é justamente a de testar hipóteses e analisar custos e benefícios do processo. Nesse caso, o Mercosul estaria desaparecendo por “morte morrida”, ou seja, por incapacidade das mesmas lideranças em adotar os procedimentos nacionais de adaptação e de revisão de suas políticas setoriais e macroeconômicas que pudessem apontar no sentido da convergência

progressiva dos mecanismos e ferramentas mobilizados para construir o – até aqui distante – projeto de mercado comum.

De toda forma, não existe projeto humano, ou social, que seja totalmente irreversível, ainda que alguns acreditem na flecha do tempo também para decisões puramente políticas ou para construções econômicas. Obviamente, não se pode voltar atrás no que se refere às consequências de determinadas ações; mas os homens e os grupos sociais são suficientemente inteligentes para “construírem” novas soluções que corrijam, pelo menos em parte, resultados indesejáveis ou indesejados de ações passadas. Estaria o Mercosul nesse caso?

3 Construindo o Mercosul: uma estrutura definitiva?

De onde veio o Mercosul? De um projeto puramente político, mas com intenções claramente econômicas de integração bilateral: a Ata para a Integração Brasil-Argentina, de 1986, estabelecendo, segundo modalidades baseadas na complementação industrial, o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), de caráter gradual, flexível e equilibrado, e prevendo tratamentos preferenciais frente a terceiros mercados. No seu âmbito, foram assinadas duas dúzias de protocolos setoriais para a integração progressiva de diversos ramos da indústria e da agricultura dos dois países, assim como foram assinados, também, bilateralmente, acordos de cooperação em outras áreas (como a nuclear, por exemplo).

Edificando sobre o que parecia ser uma metodologia eficiente, em 1988 foi adotado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina, com o objetivo de consolidar o processo de integração bilateral e instituir, em uma primeira etapa, um espaço econômico comum no prazo máximo de dez anos. Estavam previstas a harmonização das políticas aduaneiras, comercial, agrícola, industrial e de transportes e comunicações, assim como a coordenação de políticas monetária, fiscal e cambial. Em uma segunda etapa, proceder-se-ia à harmonização gradual das demais políticas necessárias à formação do mercado comum. Ou seja, já se tratava do Mercosul em construção, a caminho de sua (aparente) irreversibilidade. Registre-se, contudo, o caráter dirigista, quase mercanti-

lista, dos processos e instrumentos adotados para construir nessa etapa o mercado comum bilateral.

Se tudo marchasse conforme o previsto pelos arquitetos originais do projeto de integração bilateral, o mercado comum brasileiro-argentino deveria ter início em 1998, supondo-se que os protocolos setoriais de complementação econômica e a liberalização comercial tivessem avançado de maneira satisfatória sem nenhuma resistência de setores pouco competitivos em um e em outro país, e que o modelo dirigista e intervencionista concebido por aqueles arquitetos seria efetivamente o mais eficiente para construir um espaço econômico integrado que deveria atuar em bases de mercado, não necessariamente por meio de fluxos e transações governamentais. Essas dúvidas não puderam (e nunca poderão) ser respondidas, dado que esse processo bilateral e administrado – bem mais mercantilista do que propriamente livre-cambista – foi interrompido e substituído, em meados de 1990, por outro modelo de integração no qual, mecanismos e prazos (ainda que não suas modalidades institucionais) foram profundamente modificados em relação ao protótipo original.

As razões foram basicamente políticas: duas novas administrações – o presidente Carlos Saul Menem, na Argentina, o presidente Fernando Collor, no Brasil – tomaram posse e passaram a introduzir profundas mudanças, ditas neoliberais, nas políticas econômicas dos dois países e, conseqüentemente, em suas políticas setoriais, como a comercial e a industrial. No que se refere especificamente ao processo de integração bilateral, este abandonou a versão flexível, gradualista e setorial – ou seja, dirigida e administrada pelos governos – que exibia até então, em favor de um ritmo e uma amplitude bem mais abrangentes e acelerados do que o talvez desejado pelos ramos e setores, apresentando problemas de competitividade e certa sensibilidade à abertura generalizada. A nova estrutura, prevendo uma redução dos prazos à metade do originalmente previsto e uma cobertura total do universo tarifário (em lugar da abordagem por protocolos setoriais, como previsto nos mecanismos em vigor), foi consolidada na chamada Ata de Buenos Aires, assinada em julho de 1990 pelos dois novos presidentes e registrada pouco depois na Aladi como Acordo de Complementação Econômica nº 14 (ACE-14). A ela reagiriam, imediatamente, os países vizinhos, sobretudo os dois menores, cuja interface de

comércio com os dois maiores era, como sempre foi, muito importante em suas relações econômicas regionais.

Como resultado dessas consultas realizadas no segundo semestre de 1990 e início do ano seguinte, com a participação inclusive do Chile – que, no entanto, não aderiu ao novo esquema por diferenças insanáveis entre as estruturas alfandegárias – chegou-se ao Tratado de Assunção (TA), assinado em 26 de março de 1991. Os que se deram ao trabalho de comparar os dois instrumentos, o ACE-14 e o TA, constataram que o segundo é praticamente uma cópia quadrilateralizada daquele primeiro instrumento bilateral, preservando-se com alguns ajustes, os mesmos mecanismos de desgravação tarifária e as mesmas instituições. O mais relevante, porém, seria estabelecer desde já os objetivos do TA, e de todo o processo de integração, com vistas a prosseguir na discussão empreendida sobre o destino do Mercosul.

A primeira característica do TA é a de que, diferentemente de outros tratados constitutivos de um mercado comum – como, por exemplo, o tratado de Roma de 1957, que instituiu a Comunidade Econômica Europeia, cuja peça central era o mercado comum de bens, serviços e fatores produtivos – esse instrumento jurídico fundacional do Mercosul é um simples acordo-quadro. Com efeito, o TA não é o tratado do Mercado Comum do Sul, mas como seu nome indica, *um tratado para a constituição de um mercado comum* entre os quatro países membros, sendo explicitamente transitório e praticamente desprovido de mecanismos compulsórios como seu contraparte europeu. Para ser preciso, os dois únicos dispositivos autoaplicáveis, definidos nos artigos 1º e 18º, referiam-se, por um lado, à implementação da liberalização comercial entre os sócios – objeto do Anexo I que descrevia a modalidade a ser aplicada para a desgravação automática de tarifas – e, por outro, à convocação de uma conferência diplomática para “determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum”. Todos os demais artigos, inclusive o primeiro, voltados para os componentes do futuro “mercado comum” não definiam mecanismos de implementação ou modalidades de entrada em vigor, com o que o projeto mercado comum ficava dependente de algumas poucas medidas descritas de modo genérico: estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum; coordenação de

políticas macroeconômicas e setoriais; e harmonização de legislações nos setores pertinentes.

Cabe, com efeito, sublinhar essas características do TA (e do POP) que dificultam o atingimento ou a consecução dos objetivos fixados, à falta de mecanismos, competências e prazos que definam precisamente o que vai ser feito, por quem, e quando. O contraste com o modelo europeu é obviamente flagrante. O artigo 23 do Tratado de Roma (revisto) estipula, por exemplo, que a “Comunidade é fundada sob uma união aduaneira que se estende ao conjunto dos intercâmbios de mercadorias e que implica a proibição, entre os Estados-membros, de direitos alfandegários na importação e exportação e de todas as taxas com efeito equivalente, bem como a adoção de uma tarifa alfandegária comum em suas relações com terceiros países”. Consequentemente, o capítulo sobre a união alfandegária (aliás, o primeiro) estipula em seu artigo 25 que “os direitos alfandegários na importação e na exportação ou as taxas com efeitos equivalentes, são proibidos entre os Estados-membros. Esta proibição se aplica igualmente aos direitos alfandegários de caráter fiscal”. O artigo 26, por sua vez, diz que os direitos alfandegários – ou seja, as tarifas de comércio exterior – são fixadas pelo Conselho, decidindo por maioria qualificada, sob proposta da Comissão. Não é preciso dizer que todos esses dispositivos são controlados em diversas instâncias comunitárias, e os países membros que, por acaso, derroguem a essas obrigações, podem ser sancionados, inclusive pecuniariamente, pelo Tribunal de Justiça Europeu. Nada disso existe no Mercosul, a não ser como predomínio da vontade sobre as realidades.

