

Os desafios do Mercosul

Roberto Lavagna *

"Não se constrói um mercado comum sem um projeto e a partir de um único instrumento".

Origens e resultados

A criação de uma nova forma de relação Brasil-Argentina-Mercosul representa a decisão estratégica de maior importância econômica e política adotada no Cone Sul da América Latina, desde as políticas "desenvolvimentistas" dos fins dos anos 50 e início dos anos 60.

Esta decisão, fruto do acordo inicial entre a Argentina e o Brasil em 1986, foi alcançada no marco de democracias emergentes e frágeis; em plena crise da dívida externa "engatilhada" desde a crise do México de 1982 e num momento de esgotamento dos modelos de crescimento até então adotados: o modelo de abertura unilateral e de desindustrialização (1972-82), seguido de um movimento oposto com novo fechamento da economia (1983-84) na Argentina, e o de uma economia fechada, supostamente auto-suficiente no Brasil (anos 70 e 80).

Desde sua origem, o projeto pretendeu criar um Mercado Comum que deveria ser implementado ao longo de uma década (1987-1997), o que implicou a necessidade da adoção de um esquema que, nos planos econômico e político, ia muito além da definição de uma simples zona de livre comércio.

Após 16 anos, depois da incorporação ad hoc do Uruguai (1987) e do Paraguai (1991) - momento no qual o nome Mercosul foi formalmente adotado - e da incorporação sob a forma de associação não plena do Chile e da Bolívia, o projeto é um sucesso internacional, político e econômico-comercial. Ao mesmo tempo, analisando-se retrospectivamente, há que se admitir que esteve longe de desenvolver todas as suas potencialidades. Em relação ao futuro, em grande medida pelo que foi assinalado, enfrenta o risco de diluir-se e de tornar-se irrelevante.

Cada um destes aspectos merece atenção quando se trata de definir desafios e alternativas para o futuro imediato e de se fixar o rumo do que deve ser para, em conseqüência, se afirmar e superar o que já é:

Êxito internacional

Na escala global, o bem mais escasso para o mundo em desenvolvimento não é, como assinala o conhecimento convencional, o capital e a tecnologia. Na verdade, o bem mais escasso é a capacidade de atrair positivamente a atenção.

Em um mundo crescentemente aberto e interdependente, com capacidade de gerar informações numa medida superior a de processá-las de forma útil, aqueles que tomam decisões movimentam fluxos de investimento, e por conseqüência, de capitais financeiros e de tecnologia, prioritariamente no interior do mundo desenvolvido. Só acessoriamente o mundo subdesenvolvido, em desenvolvimento ou emergente, seja lá como o chamemos, aparece no horizonte daqueles que tomam decisões. O espaço e o tempo disponíveis para chamar a atenção positivamente e atrair decisões de investimento é tão reduzido quanto fundamental e é permanentemente disputado por mais de uma centena de países.

Neste plano, desde seu lançamento, o projeto Argentina/Brasil/ Mercosul conseguiu despertar o interesse dos setores público e privado e fez crescer sua competitividade relativa no que se refere à capacidade de despertar a atenção. Ao mesmo tempo, logrou produzir uma reavaliação positiva do balanço entre seus ativos e passivos econômicos, sociais e políticos.

Entre tais ativos, deve-se assinalar a presença de uma grande economia, como a brasileira (entre as dez maiores do mundo, em termos de PIB) e de uma outra relativamente grande e com um alto PIB per capita, como a economia argentina. Ademais, trata-se de uma região portadora de recursos naturais diversificados e quantitativamente expressivos (terra, água, recursos minerais e florestais e

energia). E, adicionalmente, de uma região na qual existe uma massa crítica de recursos humanos já qualificados ou com rápida capacidade de aprendizagem.

Do mesmo modo havia, e ainda há, passivos importantes, como o alto grau de endividamento externo em relação às exportações, a pequena capacidade creditícia interna, e outros elementos que os investidores insistem em considerar como passivos, desde a ótica do interesse privado de curto prazo, embora de fato não o sejam. Entre estes elementos estão salários altos comparativamente aos salários asiáticos e práticas trabalhistas mais rígidas, porém ao mesmo tempo muito importantes para a garantia da normalidade das relações entre o capital e o trabalho.

No campo dos passivos, prevalece ainda a imagem de governos mais instáveis, com ciclos civis e militares, contrastando com os modelos preferidos pelos investidores, de democracias consolidadas ou as administrações autoritárias, porém estáveis (aqui o exemplo de boa parte do Sudeste Asiático é a referência).

Estão igualmente entre os passivos, as políticas econômicas erráticas quanto ao grau de abertura econômica e quanto ao tipo de relação com o mundo. Mais uma vez, os modelos simples e abertos de cidades-estado, como Cingapura ou Hong Kong, ou os fechados como os da Coreia e de Formosa, são preferidos em função da sua previsibilidade.