O Protocolo de Ouro Preto (POP) que, supostamente, confirmou os mecanismos e instituições do TA – criando, ademais do Conselho e do Grupo Mercado Comum que já existiam no esquema bilateral, uma Comissão de Comércio – não inovou em praticamente nada no plano substantivo, contentando-se em afirmar, em seu artigo 34 que o Mercosul “[...] terá personalidade jurídica de Direito Internacional”. Não se sabe exatamente as implicações dessa caracterização, uma vez que o bloco não é dotado de vontade própria, tendo sido confirmada sua estrutura institucional de natureza intergovernamental, que já era a do esquema bilateral Brasil-Argentina e que foi preservada no sistema quadrilateral. Também foram preservados desvios “pontuais” ou admitidas várias “exceções” – nacionais, subli-

nhe-se enfaticamente – que deveriam ter sido eliminadas paulatinamente em um julgamento otimista quanto à convergência imaginada nos primeiros tempos de “institucionalização”.

Independentemente dessa estabilização institucional – ou da preferência por um processo estritamente controlado pelos governos dos Estados-membros e não dotado de ferramentas autônomas ou “desnacionalizadas” como no modelo europeu – é um fato que o processo de integração conheceu notável dinamismo em sua primeira década, tanto no que se refere ao crescimento dos fluxos e intercâmbios recíprocos, como no plano dos instrumentos acessórios – tratados e protocolos setoriais – negociados e implementados com vistas a cumprir o objetivo da abertura e da harmonização legal entre os países. O comércio recíproco cresceu significativamente, tanto para dentro como para fora do bloco – em parte, respondendo a processos nacionais de abertura econômica e de liberalização comercial, mas também ao impulso dado por uma tarifa que, na média, teve alíquotas sensivelmente reduzidas. As interações de todo tipo entre as economias nacionais assumiram grande importância para os agentes econômicos e para os governos de cada um dos Estados-membros. No caso dos dois pequenos, a alta participação dos dois grandes em suas economias foi consolidada; no caso da Argentina, o Brasil passou a ocupar a primeira posição no intercâmbio comercial externo a ponto de chegar a falar, no final da década, de um “Brasil dependência”. Para o Brasil, a despeito da maior diversificação de parceiros externos, o peso do Mercosul cresceu em seu comércio exterior, alcançando mais de 17% do total (sendo a maior parte com a Argentina, obviamente), em 1998 para um volume em torno de 4% ao início do processo.

4 Deslindando as razões da crise do Mercosul: insuficiências institucionais?

A “estrutura institucional definitiva” do Mercosul, tal como estabelecida no POP e apenas complementada aqui e ali por alguns instrumentos secundários – sistema de solução de controvérsias, mas sem tribunal arbitral pleno – e alguns poucos mecanismos de coordenação ou de cooperação setorial (em especial na

área jurídica), não foi capaz de lidar com pressões sistêmicas ou crises estruturais. Muitas serão as razões da crise séria atravessada pelo Mercosul a partir de 1999, da qual ele não parece ter se redimido desde então, mesmo se os volumes de comércio – depois de terem sido reduzidos à metade com a crise da desvalorização brasileira, em 1999, e a crise terminal do sistema de conversibilidade monetária na Argentina, entre 2000 e 2001 – conheceram uma retomada desde meados da primeira década de 2000 e passaram a novos patamares desde então.

Podem ser apontados fatores conjunturais de origem nacional – como abalos nos processos de estabilização respectivos do Brasil e da Argentina, que também impactaram os menores – e também elementos de natureza sistêmica ou estrutural, derivados da própria insuficiência do Mercosul, enquanto arquitetura “disciplinadora” das principais políticas econômicas nacionais, macroeconômicas e setoriais, como responsáveis pelos sérios abalos enfrentados pelo bloco desde o final de sua primeira década. Um diagnóstico preciso das razões da crise – tanto as temporárias, ou conjunturais, como as de fundo, ou estruturais – é importante justamente para poder justificar todo o argumento deste ensaio especulativo, qual seja: o de saber se o Mercosul deve continuar a ser “construído”, segundo as mesmas bases institucionais seguidas até aqui, ou se ele deve ser repensado, revisto e eventualmente reconfigurado, numa versão talvez menos ambiciosa do que aquela definida pelos TA e POP.

Permito-me afastar, desde logo, razões frequentemente apontadas por críticos externos – geralmente “juristas de academia” ou sociólogos universitários – como estando na origem dessa crise que seriam, segundo esses observadores, as “insuficiências institucionais” ou o “déficit democrático” no bloco. Quem assim argumenta defende obviamente a ideia de que o Mercosul está em crise por ter preservado sua natureza intergovernamental, em lugar de ter avançado, no momento apropriado – em Ouro Preto, ou posteriormente –, para uma estrutura de tipo comunitária com instituições supranacionais que seriam supostamente capazes de disciplinar os países membros no cumprimento de seus “deveres integracionistas”. Outra linha de argumentos, que reputo igualmente falsos – e, no entanto defendida inclusive por responsáveis políticos do próprio bloco –, imputa a “assimetrias estruturais” entre os países membros, ou seja, desníveis socioeconômicos entre eles,

a razão dos problemas na construção do Mercosul, preconizando a partir daí, um “nivelamento de terreno” para que possa avançar, supostamente “harmoniosamente”, em direção dos objetivos fixados em 1991.

Não creio, por um lado, que as supostas razões institucionais estejam na origem da crise atual – e dos retrocessos práticos – do Mercosul, pela simples razão de que a estrutura institucional oferece um quadro jurídico suficiente para a realização dos objetivos de fato colocados no horizonte de realizações do bloco, que seriam uma zona de livre comércio mais ou menos completa e uma união aduaneira funcional e respondendo aos requerimentos desse conceito (política comercial comum e uma tarifa completa harmonicamente aplicada). Ou seja, mesmo deixado de lado no momento, o objetivo que pode ter sido como algo utópico do “mercado comum” – no sentido não em que ele seja irrealizável, mas a partir da simples constatação da pequena densidade de interdependência recíproca – ainda assim, confrontamo-nos com a insuficiência das duas primeiras etapas do processo integrador. Sua não consecução plena se deve não a problemas institucionais – já que os instrumentos existentes seriam teoricamente suficientes e adequados para materializar o mercado comum – mas à incapacidade dos países membros, ou de seus governos, de cumprir com as normas e decisões pactuadas conjuntamente nas reuniões decisórias de cúpula.

Em resumo, os mecanismos em vigor seriam suficientes para atender às metas fixadas, caso os governos resolvessem empreender o caminho de uma real abertura recíproca, o que implicaria, obviamente, em empreender reformas internas tendentes a uma efetiva compatibilização com os objetivos integracionistas.

Por outro lado, não se pode admitir que supostas “assimetrias estruturais” estejam na origem das deficiências ou insuficiências do bloco, enquanto união aduaneira, uma vez que assimetrias existem em todas e quaisquer relações de interdependência que se possa conceber, tanto no plano puramente nacional (desníveis sociais e regionais, por exemplo) como na esfera externa ou internacional (diferenciais de competitividade existentes entre os países e economias, derivados de dotações diferentes de fatores, de políticas divergentes ou por quaisquer outros motivos) e isso, desde o começo do mundo, ou pelo menos desde que os povos e

sociedades começaram a interagir em bases regulares e pacíficas. Ou seja, essas supostas “assimetrias” estão justamente na base das vantagens ricardianas, do comércio entre as economias, dos investimentos externos e do progresso material dos povos, uma vez que são elas que estimulam a interpenetração, as trocas, a interdependência e a prosperidade comum.

Lutar “contra” assimetrias, supostas ou imaginadas, em sua maior parte, significa negar ou obstaculizar o benefício das trocas e da construção de “campeões de produtividade” em cada um dos países, já que se tenta, por medidas governamentais, influir em poderosos mecanismos de mercado, cujo impacto efetivo nos diferenciais de competitividade e nos padrões de trocas e de investimentos é sempre superior aos poucos recursos que os governos possam mobilizar para esses esforços de “contenção” dos desafios colocados inevitavelmente em face dos agentes econômicos, uma vez iniciado o processo de integração. Em última instância, esse esforço de “corrigir assimetrias” se revela tão inútil, ou vão, quanto essas tentativas de lutar contra os desafios da globalização, que estarão inevitavelmente presentes de uma maneira ou de outra, direta ou indiretamente no radar econômico de todos os agentes econômicos nacionais, independentemente de quão fechadas sejam as fronteiras.

Pode-se atribuir aos problemas econômicos criados por crises internas ou externas – processos inacabados de estabilização, ou choques adversos vindos de fatores que escapam ao controle dos decisores nacionais – uma parte das reticências em avançar no processo de integração por parte dos dirigentes políticos dos países membros. Em outros termos, inversão repentina de competitividade devido a bruscas alterações cambiais, crises de balanço de pagamentos geralmente associados a grandes déficits nas transações correntes, problemas fiscais agudos provocados por desequilíbrios internos não previstos ou repentinos. Enfim, esses inúmeros problemas de gestão macroeconômica constituem fatores de atraso ou de bloqueio que podem provocar paradas ou retrocessos nos ritmos de abertura recíproca que deveriam ser implícitos aos processos de integração, ou seja, permanentes e irreversíveis.

A crise no Mercosul foi frequentemente apontada como tendo sido causada pela “desvalorização” brasileira de 1999 e seus efeitos desastrosos sobre a balança

bilateral com a Argentina, o que é absolutamente insuficiente como explicação e, mais precisamente, falso. A Argentina já vinha acumulando desequilíbrios fiscais, monetários e cambiais desde muito tempo, tendo sido justamente “ajudada” pela primeira fase de estabilização brasileira, quando o real conheceu tendências à valorização relativa (deteriorando a própria balança comercial brasileira e produzindo, justamente, superávits a favor da Argentina). A “desvalorização” não foi decidida “contra” a Argentina, uma vez que ela foi simplesmente imposta pela realidade dos desequilíbrios acumulados (mais de forma aguda no Brasil, do que de maneira sistêmica, como no caso argentino, um modelo de conversibilidade baseado na chamada paridade absoluta com o dólar, que representava uma camisa de força cambial).

A carência de análises, na esfera governamental, sobre as raízes profundas dos desequilíbrios monetários, cambiais e de balanço de pagamentos existentes tanto na Argentina quanto no Brasil, em 1999 e no seu seguimento imediato, assim como certo voluntarismo por parte de dirigentes políticos, explica a atmosfera de “crise política do Mercosul” então criada – mais na Argentina do que no Brasil – em torno da questão cambial e de seus reflexos no ambiente negociador ao seio do bloco, atmosfera que nunca chegou a ser recomposta no período subsequente, tanto pelo aprofundamento desses desequilíbrios quanto por divergências objetivas nas orientações de política econômica adotadas dali para frente, para não mencionar questões prosaicas, como o relacionamento entre chefes de Estado. Mesmo a adoção de expedientes *ad hoc* para atuar como barreiras à propagação desse tipo de “crise” – como, por exemplo, a criação de um grupo de trabalho sobre a coordenação de políticas macroeconômicas em 2000, mais virtual do que efetivo – não permitiu retomar o processo de aprofundamento, ou de consolidação, do Mercosul comercial, enveredando-se logo depois para subterfúgios políticos e o desenvolvimento do que foi chamado de “Mercosul social”.

Não cabem dúvidas, porém, de que a passagem a um regime de flutuação cambial no Brasil – à falta de alternativas credíveis para sanar os desequilíbrios de transações correntes acumulados nos quatro anos anteriores – constitui apenas um episódio numa sucessão de descompassos efetivamente contrários aos objetivos estipulados no artigo 1º do TA, de “coordenação de políticas macroeconômicas”,

cujo marco mais importante sempre foi a adoção pela Argentina de um regime de paridade absoluta – ou seja, de rigidez em sua política cambial, sistema adotado no mesmo momento em que se tratava de construir o Mercosul. Ora, a coordenação cambial com a Argentina nessas condições implicava a adoção pelos demais países membros do mesmo regime de conversibilidade ao par, o que significava o abandono de qualquer política cambial pelos Estados-Partes do bloco, ou seja, uma não solução a um problema real. Infelizmente, os dois grandes não conseguiram tampouco caminhar para esse tipo de coordenação quando, em 2001, a Argentina abandonou formalmente o regime de conversibilidade para também adotar um modelo de flutuação (embora administrada num viés de desvalorização desde então), ao passo que, no Brasil, depois de comportamentos erráticos no momento das eleições de 2002, o câmbio seguia uma via de valorização gradual como tinha sido o caso no período anterior à flutuação (aliás, para maior conforto comercial da Argentina, que continua temendo uma desvalorização brasileira capaz de lhe retirar seu acesso privilegiado aos mercados do grande vizinho).

Em qualquer hipótese, não se pode atribuir a esses descompassos conjunturais nos ritmos ou processos de estabilização respectivos do Brasil e da Argentina a causa principal da crise no processo de integração, uma vez que eles já se manifestavam desde o início do processo e não impediram, de modo absoluto, o crescimento do comércio e o aprofundamento da integração nos primeiros oito anos do processo. Se eles se manifestaram negativamente, depois, foi justamente porque os governos foram tímidos nas reformas, demoraram demais em fazer reformas e não prepararam seus países para as etapas seguintes, seja a da continuidade e aprofundamento da estabilização, seja a dos ajustes setoriais para acomodar a agenda e os requerimentos do processo de integração, que representam uma espécie de miniglobalização controlada (já que em grande medida administrada pelas burocracias nacionais).

Em suma, rejeitando as supostas insuficiências institucionais, as fantasmagóricas assimetrias estruturais e os reais, mais os exagerados choques adversos advindos de crises conjunturais, tem-se que os fatores efetivos da crise no Mercosul e os impedimentos objetivos para o seu progresso continuado são constituídos em primeiro lugar, pela incapacidade ou indisposição dos governos em empreende-

rem as tarefas mínimas associadas ao próprio processo de integração; em segundo lugar, pela falta de vontade ou de coragem política dos mesmos dirigentes em implementar os acordos, normas e decisões adotadas nas reuniões de cúpula do bloco, depois de solenemente, ou de forma ingênua em alguns casos, terem decidido avançar no processo por meio de medidas aceitas consensualmente; o que foi feito, supostamente, depois de um cuidadoso exame técnico sobre seu custo-benefício, ou seja, sobre os impactos e efeitos imediatos e delongados que tais medidas trariam para suas economias.

Avultam, dentre as inadimplências constatadas, os processos delongados de internalização das decisões adotadas solenemente pelo bloco – pois quase nada é aplicado de maneira automática no Mercosul, sendo necessária cada uma das aprovações nacionais e sua confirmação pela chancelaria paraguaia – e os descumprimentos práticos, em grande medida ilegais, dos dispositivos, regulando o acesso a mercados. Um dos anexos do TA, por exemplo, relativo à cláusula de salvaguarda, indica que os Estados-Partes se comprometem a usar esse dispositivo só excepcionalmente, e, em todo caso, apenas até o final do período de transição (31 de dezembro de 1994).