Neste contexto de ativos e passivos, o Mercosul, ao criar uma zona de comércio única com um mercado interno de um trilhão de dólares norte-americanos e com uma tarifa externa comum (ainda com exceções e prazos), expandiu os elementos que o setor privado considera positivos. Esta afirmação não pretende defender que este efeito, que chamaremos "efeito-Mercosul", tenha sido o único fator importante para a região nos anos em análise. A maior liquidez dos anos 90 e a maior mobilidade de capitais, fruto da desregulação global, desempenharam, do mesmo modo, um papel relevante. Por sua vez, as privatizações que garantiram altas taxas de rentabilidade, particularmente no caso da Argentina, também foram importantes. A grande diferença é que estes últimos fatores são marcadamente mais erráticos e seguramente menos sustentáveis que o "efeito-Mercosul".

Neste quadro, o controle das variáveis mostra que o efeito da integração regional tem sinal positivo.

Êxito político

Além do impacto internacional centrado no plano econômico-comercial e nos seus efeitos sobre o setor privado, o Mercosul atraiu a atenção dos próprios setores públicos do mundo desenvolvido. Não há hoje, na América Latina, política exterior que possa dar-se ao luxo de ignorar o Mercosul. É possível não se gostar do Mercosul, porém não se pode ignorá-lo.

O acordo entre Brasil e Argentina de abertura e inspeção recíproca de seus programas nucleares, iniciado em 1987 e ratificado nos anos 90 com a criação de uma Agência Argentino-Brasileira de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), teve uma repercussão externa significativa e foi apresentado por todos os líderes mundiais como um exemplo a ser seguido.

A intervenção central e reiterada para estabilizar a situação política no Paraguai nos anos 90, realizada a favor da manutenção de instituições mais previsíveis e democráticas, é outro exemplo. A intervenção oficial no conflito entre Peru e Equador e, anteriormente, na segunda metade dos anos 80, o papel pacificador desempenhado na América Central, devem também ser computados.

Todos e cada um destes movimentos, os intra-regionais e os externos, poderiam ter sido efetivados sem a presença do Mercosul, mas o peso de terem sido realizados a partir do Mercosul, muito especialmente no caso do Paraguai, lhes conferiu uma dimensão qualitativamente diferente.

Por último, mas não menos importante, está o fato de que nenhum dirigente ou partido político pode desconsiderar o Mercosul. Mais ainda, não podem apenas o desconsiderar como, com pequenas diferenças, manifestam-se institucionalmente a seu favor. A oposição fica circunscrita a certos

setores internos minoritários dos partidos (o desenvolvimentismo isolacionista no Brasil) ou a setores ideológicos com interesses econômicos bem definidos (o setor financeiro conservador na Argentina).

Êxito econômico-comercial

A relação comercial na região era, em 1986, absolutamente irrelevante. Na verdade, era como se o dado da continuidade geográfica não existisse, talvez desconsiderado pelo caráter mais fortemente competitivo do que complementar das duas maiores economias regionais.

Desde então, e até 1998, o comércio intra-regional cresceu a uma taxa de aproximadamente 20% ao ano, primeiramente com Brasil e Argentina e logo após com os quatro membros, duplicando-se a cada quatro anos.

A esta circunstância se somam a diversificação do comércio, os investimentos cruzados (siderurgia), a planificação privada conjunta (automotriz) e o fato altamente significativo de que nenhuma unidade produtiva pode realizar seu planejamento estratégico sem considerar explicitamente o Mercosul. Isto é um dado econômico, mas também um fato cultural, posto que implicou maior conhecimento e maiores vínculos entre os setores dirigentes, intelectuais, políticos e sindicais dos países sócios.

O Brasil é atualmente o maior mercado para a Argentina, especialmente para os produtores de bens industriais. Por seu turno, a Argentina é o principal mercado para os produtos industriais brasileiros e o segundo mercado em termos do comércio total, isto é, o comércio que engloba todos os tipos de bens.

Abaixo de sua potencialidade

O projeto estratégico original era basicamente o de uma integração intra-setorial, baseada na modernização e no desenvolvimento conjunto de setores preexistentes que já revelavam perda de competitividade (acordos setoriais sobre a indústria de bens de capital, automotriz, de alimentação, siderurgia etc.) e na incursão comum em direção a setores relativamente novos, de maior conteúdo tecnológico (indústria aeronáutica, novos materiais, biotecnologia, comunicações e telecomunicações desenvolvimento nuclear e etc.)

A contrapartida destes acordos, com seus conseqüentes instrumentos específicos, foi, em muitos casos, a eliminação imediata das barreiras tarifárias, isto é, a adoção de tarifa zero no comércio intrazona, sem programas de eliminação tarifária longos e muitas vezes não cumpridos. Este enfoque era revolucionário, comparado à prática histórica da ALALC e da ALADI.

Inspirando-se na experiência da Comunidade Européia e seguindo o seu estilo, o coração do projeto de integração do Mercosul estava constituído por acordos e instrumentos de política de aplicação setorial, pela redução geral, progressiva e automática das tarifas intra-regionais, por projetos de desenvolvimento conjunto de empresas e pelo início de uma política comum de crédito, entendida como a via para a adoção futura de uma moeda única.

Entre 1990 e 1991, ao ratificar-se primeiramente o acordo bilateral e finalmente o acordo a quatro, esta concepção foi substituída por um único instrumento, qual seja a redução automática e linear das tarifas intrazona (desde 1991) e a adoção e uma tarifa externa comum de aplicação gradual

(desde 1995). Neste quadro, uma visão baseada nos ganhos de eficiência estática se sobrepôs a uma visão dinâmica, com conseqüentes efeitos negativos sobre a taxa de crescimento de longo prazo.

A ilusão ingênua de que desta maneira se atuava seguindo simplesmente, e sem interferências, os ditames do mercado persistiu, tanto quanto poderiam sobreviver certas circunstâncias fortuitas. Primeiro vieram os programas de adequação que conferiam proteção específica intra-região a setores sensíveis, deixando-os de fora do programa geral de redução tarifária linear e automática. Logo se seguiu uma conjuntura econômica (um ciclo invertido) de forte crescimento na Argentina que, ao expandir a demanda interna, implicou a acumulação de déficits comerciais que, por sua vez,

mostraram-se funcionais para o programa anti-inflacionário do país (1991-1993). Mais tarde, a desaceleração e a crise na Argentina conjugaram-se com a forte expansão econômica da economia brasileira, verificada após o plano real (1994-1997). Neste momento, acumularam-se superávits comerciais a favor da Argentina com o conseqüente aporte ao modelo de combate à inflação do Brasil.

Todos estes fenômenos foram cercados, sobretudo na primeira etapa, por uma retórica de unificação de centenas de políticas (Programa de Las Leñas) que, ao fim e ao cabo, terminaram sendo shopping lists não cumpridas e mesmo impossíveis de serem cumpridas.

Em 1998 e 1999, ficou claro aquilo que poucos de nós assinalávamos, ou seja, o fato de os condutores do processo de integração confundirem circunstâncias transitórias e circunstanciais com condições permanentes, a partir das quais se deve desenvolver um processo de integração estratégico. Assim, quando a crise de 1999 eclodiu, não havia instrumentos de política econômica que permitissem o seu enfrentamento.

O instrumento tarifário isoladamente, na ausência de outros mecanismos específicos e/ou de políticas macroeconômicas coordenadas, mostrou toda a sua incapacidade de levar o processo adiante. Ficou claro que se havia confundido uma condição necessária - no plano tarifário - com as condições suficientes requeridas por um projeto estratégico de integração. Não se constrói um mercado comum sem um projeto e a partir de um único instrumento.

O resultado destes erros de concepção tem sido não somente a desaceleração do processo de integração, mas também a "reprimarização" paulatina das exportações argentinas intra-regionais, concomitantemente ao fato de o Brasil seguir adquirindo um papel predominantemente industrial. Obviamente, esta evolução não se deve ao "efeito-Mercosul". Ao contrário, e de fato, o Mercosul ajudou a atrasar e a atenuar este processo, dada a evolução do "tipo" de relacionamento comercial que estabeleceu com o mundo. De todo modo, o projeto Mercosul foi igualmente afetado por muitas outras decisões de política, macroeconômica e setoriais, adotadas internamente na Argentina.

Único acordo setorial que sobreviveu às mudanças do início dos anos 90, o acordo automotriz tem como grande mérito servir de "testemunha". Revela o êxito de políticas setoriais e de desenvolvimento de cadeias de valor a partir de instrumentos específicos, quando combinadas à garantia de escalas de mercado adequadas para estes setores. O setor automotriz atraiu investimentos, incorporou tecnologia de produtos e processos e desenvolveu um forte comércio intra-industrial entre os países membros.

Se este setor tivesse sido tratado com o mesmo automatismo dedicado a outros setores industriais, o grau de "reprimarização" do comércio argentino, tanto regional como mundial, seria ainda mais evidente. Visto que, na Argentina, todas as políticas específicas de subsídios, implícitos ou explícitos, dirigem-se ao setor produtor de serviços públicos não tradeables (por via das características das privatizações) ou ao setor financeiro, o setor automotriz foi o único que conservou, adaptado aos tempos, o enfoque geral do projeto de integração original.

Em outras palavras e de maneira geral, o Mercosul é hoje muito menos do que poderia ter sido, e isto é particularmente verdadeiro para a Argentina.

Risco de diluição e de irrelevância As razões de uma evolução futura capazes de fazer retroceder o acordo regional são numerosas. Algumas são internas outras externas mas, de toda forma, o papel da Argentina será absolutamente determinante na evolução

futura do processo de integração. Se por motivos de ordem "interna", a Argentina decidir persistir, por ação ou omissão, na tendência à "reprimarização" de sua estrutura produtiva, a justificativa do Mercosul tende a desaparecer.

As razões para a manutenção no Mercosul de tarifas mais altas, diferenciadas pelo critério de valor agregado (ao estilo definido em 1995, em Ouro Preto, de 0% a 20%), só se justificam se o país

perseguir uma política de estímulo ao valor agregado, ao encadeamento produtivo, ao desenvolvimento do setor produtor de bens industriais e de serviços tradeables, a uma estrutura ocupacional diversificada e mais densa no que se refere à quantidade e à qualidade dos postos de trabalho.

Ao contrário, se a tendência for em direção a uma especialização concentrada na agricultura, na pesca e na agro-indústria, ou mais genericamente na indústria ligada à alimentação, não é necessário manter proteções tarifárias mais altas que encarecem o custo do capital ou o do consumo final.