Não é desconhecido por ninguém que, de forma abusiva e arbitrária, a Argentina contrariou seus compromissos sob o TA – e também desrespeitou o código pertinente no âmbito do Gatt-OMC – ao passar a introduzir salvaguardas discriminatórias contra produtos brasileiros de forma crescente a partir de 2003. A leniência demonstrada pelo governo brasileiro em relação a essas medidas ilegais, alegadamente para acomodar os projetos argentinos de recuperação econômica e de reindustrialização, em vez de reforçar o Mercosul, na verdade fragilizam seu arcabouço institucional e enfraquecem a eficácia de suas normas mais relevantes. No regime europeu de violações aos instrumentos fundacionais, o país que rompe compromissos e regras comuns (sobre acesso a mercados, por exemplo) pode ser sancionado, inclusive pecuniariamente, pela corte de Justiça, recurso inexistente no caso do Mercosul (ainda que se admita levar o caso à arbitragem não usada pelo Brasil).

Numa avaliação global, pode-se dizer que a distância entre a retórica da integração, excessivamente usada pelos chefes de Estado, e a marcha efetiva do

processo, em seus encaminhamentos práticos, tem sido no Mercosul e em outros esquemas regionais, uma realidade constante desde que líderes políticos se convenceram, ou foram convencidos por outros, de que o modelo integracionista – e não simplesmente livre-cambista, geralmente privilegiados pelos anglo-saxões pragmáticos – de cunho europeu era o mais adequado para impulsionar o desenvolvimento de seus países e a integração de suas economias no *mainstream* mundial. Na raiz dessa incompreensão – ou ilusão – está o fato de que o processo europeu foi de fato bem sucedido naquilo que ele pretendia atingir: o desarme “psicológico” e definitivo entre as duas maiores economias continentais e a realização formal e institucional daquilo que já vinha ocorrendo naturalmente desde séculos; a integração física, econômica e social do mosaico europeu.

Poucos historiadores da Europa, ou de seu processo de integração se dedicaram ao estudo dos custos – implícitos e explícitos – da integração europeia, preferindo enfatizar seus benefícios reais ou supostos (e eles, de fato foram muitos, mas cabe aos analistas equilibrados sempre fazer um balanço completo do experimento). Da mesma forma, poucos analistas do Mercosul colocam ênfase nas enormes diferenças entre os processos do Cone Sul e do continente europeu, tanto pelo lado positivo – disparidade de grandes conflitos geopolíticos entre os dois grandes – quanto pelo lado “negativo”, ou seja, inexistência de densidade suficiente nas interdependências recíprocas para fundar um processo real de criação de um espaço econômico conjunto.

No caso do Mercosul, em especial, o mimetismo não foi levado ao ponto alto de suas possibilidades teóricas – ou seja, um modelo reconhecidamente comunitário ou supranacional –, mas, mesmo se julgarmos pelo outro modelo europeu de integração em nível de união aduaneira, o Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, desde 1948), os resultados alcançados são decepcionantes, ou mesmo irrisórios pelos padrões de responsabilização – ou de *accountability* – pelos quais devemos medir projetos verdadeiramente “estratégicos” e definidos como tal por administrações sucessivas. O fato é que, sem ter alcançado seus objetivos primários (uma zona de livre-comércio completa e uma união aduaneira acabada) os países membros se deixam envolver em novos projetos mirabolantes – como um Fundo de Correção de Assimetrias, um Parlamento completo, institutos para

diferentes causas sociais, e até um risível projeto de moeda comum – que representam, na verdade, uma “fuga para frente” e um escapismo de natureza política à sua incapacidade de realizar o prometido e de cumprir os requisitos mínimos dos objetivos fixados nos instrumentos constitutivos.

Como o objetivo deste ensaio especulativo não é o de alimentar maiores ilusões sobre como e quando esses objetivos fundamentais serão ou não cumpridos, e sim o de discutir alternativas realistas aos impasses atualmente existentes, caberia agora discutir possíveis vias de revisão do arcabouço institucional e de suas implicações político-diplomáticas, bem como econômicas, para dar início a um debate que tem se pautado, geralmente, pelo amadorismo ou pelo setorialismo protecionista. É o que veremos agora.

5 Modalidades de uma reversão no Mercosul: propostas teóricas, feitos práticos

Fala-se aqui em reversão, e não em reforma – ainda que a primeira implique a segunda – porque não se concebe, realisticamente falando, o estabelecimento de novos objetivos ambiciosos para o Mercosul, ou a fixação de novos prazos rígidos para a realização daquilo que não se conseguiu atingir nos primeiros vinte anos de sua existência efetiva (ou seja, depois da passagem do processo bilateral ao quadrilateral). Em outros termos, ninguém parece imaginar que os países do bloco – sobretudo se for efetivada a adesão prevista da Venezuela – possam caminhar rapidamente para a consecução do objetivo maior estabelecido no TA, a conformação de um mercado comum, e menos ainda para metas ambiciosas como a unificação monetária, levemente cogitada por chefes de Estado e outros líderes políticos.

Parte-se, portanto, da ideia de que qualquer projeto razoável de recomposição do Mercosul deveria considerar seriamente a hipótese de serem estabelecidos objetivos mais modestos e mais “alcançáveis”, para que os países membros pudessem abandonar essa atmosfera de “administração de crises”, que parece caracterizar os encontros políticos, a fim de passar a dedicar-se seriamente ao que seria importante no processo de integração: o crescimento do comércio, o apro-

fundamento da interdependência e a consolidação dos processos respectivos de estabilização econômica e de integração à economia mundial. Se é verdade que o Mercosul deveria ser consolidado como espaço econômico integrado, talvez se devesse considerar a hipótese de reformatação de seus mecanismos operacionais naquilo que eles apresentam como divergências reais de funcionamento, no que tudo aponta para o perfil atual da TEC e sua própria existência enquanto base de uma política comercial “comum”.

Se, em nível microeconômico, a liberalização comercial parece ter avançado razoavelmente bem – garantindo uma espécie de “reserva de mercado” para muitas empresas que de outra forma talvez tivessem dificuldades para competir em esferas mais vastas, mesmo que isso represente, justamente, um “desvio de comércio”, que se deveria evitar – e se, no plano institucional, os principais problemas do Mercosul encontram-se mesmo no respeito e na administração de sua união aduaneira – inclusive porque é nesse nível que se manifestam as chamadas “assimetrias” de competitividade – pode-se partir da suposição de que a reforma ou a “reversão” do Mercosul deve atingir seus pontos nevrálgicos, ou seja, aquela parte da arquitetura institucional que não logrou consolidação satisfatória no âmbito do bloco e que parece obstaculizar outros progressos econômicos em direção de sua estabilidade sistêmica. Em outros termos, a integração parece funcionar no plano microeconômico – excetuando-se aqueles setores já objeto de restrições “históricas”, como açúcar e automóveis, por exemplo, ou outros que eventualmente venham a cair nos férreos círculos da defesa comercial e industrial argentina – mas parece falhar consideravelmente no plano macroeconômico, ainda que nenhum dirigente ou chancelaria estejam dispostos a reconhecer tais fatos publicamente. O processo do Mercosul apresenta, assim, uma face otimista, objeto de comunicados presidenciais cuidadosamente elaborados, e uma face menos sorridente, quando se trata de examinar os contenciosos comerciais e o “patrimônio histórico” de normas nunca respeitadas. Cabe discutir se o edifício do Mercosul pode, ou não ser reformado.

A questão é claramente política, mas, para os fins deste ensaio, convém examinar sua dimensão jurídica, ou doutrinal, assim como, numa projeção ulterior, imaginar os aspectos diplomáticos envolvidos em qualquer processo de revisão de uma realidade que está alcançando sua maioridade cronológica. Como esse exer-

cício é declaradamente especulativo, ele pode avançar sobre terrenos nos quais os diplomatas e os responsáveis políticos teriam restrições notórias a se manifestarem de modo claro. Não que se acredite, na prática, que o Mercosul será reformado ou revisto num sentido “regressista”, mas em um trabalho de tipo acadêmico, especulações a respeito podem ser feitas.