Nesta eventualidade, é claro que o Brasil, onde a decisão de levar adiante um modelo de integração e diversificação produtiva já está tomada, não poderia acordar tarifas no Mercosul muito mais baixas e, nestas condições, o projeto retrocederia na melhor das hipóteses para uma zona de livre comércio.

Inevitavelmente ligadas às questões anteriores, estão as razões externas, relacionadas à negociação na Organização Mundial de Comércio (OMC) e às negociações da Associação de Livre Comércio das Américas (Alca), e eventualmente ao acordo 4+ 1 e à negociação com a União Européia. Destas negociações surgirão sinais vitais para a alocação privada de recursos de investimentos e, por conseqüência, para a definição de médio e longo prazos da estrutura ocupacional.

O papel do Mercosul nas negociações anteriormente referidas é central, sendo sobretudo determinante nas negociações birregionais. Sem dúvida, este papel está condicionado ao grau de acordo entre os dois maiores sócios no que se refere ao tipo de estrutura produtiva, comercial, tecnológica e ocupacional estabelecida como projeto. Uma Argentina desinteressada do desenvolvimento de setores produtores de mercadorias de alto valor agregado, da incorporação de tecnologias em outras áreas além da agricultura e da agroindústria, da diversificação produtiva e ocupacional, impediria posições conjuntas nestas negociações.

Por outro lado, se for imaginado por um momento e para fins de análise, que o Brasil não oferece resistência a este tipo de posicionamento argentino, seja isto produto de uma decisão explícita ou de efeitos implícitos de suas políticas, a resultante seria a mesma: diluir e tornar irrelevante o Mercosul, cujos impactos e efeitos se perderiam na presença de formas associativas mais amplas.

O Presente

O estado atual do processo de integração pode ser resumido por:

- Uma marcada diferença na política cambial da Argentina em relação aos demais sócios do Mercosul. Esta situação poderia ser sustentada caso a situação de endividamento externo e a situação fiscal fosse "normal" e similar entre os países membros. Sem dúvida, situações de desequilíbrio fiscal e de alto endividamento externo associadas a políticas cambiais rígidas, no caso da conversibilidade na Argentina, e flexíveis, no caso dos outros países (particularmente do Brasil), têm conseqüências ocupacionais, produtivas e de produtividade não convergentes;
- A ausência absoluta de instrumentos específicos, setoriais que permitam enfrentar as divergências macroeconômicas. De fato, a crise só não tem sido ainda mais aguda porque os países membros têm sido flexíveis em relação à adoção de exceções tarifárias inorgânicas que, por natureza, fazem o mercado comum perder parte de sua consistência e especificidade. A pressão de oferta dos bens de valor agregado do Brasil não é muito diferente da pressão dos bens do resto do mundo. Com efeito, o único meio encontrado pela Argentina para reduzir seu desajuste externo tem sido a tradicional via recessiva, que expande pouco as exportações (baixa elasticidade) e reduz fortemente as importações (alta elasticidade renda);
- Um comércio intrazona, que ao deixar de se expandir e de se diversificar (1999 foi o primeiro ano de queda), não é suficiente, por si só, para manter a ilusão de que há um processo que avança;
- Uma tendência a esperar que o Mercosul solucione problemas que escapam a sua esfera e que estão ligados a aspectos de política econômica que ultrapassam aquilo que o mercado comum pode

oferecer. Nenhum processo de integração é capaz de, por si só, corrigir defeitos internos de política econômica, seja em suas implicações comerciais/produativas, como em seus resultados de ordem fiscal, ocupacional, distributivos e etc.

- A crescente percepção de que, em seu estado atual, o Mercosul é instrumentalmente pobre e de que há a necessidade de se definir formas mais avançadas e complexas de relacionamento.

Salvo o último ponto, que em definitivo expressa uma melhor percepção da realidade, os demais são reflexos de uma situação complexa. De todo modo, cabe recordar que a evolução do projeto não se fez a partir de um marco politicamente neutro. Há forças e interesses que desde o princípio manifestaram sua oposição.

Do lado argentino, há visões que compreendem a importância estratégica do Mercosul, assim como a sua relevância para viabilizar um projeto nacional e regional. Dito de forma simples, há compreensão, mas não há aprovação, porque existem setores e interesses que preferem perseguir a enganadora ficção/ilusão dos anos 30, de um país "europeu" que se propõe a ser sócio dos ricos, atualmente dos Estados Unidos, antes da Grã-Bretanha. O conservadorismo leva à busca de uma integração "mundo-subordinada". Seu erro está em desconhecer que ninguém é sócio dos ricos pelo simples fato de ser submisso. Os valores ocidentais e até a economia de mercado servem-se melhor de países e regiões exitosas, abertas, competitivas e cientes de sua própria identidade. E o Mercosul presta-se, precisamente, a estes fins.

Do lado brasileiro, há oposição, visto que a partir de certas posições ideológicas se concebe o Mercosul como um obstáculo para a implementação de um modelo "imperial" dominante, ou em termos mais modernos, de um modelo desenvolvimentista autárquico.

De acordo com esta concepção, os sócios menores atrasam, colocam obstáculos e exigem. Entretanto, esta posição avalia mal os custos de uma situação de inexistência do projeto de integração, segundo creio, por duas razões. A primeira delas, de natureza estritamente econômica, está na desconsideração da importância e do papel que, nos processos de desenvolvimento, desempenham a disponibilidade de recursos humanos qualificados e de massa crítica de conhecimento, a expansão do mercado interno em 30%, as sinergias culturais e o efeito disciplinador de acordos externos. A segunda é política e se traduz na desconsideração dos impactos sobre o Brasil de uma situação na qual este país estivesse cercado por economias nacionais subordinadas a terceiros.

Se as duas forças minoritárias acima referidas não foram capazes de impedir, até o momento, o desenvolvimento do processo de integração, ajudaram, entretanto, a criar a brecha de potencialidade antes assinalada. Estão, por outro lado, sempre atentas e presentes para interpretar circunstâncias conflitivas como indicações da validade de suas posturas.

Se as duas correntes anteriores existem desde 1986, uma nova e igualmente conflitiva surgiu mais recentemente, desde 1995, construindo-se surpreendentemente a partir de uma posição pró-Mercosul. Tal corrente é a que afirma, na Argentina, no Uruguai e no Paraguai, por um lado, e no Brasil, por outro, o princípio da "primazia brasileira" no processo de integração. Esta primazia teria como contrapartida a obrigação do Brasil fazer mais concessões que os outros membros para que a marcha do processo fosse assegurada.

Não pelo fato de ser bem intencionada, esta visão parece menos daninha. Não há integração, se ao menos não existem duas partes, dois países que, no caso em análise, por seu peso econômico e político, são Brasil e Argentina, os dois membros que iniciaram o processo. Se há primazia, não há integração.

Não há eixo de uma só roda.

Do lado argentino, e dos países menores, esta posição parece cômoda porque implica a troca do privilégio de conduzir por concessões brasileiras. Esta espécie de "provincialização" poderia ser cômoda, e até exequível, se do lado brasileiro houvesse disposição para aceitá-la.

Entretanto, está claro que uma situação deste tipo não possui relação com um processo de integração profunda, consensual e equilibrada, que por natureza é independente de concessões menores derivadas de fatos circunstanciais.

O Futuro

Enfoques alternativos

A maioria dos setores dirigentes, partidos políticos, empresários, sindicatos, intelectuais compreende que é necessário sair do statu quo atual, resultante de uma paralisia que se arrasta por vários anos. Para tanto oferecem, partindo de concepções diversas, três enfoques alternativos:

i) o enfoque de caráter político; ii) o de caráter jurídico e; iii) o de caráter comercial. Cada um deles merece ser analisado em separado:

i) Está claro que sem um conteúdo político de caráter estratégico, o projeto regional não avançará. Sem dúvida, a definição ou a expressão política pura e simples de vontade, sem outros conteúdos concretos, de nada servirá. Os elementos cotidianos de ordem econômica e comercial, com conflitos de interesse concretos convenientemente sobredimensionados na imprensa, acabam por contradizer os grandes discursos e/ou intenções políticas.

Os reiterados discursos anunciando a entrada iminente do Chile, servem como um exemplo recente das limitações enfrentadas pelo enfoque político. As mais altas autoridades chilenas anunciam sua vontade política. Por seu turno, a realidade econômica-comercial chilena, com seus correlatos balanços políticos internos, caminha em outra direção contradizendo a vontade política expressada pelas autoridades.

Colocar todo o peso na vontade política tem seu custo. Retomando o exemplo anterior, é necessário computar o custo, em termos de "prestígio" e credibilidade internacional, que teve a divulgação do comentário de que o Chile havia decidido trocar sua posição de ingresso iminente no Mercosul por uma negociação com os EUA, ampliável ao Nafta (o Chile já tem acordos com o México e com o Canadá). A credibilidade possui um valor superior e colocá-la em risco tem, conseqüentemente, um custo. Igualmente perigoso é permitir a consolidação da idéia de que é possível ser um free rider.

ii) Se o enfoque político não é capaz de superar por si só o statu quo atual, sendo para tanto condição necessária, porém insuficiente, o enfoque jurídico pode ser, por seu turno, inteiramente contraproducente.

Há uma corrente de pensamento que parece crer que se fixando normas e se estabelecendo órgãos supranacionais de solução de controvérsias é possível resolver os problemas sobre a base da "letra" (do texto legal) dos acordos.

É possível desconsiderar o fato de que a "letra" é, como costuma ser, menos clara do que se supõe, contendo o que eventualmente se chama de "ambigüidade construtiva", razão pela qual as interpretações podem, em definitivo, abrir novos campos de discussão. Não obstante, mesmo no caso nos quais a "letra" é clara a experiência internacional mostra que não há forma de se garantir a aplicação das regras basicamente em duas situações:

a) Quando a decisão implica condenar uma das partes obrigando-a a modificar políticas ou condutas cuja existência é considerada - com ou sem razão - vital para os seus interesses (legítimos ou ilegítimos, porém poderosos).