O procedimento consiste, portanto, em revisar a letra e o espírito do TA (e do POP, se for o caso) para depois fazer uma leitura política dos dispositivos que regulam sua organização e funcionamento atuais, a fim de lançar hipóteses sobre algumas alternativas diplomaticamente possíveis e politicamente factíveis. Não é possível aferir, antecipadamente, o impacto econômico exato de cada uma das alternativas sobre a dinâmica econômica futura do Mercosul, ou seja, sobre seu aprofundamento ou dispersão em relação a terceiros mercados ou com novos parceiros, tendo em vista a insuficiência de dados exatos sobre o volume de comércio externo realizado ao abrigo estrito da TEC, e sobre as parcelas que se situam fora dela, e que poderiam ser afetadas por qualquer mudança de situação eventualmente decorrente de alterações institucionais ou operacionais. Economistas, abastecidos com os dados pertinentes, podem fazer simulações quanto a volumes e distribuição de fluxos futuros de comércio intra e extra Mercosul, previsivelmente em expansão, o que está fora do alcance de um ensaio meramente especulativo como este.

O TA não tem previsão explícita de reforma ou revisão, justamente porque é um acordo estabelecido expressamente para o período de transição, entre sua entrada em vigor em 31 de dezembro de 1994, antes da qual os países-membros (ou Estados-Partes, como na redação oficial) deveriam convocar uma conferência diplomática para estabelecer as instituições permanentes. Mas o TA era (ou é) explícito quanto ao cumprimento de seu objetivo central: “Os Estados-Partes decidem constituir um Mercado Comum, que **deverá** estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994”. Curiosamente, o artigo 19 estabelece que o TA “ terá duração indefinida”, mas seu artigo 21 aceita, como é de rigor, a possibilidade de denúncia, desde que assegurada a continuidade da liberalização intrabloco por um prazo adicional de 2 anos (artigo 22). Ou seja, o TA, que visa à realização de um mercado comum – sem que, na verdade, esse objetivo, em qualquer de suas modalidades

teóricas ou práticas, esteja expressamente caracterizado, a não ser pelas definições genéricas do artigo 1º –, deixa incerta a questão de sua emenda ou modificação, o que a rigor não era necessário tendo-se em vista seu caráter “provisório”. O assunto seria tratado no POP, mas de forma limitada, como se constatará a seguir.

Na verdade, o POP é um acordo parcialmente modificatório, ou mero instrumento complementar, que se limita a confirmar as disposições substantivas do TA (apresenta-se como “parte integrante do TA”), mas abre a possibilidade de revisão de sua “estrutura institucional” – sublinhe-se essa limitação – mediante conferência diplomática (artigo 47), expressamente convocada para essa finalidade. A rigor, nem o TA, nem o POP abordam em detalhe os elementos constitutivos do que seria um mercado comum, além das definições genéricas do artigo 1º do TA: liberalização completa (o que não foi realizado, como se sabe); TEC (aplicada muito parcialmente pelos quatro membros atuais) e política comercial comum (praticamente inexistente); coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais (jamais empreendida, seriamente); e harmonização legal nos setores pertinentes (parcialmente realizada, mas geralmente em áreas não relevantes para a construção do mercado comum, justamente) – ainda que esses dois instrumentos abundem em explicações sobre o funcionamento dos órgãos constitutivos do Mercosul.

Em princípio, portanto, uma conferência diplomática poderia ser convocada pelos Estados-Partes do Mercosul para tratar de aspectos substantivos do tratado, mesmo se a provisão do artigo 47 do POP é expressamente restritiva: “[...] com o objetivo de revisar a estrutura institucional do Mercosul[...], assim como as atribuições específicas de cada um de seus órgãos”. Nada impediria, porém, que entendimentos políticos entre os governos dos países membros decidissem revisar os objetivos maiores do TA, fixados em torno do conceito de mercado comum (jamais definido objetivamente, como tampouco a união aduaneira, um conceito, aliás, inexistente no texto). A rigor, não existindo vontade política de empreender qualquer tipo de mudança fundamental nos tratados funcionais, pode-se enveredar por mudanças sub ou infraconstitucionais, o que representaria atuar no plano das decisões ou resoluções de seus dois órgãos de cúpula, em especial, o Conselho do Mercosul.

O que isso significa exatamente? Isso tem a ver com o que os juristas chamam de “hierarquia das leis”, ou seja, dos compromissos formal e expressamente aceitos e acolhidos constitucionalmente pelas partes contratantes. Já vimos que os tratados constitutivos são extremamente vagos quanto ao que exatamente caracteriza o mercado comum e como ele deveria ser constituído, além e em acréscimo às disposições genéricas do artigo 1º do TA. Na verdade, o essencial da arquitetura e perfil do bloco do Mercosul foi sendo moldado pelo Conselho do Mercosul por meio de decisões políticas.

Em 29 de junho de 2000, em Buenos Aires, por ocasião de sua 18ª reunião, o Conselho aprovou a decisão 32, que estipula expressamente que os países membros se comprometem a “[...] negociar em forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou agrupamentos de países extra-zona nos quais se outorguem preferências tarifárias” (artigo 1º da MERCOSUR/CMC/DEC. 32/00). Na mesma decisão, o Conselho reitera que “[...] a partir de 30 de junho de 2001, os Estados Partes não poderão firmar novos acordos preferenciais ou conceder novas preferências comerciais em acordos vigentes no âmbito da Aladi que não tenham sido negociados pelo Mercosul” (artigo 2º, final). Em outros termos: à falta de elementos suficientemente “constrangedores” de uma atuação independente no TA ou no POP, os países membros, sob a discreta pressão do Brasil, decidiram acolher uma decisão de ordem eminentemente política quanto à necessidade de negociações conjuntas com terceiros.

Esse tipo de “arranjo infraconstitucional” não deixa de suscitar algumas reflexões quanto a seu alcance e eficácia. Não é desconhecido de nenhum dos parceiros do bloco, bem como dos observadores externos bem informados, que a TEC – o principal instrumento da união aduaneira potencial do Mercosul, e seu “cartão de visitas” em face dos dispositivos relativos a blocos comerciais no Gatt-OMC – espelha, em grande medida, a tarifa reformada brasileira de 1993 e os interesses comerciais e industriais do maior sócio do bloco do Cone Sul. Tampouco se desconhece que as principais dificuldades ligadas à incorporação plena da TEC por cada um dos demais parceiros no empreendimento integracionista, e ao cumprimento estrito das alíquotas ali estabelecidas, são derivadas desse “mimetismo” tarifário e das demais disposições que visam proteger, por um lado, e promover, por outro, os

interesses comerciais e industriais do Brasil, que se dotou, assim, de uma espécie de “reserva de mercado” que substituiu os mecanismos precedentes de proteção comercial e de resguardo do campo de ação da indústria nacional. Avulta, portanto, relevante, nesse quadro, que o espaço econômico mercosulino esteja, efetivamente, resguardado de preferência em favor de seus membros, ainda que os mecanismos de proteção – dependendo de sua amplitude e do grau de defesa aplicado – possam ter efeitos diferenciados entre os países, dependendo da estrutura econômica e do coeficiente de abertura externa de cada um deles.

No caso em questão, não resta dúvida de que o principal beneficiário das exclusões externas e da exclusividade preferencial interna era e continua sendo o Brasil, ainda que ele possa teoricamente oferecer, em contrapartida, a amplitude de seu mercado interno aos três outros sócios menores (perspectiva que depende, em parte, de regulações setoriais existentes nas áreas de bens e serviços). Não cabem, tampouco, dúvidas de que o Brasil concebeu (e concedeu) atar-se a um projeto coletivo de política comercial – algo extremamente raro em toda a sua história de relações econômicas externas – tendo como compensação essa vinculação dos parceiros à sua própria economia, do contrário seria uma incompreensível renúncia de soberania (o que sempre foi raro no histórico de sua diplomacia econômica).

A contrapartida dessa reserva de mercado a favor do Brasil é a limitação de novos acordos de acesso a mercados a situações e circunstâncias estritamente controladas: apenas se e quando todos os países do bloco concordarem com as concessões de retorno, o que também implicaria dividir o mercado brasileiro com outros concorrentes, sem dispor de uma economia sólida para enfrentar uma competição mais aguerrida de terceiros países. Para o Brasil, a reserva de mercado tampouco é uma garantia de mercados em expansão, dada a relativa estabilidade demográfica dos parceiros e a expansão limitada de seus mercados internos, o que poderia recomendar, eventualmente, um exercício de liberação da camisa de força da união aduaneira e da decisão 32/2000 relativa às negociações conjuntas.

Ora, se essa decisão é de caráter político, não havendo dispositivo expresso no TA ou no POP que regule expressamente a matéria, entende-se que ela pode ser modificada ou contornada mediante outra decisão política que acomode os

interesses respectivos dos membros da forma mais flexível possível. A objeção fundamental, tanto de caráter doutrinário quanto de natureza prática a essa liberação dos constrangimentos da política comercial comum, é a de que existe uma incontornável mudança de qualidade entre uma simples zona de livre-comércio e uma união aduaneira, na acepção corrente dessa realidade: se as ZLCs são “interpenetráveis” – ou seja, convivendo com vários *overlappings* – as UAs são exclusivas e excludentes. Em termos práticos, isso quer dizer que, se os países, em geral, podem pertencer ou se vincular a quantas ZLCs desejarem, os países pertencentes a um bloco comercial mais elaborado só podem pertencer a uma única UA, sem exceção.

Ainda que, no plano conceitual, essas entidades possam estar definidas nos instrumentos multilaterais existentes, não há uma explicitação quanto ao que elas podem ou não empreender no plano de suas relações externas. O artigo 24 do Gatt, por exemplo, define os princípios gerais pelos quais pode ser identificado um bloco comercial, mesmo se o exame dos blocos concretos pelo Comitê pertinente da OMC permaneça sujeito a interpretações variáveis segundo o impacto do bloco em questão sobre o comércio global das outras partes contratantes, individual ou coletivamente. O fato é que o Mercosul responde de maneira muito parcial às definições padrão dos instrumentos existentes e atende imperfeitamente aos requisitos teóricos das UAs. Nem por isso ele parece ter enfrentado obstáculos de monta a ser reconhecido nas instâncias do comércio multilateral e nos processos negociadores bilaterais, regionais (como a ALCA) ou inter-regionais (com a UE) empreendidas ao longo de todos esses anos de deterioração contínua da “solidariedade comercial” interna. Ele parece, aliás, causar mais “problemas” aos Estados-Partes do que aos demais parceiros do sistema multilateral de comércio, o que parece um paradoxo irônico.

O que aconteceria, portanto, se o Conselho do Mercosul resolvesse aprovar uma nova decisão concedendo aos países liberdade para negociar acordos comerciais preferenciais com terceiras partes, ou seja, reduzindo o bloco, de fato, a um conjunto de sócios de uma zona de livre-comércio? Cabe verificar, em primeiro lugar, se tal decisão é suscetível de ser aprovada, já que ela derogaria formalmente um dos princípios do que seja uma UA, ou seja, a política comercial comum. Mas o Conselho poderia, simplesmente, tornar sem efeito a decisão 32/2000, sem se

pronunciar quanto a iniciativas individuais dos países membros. Se estes preservassem a cláusula de nação mais favorecida para os membros do Mercosul no que se refere às concessões dadas a terceiros no quadro de acordos bilaterais, o que ocorreria, simplesmente, seria uma diminuição das preferências para dentro, mas não para fora, o que, a rigor, não representaria prejuízo global para os demais parceiros do sistema multilateral de comércio. Em outros termos, o impacto seria bem mais importante para o Mercosul, inclusive no plano de seus “princípios constitucionais”, do que para o universo do comércio mundial.

Em qualquer hipótese, os países membros poderiam se basear no enunciado da alínea (d) do artigo 8 do TA, quando esta diz que os Estados-Partes “[...] [e] stenderão automaticamente aos demais Estados Partes qualquer vantagem, favor, franquia, imunidade ou privilégio que concedam a um produto originário de ou destinado a terceiros países não membros da Associação Latino-Americana de Integração”. Em outros termos, preservada a cláusula de nação mais favorecida, o TA não proíbe, terminantemente, a negociação de acordos preferenciais com terceiras partes e, de certa maneira, até permite a extensão desses acordos.

6 O que é, atualmente, e o que pode ser o Mercosul: enfrentando as realidades

Os governos dos países membros podem – e provavelmente o farão – continuar alimentando a retórica da integração regional e afirmando o “caráter estratégico” do Mercosul no quadro de suas respectivas políticas externas. Não se imagina que algum dirigente de um dos países membros – mesmo internamente descontente com o estado atual da integração, e com as “amarras” existentes às negociações comerciais externas, justamente – venha a propor, em alguma cúpula do bloco, uma revisão fundamental de suas bases constitutivas, ou sequer um arranjo que implicasse a revisão do formato e da arquitetura atuais do Mercosul. Não se imagina, tampouco, qualquer um deles formulando críticas aos mecanismos atuais, aos inúmeros obstáculos práticos e até normativos ao atingimento do objetivo maior do mercado comum, ou até propondo um saudável retorno à ênfase original do bloco, no aperfeiçoamento de sua interdependência econômica e comercial, em

lugar dessa corrida para frente nos campos político e social, como tem sido a tônica nos últimos oito ou dez anos.

Não que as burocracias nacionais, nas áreas fazendária ou das relações exteriores, não possam admitir esses problemas, que elas não sejam capazes de formular diagnósticos realistas e alternativas credível, ou que elas não se disponham a encontrar soluções para esses problemas (que elas sabem onde se encontram, exatamente). Mas não se imagina que os líderes dos governos nacionais, capturados por interesses setoriais – geralmente protecionistas e defensivos – de cada um dos países, estejam dispostos a arregaçar as mangas num processo sério de revisão das imperfeições do bloco para impulsionar decisivamente uma nova fase da integração econômica – ou uma volta aos princípios originais, simplesmente – com base em regras claras de caráter livre-cambista e aberturista, como declarado, aliás, nos preâmbulos dos instrumentos fundacionais, ou seja, a retórica ainda tem um belo futuro pela frente.

Num contexto de multiplicação das inadimplências nacionais e de pequenos e grandes problemas operacionais do Mercosul, quando as energias e esforços deveriam estar concentrados em aplainar o terreno e colocar as bases para novos avanços, com base no encaminhamento satisfatório das pendências constatadas, o que se observa é uma corrida para frente e uma expansão não controlada, como se todos fizessem questão de abarrotar um barco que já apresenta sérios problemas de navegação. Assim, por exemplo, não se compreende como e porquê os líderes do bloco conseguiram se colocar de acordo e se decidir pela aceitação incontestada do ingresso a pedido da Venezuela, cujas características econômicas e políticas atuais – ou seja, sob a liderança de seu presidente militar, ainda que democraticamente eleito – são notoriamente discrepantes dos princípios e regras do Mercosul e das políticas e práticas de seus atuais integrantes. Não se compreendem, tampouco, convites feitos a outros países da América do Sul sem a correspondente aceitação prévia das normas obrigatórias para os membros originais. Se a intenção é, simplesmente, a de constituir um espaço de livre comércio, ou antes, uma área de comércio preferencial, melhor seria operar uma reconversão, ou reversão, na arquitetura institucional e nas obrigações do Mercosul como forma de aplainar completamente o terreno para todos os agentes econômicos privados e também

para as respectivas burocracias aduaneiras nacionais. Imagine-se o emaranhado de reduções tarifárias, de isenções temporárias, de exceções à TEC, de disposições especiais relativas às regras de origem que os profissionais alfandegários devem hoje aplicar.