Casos pendentes entre países desenvolvidos, colocados em discussão na esfera da OMC, como por exemplo os da UE contra os EUA em relação aos subsídios às exportações de grandes corporações, ou o dos EUA contra a UE na questão da utilização de hormônios na criação de gado, são exemplos claros da situação em foco.

b) Quando a parte "vencedora" não tem possibilidade de impor uma mudança de posição à outra parte ou de aplicar, em sua defesa, a retaliação a que tem direito sem causar danos ainda maiores a seus próprios interesses. A disputa entre o Equador e a União Européia, no caso das bananas, e a

controvérsia entre o Canadá e o Brasil, na indústria aeronáutica, mostram os claros limites do enfoque jurídico.

Entretanto, a afirmação jurídica do processo de integração não pode ser abandonada. Deve avançar progressiva e cuidadosamente, aceitando contudo o fato de não poder ser mais do que a resultante de uma decisão política forte, articulada com o desenvolvimento ainda mais forte dos interesses econômicos/comerciais subjacentes à integração. Instituições regionais fortes combinadas a instituições internas frágeis e cambiantes compõem uma situação insustentável;

iii) Resta o enfoque comercial. Sem dúvida, seus impactos reais são de tal magnitude que geram forças pró-integração muito marcadas. Contudo, quando a expansão comercial se baseia somente na redução ou na eliminação tarifária entre sócios, os conflitos tendem a se multiplicar e, em última instância, a fragilizar o processo de integração.

As razões para o conflito podem ser derivadas de múltiplos fatores que atuam de forma isolada ou combinada. Basta citar como exemplos a existência de fases não sincrônicas do ciclo econômico interno, os choques exógenos de impacto diferenciado, as condições estruturais distintas no plano regional ou setorial, etc.

Por outro lado, a expansão comercial pode, em função da sua magnitude, atenuar conflitos apenas por um tempo limitado. Esta é a própria experiência do Mercosul, na qual a eliminação de entraves comerciais (a partir de 1986) produziu uma forte expansão do comércio e uma solidificação de interesses comerciais suficientes para absorver boa parte dos conflitos. Sem dúvida, em fases mais "adultas", mais avançadas do processo de integração, a liberalização comercial intra-sócios é, por si só, insuficiente para garantir o sucesso do processo de integração. Nestas fases, há a multiplicação e a recorrência de conflitos comerciais cuja superação exige a presença de instrumentos de política econômica alternativos.

Difícilmente é possível conceber um projeto de integração profunda no qual os únicos instrumentos operacionais sejam a liberalização comercial plena entre as partes (tarifa zero) e uma tarifa externa comum (instável e com numerosas exceções). Sob a hipótese de existência de vontade política, a conclusão lógica do que foi dito anteriormente faz da definição de critérios e de instrumentos econômico-comerciais comuns o centro do desafio. Ademais, como assinalado, o avanço em matéria jurídica é um componente importante, porém não central na etapa imediata.

Critérios e Instrumentos A instrumentalização de políticas comuns requer necessariamente compartilhar certos critérios básicos que permitam conferir precisão ao desenho destes instrumentos.

Como demanda mínima, deve-se pôr em pauta um processo de convergência instrumental nos espaços onde há diferenças de políticas macro e setoriais.

Como demanda máxima, deve-se perseguir a criação de instrumentos únicos comuns.

Em matéria de critérios, há três questões que parecem ser centrais: a) O desenvolvimento de uma visão, senão unificada pelo menos convergente, sobre o projeto estratégico para a região e para cada um de seus membros. Sem projeto regional e projetos para os países membros compatíveis, o Mercosul seguirá, na melhor das hipóteses, evoluindo muito abaixo de seu próprio potencial; b) Uma evolução similar no que diz respeito à leitura e à interpretação do contexto internacional, do comportamento dos atores centrais e da natureza e evolução dos temas e questões proeminentes, e c) O mesmo no que se refere ao esquema implícito ou explícito de análise econômica básica e ao tipo de inter-relação existente entre variáveis e processos.

O registrado no ponto a) é fundamental. Em relação ao projeto estratégico, não é necessário ter uma visão única e totalizante, como seria, por exemplo, a volta aos objetivos comuns de 1986, que incluíam: um desenvolvimento industrial e de serviços incorporador de valor agregado, a integração de cadeias produtivas, a busca de maior produtividade e competitividade como arma de acesso aos mercados internacionais, o uso pleno da massa crítica oferecida pelo mercado regional e o

desenvolvimento tecnológico compartilhado. Este quadro seria o ideal, mas não é a única saída possível.

O que se requer é uma idéia, uma concepção clara, dos papéis centrais de cada parte na integração. Somente esta perspectiva permitirá discutir e pactuar políticas tarifárias externas ou mecanismos internos de administração de impactos setoriais e/ou regionais. Se esta idéia existe, mesmo circunstâncias de política macro muito diferentes podem ser administradas. Sem isto, tais "circunstâncias" se convertem em fonte de conflitos, não só pontuais mas também de modelos nacionais, não compatíveis com o projeto Mercosul.