Porém, ao que parece, o Mercosul cresceu de tal maneira, em áreas não estritamente limitadas às suas dimensões econômicas originais, que hoje ficaria difícil conceber um exercício de revisão fundamental, o que requereria uma capacidade de iniciativa diplomática e de ousadia política, que parece estar fora das perspectivas atuais de atuação de qualquer dirigente comprometido com a estabilidade diplomática regional e com a credibilidade externa do bloco. O ideal seria que, excetuando-se uma reforma radical do Mercosul que conduzisse a um retorno em relação à atual (quase virtual) união alfandegária existente no papel, se procedesse a uma revisão completa da TEC, no sentido de sua redução linear, na diminuição de sua dispersão e na eliminação das muitas exceções nacionais aplicadas atualmente ao comércio extrablocos. Registre-se, *en passant*, que uma reversão do atual modelo de UA não eliminaria vários dos problemas existentes – que se situam mais exatamente em nível de sua ZLC – e criaria outros novos ou agravaria os atuais, como seria o caso da determinação das regras de origem para a aplicação das concessões tarifárias.

Admitindo-se, então, uma solução subótima, que consistiria em revisar e reformar áreas passíveis de ajustes no Mercosul atual, procede-se, a seguir, a uma identificação das questões que apresentam sérias discrepâncias em relação a um modelo “ideal” de integração que possa eliminar as deficiências atuais e caminhar no sentido da liberalização completa inserida no esquema original. Essas questões se situariam no plano do acesso a mercados, no da convergência de políticas macroeconômicas e no do funcionamento das instituições, de modo geral, com destaque para o respeito das normas internas e seu cumprimento pelos Estados-membros. Cada uma dessas áreas tem peculiaridades próprias, requer mecanismos adequados para atacar os problemas detectados e exigirá, obviamente, resolução firme dos dirigentes nacionais no sentido de acatarem as decisões adotadas consensualmente, sob risco de perda adicional de credibilidade, o que tem sido, infelizmente, a marca registrada do Mercosul nos últimos anos.

No que se refere à questão do acesso a mercados, caberia resolver os impasses remanescentes na ZLC – o que não será fácil, reconheça-se desde logo, em relação aos focos residuais do protecionismo argentino: açúcar e setor automotivo – e avançar no acabamento da UA, se é verdade que se pretende preservar essa ficção alfandegária mantida pelos governos, apenas porque o TA proclamou esse objetivo duas décadas atrás. Pode parecer inacreditável, justamente, que passados 20 anos da constituição do Mercosul, ele não conte, ainda, com um código aduaneiro efetivo e respeitado e com uma autoridade aduaneira de fato comum e plenamente funcional. Um prazo adicional para a plena implementação do código e para o funcionamento efetivo da autoridade aduaneira deveria ser fixado concomitantemente à eliminação das divergências na aplicação da TEC, o que também se daria *pari passu* à revisão mencionada acima dessa tarifa esgarçada, reduzindo sua dispersão e as alíquotas mais defensivas, eliminando as exceções nacionais – que, aliás, são estranhas à noção de uma UA – e promovendo a necessária convergência das políticas comerciais nacionais (à falta de uma verdadeira política comercial “comunitária”).

Ainda na questão comercial e produtiva, seria necessário interromper as concessões protecionistas que têm sido feitas à Argentina – aliás, tomadas por sua própria iniciativa, sem qualquer legitimação do bloco – e toleradas pelo Brasil, uma vez que esse tipo de medida não corrige, de fato, a defasagem de competitividade argentina e representa, na verdade, uma erosão do edifício integracionista construído nos primeiros anos do bloco. Da mesma forma, conviria dismantelar o Mecanismo de Ajuste Competitivo – um instrumento pretensamente legitimador das salvaguardas argentinas contra produtos brasileiros – na medida em que esse dispositivo representa um inacreditável retrocesso bilateral (já que correlacionado ao ACE-14 Brasil-Argentina, e não ao Mercosul enquanto tal), além de uma infração grave aos princípios de não discriminação implícitos ao esquema integracionista e contemplados em diversas normas do sistema multilateral de comércio.

A convergência de políticas macroeconômicas parece um empreendimento virtualmente impossível em vista da diversidade real de políticas econômicas nos países membros, situação derivada não apenas dos ritmos e mecanismos diferenciados segundo os processos nacionais de estabilização – em nenhum deles

completamente estabelecido –, mas, sobretudo das estruturas econômicas especializadas e de histórias políticas peculiares com determinadas clivagens sociais, que geraram, em cada um dos países membros, linhas de política econômica senão opostas, pelo menos muito diferentes entre si. Os diferenciais de produtividade nos países também provocaram posicionamentos diversos na competitividade externa, o que gerou pressões de diversas naturezas nas transações correntes e, portanto, regimes cambiais com peculiaridades próprias, tornando muito difícil o alinhamento cambial em torno de parâmetros similares de paridade e de tratamento do capital estrangeiro. Nem se mencionem regimes fiscais e sistemas tributários perseguindo diferentes metas econômicas ou tendo de servir a objetivos distintos nos campos das políticas industriais, agrícolas ou sociais (previdenciárias, por exemplo), quando não subsidiando setores ditos “estratégicos” em cada um dos países. Todas essas características tornaram difícil a atuação do Grupo de Monitoramento Macroeconômico estabelecido no âmbito da reunião de ministros de Economia e de presidentes de bancos centrais, pela decisão 30/2000.

Na ausência de possibilidades reais de coordenação de políticas macroeconômicas, ou seja, de avançar para patamares mais altos de convergência metodológica, a alternativa seria ao menos começar a eliminar os fatores de divergência entre os países, alguns até criados por motivos aparentemente nobres, como o famoso Fundo Corretor de Assimetrias do bloco, financiado em sua maior parte pelo Brasil. Uma das questões que mais desperta restrições nos demais países membros do Mercosul é o ativismo estatal brasileiro em defesa das indústrias nacionais; junto com ela, vem a plethora de instrumentos fiscais, creditícios e tributários que estão associados, em nível federal ou subnacional, a diversas políticas de atração de investimentos ou de benefícios concedidos a produtores nacionais ou locais, para fins de criação de empregos, promoção de exportações ou aumento da renda, de forma geral. Bancos federais – entre eles o BNDES, de forma proeminente e absolutamente sem qualquer concorrente sério com uma carteira de negócios superior ao BID e ao próprio BIRD – e regionais, governos estaduais ou municipais mobilizam esses diversos instrumentos para conceder a empresas instaladas localmente condições competitivas de que não podem gozar os demais atores privados ou mesmo estatais nos outros países membros.

Os sócios do Mercosul reclamam, com razão, da disparidade de condições competitivas, o que se soma ao protecionismo “natural” do mercado brasileiro. O TA ou o POP não possuem disposições explícitas proibindo ou disciplinando essas medidas de estímulo à produção local, tanto mais difíceis de serem submetidas a controle quando muitas são de iniciativa de governos locais, dotados de autonomia sobre certas ferramentas tributárias ou creditícias. É altamente improvável que se consiga chegar a um terreno de entendimento em relação às modalidades altamente criativas de apoio ao produtor nacional, assim como não se espera que diminua o ativismo governamental entre os membros do bloco – em especial os dois grandes – em favor dos agentes econômicos locais (que são, obviamente, aqueles que dão votos e financiam as campanhas políticas). Tudo indica que uma eventual harmonização nesse tipo de política se afigura impossível; no formato intergovernamental que é o do Mercosul, sem as “amarras” de uma autoridade desnacionalizada e dotada de capacidade de decisão própria; existem realmente poucas chances de mudar. Pode-se, então, considerar que isso constitui mais uma justificativa para a reversão institucional no bloco, já que uma das mais importantes áreas de convergência e coordenação (no caso, envolvendo, sobretudo medidas fiscais e tributárias) se eximiria de disciplinas próprias. Em outros termos: na ausência de condições para avançar, melhor recuar para um terreno que garanta a independência dos países membros.

Existem diversos outros aspectos objeto do ativismo político dos governos nos últimos anos – talvez, justamente para compensar a ausência de progressos nas áreas mais significativas para a integração – que mereceriam reflexão ponderada do ponto de vista de seu custo-benefício. Uma simples análise técnica quanto ao custo-oportunidade de determinados empreendimentos revelaria que não se deve criar instituições que não respondam a funções bem determinadas, responsáveis hipoteticamente por setores indispensáveis ao funcionamento do bloco. Qualquer análise isenta nesse particular não recomendaria, por exemplo, a criação do Instituto Social, do Parlamento e sequer da figura do Alto Representante do Mercosul, na medida em que eles não preenchem funções que sejam imprescindíveis para o funcionamento de uma UA, ou sequer de uma ZLC.

O mesmo tipo de análise seria altamente negativo quanto ao Fundo de Correção de Assimetrias, instância que duplica o trabalho – sem a qualidade técnica e a competência analítica em administração de projetos – dos bancos regionais e entidades multilaterais de financiamento, sem reproduzir suas modalidades de autofinanciamento (uma vez que o Focem é inteiramente orçamentário e, portanto, perdulário). Além de atuar sobre um fantasma conceitual – as tais assimetrias, que existem naturalmente em qualquer economia ou país – esse Fundo não tem, obviamente, a capacidade de mudar o que quer que seja nos países membros, dado o impacto mínimo de suas dotações sobre a formação local de capacidade produtiva. Basta pensar na desproporção entre os fluxos globais de produção e comércio e a dimensão dos projetos financiados. Na verdade, trata-se de mais um exemplo de ativismo diplomático brasileiro, que não é necessariamente nocivo à integração, mas cujo único objetivo (não explícito, obviamente) é o de “comprar” condições de liderança que, de outra forma, não existiriam pelo lado propriamente econômico do processo de integração. Ou seja, além de cosméticos, esses empreendimentos atendem muito mais à retórica da integração do que à sua realidade intrínseca.

Feito o levantamento de todas as inconsistências ou incongruências do Mercosul, de suas insuficiências e limitações, e constatada a impossibilidade – e até a “indesejabilidade” – de qualquer avanço institucional no sentido da construção comunitária no bloco – ou seja, de implementação de órgãos ou mecanismos supranacionais, com a possível exceção de uma corte permanente de arbitragem com poderes “definitivos” e “executórios”, resta concluir com o exame das vias prováveis de mudança – de revisão, de reforma, ou de reversão, seja lá que termo usar – que se apresentam ao Mercosul nos meses e anos à frente. Constatada a pouca disposição das lideranças do bloco para uma revisão radical de seus instrumentos constitutivos – ou seja, com modificações no TA e no POP, ou sua substituição por novos instrumentos institucionais –, a via mais provável parece ser a aprovação de decisões do Conselho que toquem nos pontos já levantados neste trabalho, nomeadamente os seguintes:

- a) revisão liberalizante da Tarifa Externa Comum e reunificação redutora de suas alíquotas;

- b) decisão quanto à implementação efetiva do Código Aduaneiro e conformação da Autoridade Aduaneira, como teste prático de exequibilidade da UA;
- c) eliminação da decisão sobre negociações conjuntas, com eventual (mas talvez desnecessária) autorização para negociações extr-bloco, com preservação da cláusula de nação mais favorecida internamente;
- d) desativação ou suspensão de órgãos e iniciativas não diretamente funcionais para fins de integração comercial e abertura econômica recíproca, sobretudo os mecanismos dirigistas ou diretamente estatizantes, que pretendem contra-arrestar tendências fundamentais de mercado.

Finalizando, o Mercosul não é exatamente um modelo bem sucedido de integração econômica, embora tenha permitido graus significativos de liberalização comercial que exercem impacto em nível microeconômico e em fluxos setoriais de comércio e investimentos (não exatamente em finanças, mas deslocamentos industriais). Um dos erros mais comuns dos líderes políticos é, provavelmente, o de transformar instrumentos (ou meios) para objetivos mais prosaicos — como o crescimento ou o desenvolvimento do país — em um fim em si próprio, que o da integração em abstrato. A valorização exagerada da integração enquanto tal, sem considerar os custos ou externalidades negativas da integração, levou o esquema a impasses que atualmente cerceiam a expansão comercial de cada um dos países membros, ou seja, em lugar de estimular novos negócios e expandir vínculos com o exterior, o Mercosul redundou, na prática, pelo menos atualmente, na paralisação desse crescimento para fora, ocorrendo, no sentido inverso, uma introversão dos fluxos e concorrência predatória entre os agentes privados dos países membros.

Como os governos são singularmente desprovidos de imaginação e como as burocracias não se distinguem exatamente pela inovação ou ousadia, caberia, talvez, atribuir a um grupo restrito de “sábios” – economistas, cientistas políticos, diplomatas e homens de negócios, todos profundos conhecedores do Mercosul – a missão de repensar suas bases e seu funcionamento, com a atribuição adicional de sugerir formas adaptativas, entre elas, se for o caso, a reversão aqui focalizada; para os desafios surgidos nos últimos dez anos. Se o Mercosul continua em crise,

passados os choques externos e os impactos internos dos processos de estabilização, então é porque ele não responde mais às necessidades dos países membros. O mais surpreendente como constatação é que os problemas do Mercosul atual não derivam de deficiências próprias do Mercosul, enquanto tal, mas de inadimplências e descumprimentos de suas normas fundamentais por decisão voluntária dos governos dos países membros, o que desloca, portanto, a discussão das “soluções” do âmago do Mercosul para sua cogestão pelos governos que dele fazem parte. O ingresso, se efetivado, da Venezuela no bloco não amainará esse tipo de problema havendo a possibilidade de que eles venham a ser ainda mais agravados.

A conclusão final talvez seja esta: constatado que os impasses não derivam de disfuncionalidades intrínsecas ao Mercosul, mas de deformações criadas pelos integrantes, talvez seja o caso de atribuir maior grau de liberdade a cada um deles, preservadas as preferências tarifárias e os espaços de intercâmbios já criados, para que as soluções sejam encontradas na experiência prática de cada um. Um intervalo de reflexão e de liberdade talvez seja o melhor caminho para a crise de meia idade.

Is Mercosur reversible? Theoretical exercises over alternate institutional schemes

Abstract

Overall discussion about problems which are affecting the normal functioning of Mercosur, a trade block that could not yet reach for its major goal of a common market, nor attained a less ambitious customs union. Main culprit of those Mercosur's problems is not exactly its institutional architecture, but simply the failure of member countries to comply with their own consensually adopted decisions. This article examines proposals for reform or reversal to more flexible stages of integration, entailing new freedom given to member countries to negotiate free-trade agreements with non-block partners.

Keywords: Mercosur. Free-trade Zone. Customs Union. Blockades. Reversion.

Nota

Nenhum dos argumentos ou posições apresentados neste ensaio especulativo – em caráter exclusivamente pessoal – representa posições oficiais do governo brasileiro ou podem ser identificados a propostas do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

**Para publicar na revista Universitas
Relações Internacionais, entre no endereço
eletrônico www.publicacoesacademicas.uniceub.br.
Observe as normas de publicação, facilitando e
agilizando o trabalho de edição.**