A questão colocada em b) é igualmente relevante. Uma vez que o Mercosul é um instrumento de inserção na economia internacional e não um instrumento de isolamento (a já conhecida idéia de "regionalismo aberto") seu posicionamento, e compreensão comum diante do que ocorre no cenário internacional é central. Vale lembrar que há instâncias, como as negociações comerciais da OMC, nas quais se movem peças centrais das políticas econômica de médio prazo.

Algumas questões ilustram a importância da existência de alguma convergência em relação à leitura e à interpretação do contexto internacional. Por exemplo: as partes julgam que existe, no sistema atual, surgido da Rodada Uruguai, um "déficit de desenvolvimento"? Há alguma relação entre os acordos de propriedade intelectual e as políticas de concorrência? O tema da regulação do investimento é de interesse restrito aos investidores do mundo desenvolvido ou há também razões para que sua negociação englobe os países em desenvolvimento e o interesse dos consumidores? Qual o tipo de relação que deve ser estabelecida entre os convênios de diversidade biológica e os acordos de propriedade intelectual (TRIPS)? Há, ou não, que se defender questões como aquelas relativas aos conhecimentos tradicionais? Há que se tentar renegociar os acordos sobre investimento com efeitos sobre o comércio (TRIMS)? Qual é a política a ser adotada frente ao tratamento das questões de comércio e etiquetagem dos organismos geneticamente modificados? Quais são os regulamentos técnicos, sanitários e fitossanitários que nos propomos a defender? Há uma posição comum frente às tentativas de se incorporar padrões trabalhistas ou de meio ambiente às regras de comércio internacional? Até onde concessões em matéria agrícola justificam concessões na área dos "novos temas"?

As respostas dadas a estas questões ou alternativas, tomadas apenas como exemplos extraídos da realidade, condicionam de maneira central as políticas produtivas e de investimento no médio prazo. Se as respostas dos países membros não forem únicas (ou pelo menos convergentes) no que se refere a determinados pontos, tais como a direção e o cronograma das negociações, o que é e o que não é negociável, o papel dos diferentes atores e, por conseguinte, à forma de gerar coalizões majoritárias em torno de nossos interesses, então o "efeito-Mercosul" estará riscado da cena internacional.

Resta o último dos pontos explicitado no item c), estrita e diretamente econômico e não menos difícil e controverso. Neste caso, uma vez mais, algumas questões são exemplares: o déficit comercial, ou em última instância, o déficit em conta corrente, importa ou é irrelevante (como se tem dito ultimamente)? Um país deve, ou não, realizar previsões ante a certas circunstâncias de alta liquidez no mercado de crédito internacional?

A política fiscal está ou não totalmente condicionada à dívida externa? Processos de unificação monetária extra-regionais são vantajosos? Há somente um modelo viável de política cambial? Quais intervenções impositivas são geradoras de déficit e quais são agentes de crescimento? Novamente, seria pouco realista esperar uma resposta única para cada uma destas questões.

Entretanto, cabe uma vez mais registrar que respostas claramente opostas e divergentes são incompatíveis com um processo integrador que permita o alcance pleno das vantagens da integração.

Em contrapartida, admitindo-se a hipótese de que há, em relação às questões anteriores, convergência na direção e no cronograma de negociação, então é possível voltar a pensar na formulação de três classes de política necessárias para o prosseguimento do processo de integração:

- As gerais de natureza macroeconômica;
- As setoriais/regionais específicas;
- As relativas à integração física.

Em matéria de políticas macro, tem havido alguns avanços. Contudo, certamente, neste campo, os aspectos retóricos superam as questões reais e efetivas.

Em todo caso, retomando um artigo escrito conjuntamente com F. Giambiagi (1998), parece "essencial fixar e tentar cumprir metas de convergência no que se refere à relação déficit fiscal/PIB, à taxa de inflação, à relação dívida/PIB e à dívida interna".

Se a convergência puder ser alcançada de forma relativamente rápida contribuirá para tornar sustentável a existência, por exemplo, de políticas cambiais distintas. Caso contrário, a coordenação e a cooperação macro terá que se estender a outros campos.

Em matéria de políticas setoriais específicas, mais do que entrar em uma discussão de detalhes instrumentais, o que cabe destacar novamente é a necessidade de se considerar a tarifa interna zero e a tarifa externa comum como uma parte e não como o todo da integração. Isto não significa que clareza, reordenamento, e ratificação de tarifas sejam irrelevantes, visto que estabelecem os sinais de médio prazo e, por consequência, influenciam a capacidade de se atrair investidores.

Por exemplo, na Argentina, cada vez que se põe em dúvida a existência de uma tarifa interna zero, sinaliza-se para os investidores que o mercado comum não existe ou que eles deveriam contar, ao menos, com incertezas quanto à possibilidade de surgimento de barreiras intrazona. A conclusão lógica desta circunstância tende a ser a expulsão dos investidores em direção ao mercado brasileiro, dada a sua maior magnitude.

Cada vez que as tarifas externas são modificadas, por razões de curto prazo (fiscais ou cambiais), a mensagem é igualmente favorável ao Brasil, país dotado de maior mercado e de uma visão mais estável quanto ao padrão de relacionamento externo. De fato, a ausência de incertezas vale mais para o investidor do que a natureza de muitas medidas internas de política econômica. Nesta matéria, o Sudeste Asiático e a China são exemplos claros.

A ausência de incerteza possui maior valor do que questões ideológicas, quando se trata de decisões envolvendo investimentos. A política tarifária tem que estar acompanhada de políticas específicas destinadas a estimular, de maneira geral, o desenvolvimento de todas as cadeias produtivas setoriais, integradas regionalmente e não nacionalmente.

A esta definição associam-se os instrumentos creditícios, tecnológicos e fiscais necessários para assegurar a participação de mais de um país na formação das referidas cadeias, garantindo-se consequentemente a expansão do comércio em termos intra-setoriais. Vale a pena recordar que a maior parte da expansão internacional do comércio verificada nas últimas três décadas se fez, precisamente, em nível intra-setorial e não intersetorial. Obviamente, um desenvolvimento conjunto, como o acima comentado, requer o desenho de políticas tecnológicas pactuadas, programas de implementação de regulamentos e normas técnicas comuns, políticas comuns de concorrência, estímulos à criação de empresas conjuntas, etc.

Resta, por último, comentar a variável integração física. Sua importância é enorme dada a reduzida comunicação intra-regional prévia ao processo de integração e ao fato de esta ser uma das áreas relevantes para a facilitação de comércio (transporte). Ademais, embora menos evidente, este é um campo no qual existe ainda um expressivo potencial de melhoria da produtividade e competitividade (energia, comunicação e novamente transporte).

Síntese

O Mercosul desperta dois tipos de reação. Por um lado, a daqueles que, como eu, crêem que o processo de integração regional é:

- Um instrumento singular para a produção de disciplina interna;
- Um instrumento de criação de condições de escala necessárias para se alcançar níveis de produtividade e de competitividade compatíveis com as vigentes nos mercados mundiais;
- Um instrumento capaz de gerar massa crítica de mercado interno para atrair investimentos;
- Um instrumento capaz de captar positivamente a atenção dos gestores internacionais de investimento;
- Um instrumento capaz de fortalecer a capacidade de negociação da região no cenário internacional.

Por outro lado, a daqueles que não crêem no projeto por razões ideológicas e/ou por duvidarem de sua viabilidade técnica. O primeiro tipo de descrença é resolvido em regimes democráticos, de uma maneira legítima, conquistando-se um apoio majoritário, respeitoso aos dissensos, mas suficientemente ativo para evitar que setores minoritários bloqueiem o projeto.

O segundo tipo de descrença, o que acredita na inviabilidade técnica do projeto, talvez deva ser confrontado com o fato de que hoje, 16 anos depois de seu lançamento, seguimos discutindo algo que, a partir de uma perspectiva estritamente teórica, não poderia tecnicamente ter existido. Entretanto, esta visão não foi construída por capricho ou pela expressão voluntária de desejos. Neste sentido, basta recordar a presença de três questões centrais que pareciam fortalecer a idéia da impossibilidade de implementação do processo de integração:

- 1986 era o ano do multilateralismo ou do regionalismo amplo. Não era o ano de acordos sub-regionais e menos ainda de acordos do "tipo" mercado comum. Neste ano foi lançada a Rodada Uruguaí de negociações multilaterais Gatt/OMC e se levou a cabo a Rodada Regional da Aladi, visando a sua revitalização.

Acordos regionais de terceira geração, como posteriormente foi qualificado o acordo Argentina-Brasil-Mercosul, ou meras zonas de livre comércio somente entraram na moda mais tarde, a partir da legitimação técnica e política resultante do acordo entre os EUA e o Canadá (negociado e aprovado entre 1987 e 1988). Foi necessário que a Rodada Uruguaí se interrompesse para que os EUA revissem sua posição e legitimassem acordos bilaterais ou regionais.

- A teoria da integração faz referência expressa à importância da "complementaridade" produtiva daqueles que se integram. Esta complementaridade não existia e, pior ainda, as economias brasileira e argentina eram claramente competitivas, não em todo o espectro produtivo, dado o processo de desindustrialização argentina (1976-82), mas em uma parcela considerável deste espectro;

- A teoria requer a existência de fortes correntes comerciais prévias ao processo formal de integração. Tal como foi registrado, esta condição não existia antes do início do processo. A irrelevância comercial mútua era a norma.

Em outros termos, aqueles que não acreditavam na viabilidade política e técnica do projeto tinham fortes razões para duvidar. Em contrapartida, aqueles que, como eu, acreditávamos que as condições políticas e econômicas anteriores podiam ser condições de "ótimo", porém não eram necessárias para o início do processo, tínhamos certamente que enfrentar o ônus de demonstrar sua viabilidade de facto. Os resultados estão à vista:

- Atualmente há legitimação política e técnica para entender estes tipos de acordo como compatíveis e instrumentais ao processo de abertura das economias, assim como à sua progressiva integração ao comércio internacional;

- Hoje se desenvolveu na região uma marcada interdependência econômico-comercial;
- Hoje o comércio avançou mais nas áreas intra-setoriais e intra-industriais nas quais foram mantidas políticas de desenvolvimento conjunto (caso automobilístico), fato que revela que a idéia de competitividade estabelecida em níveis agregados não constitui um requisito. Ao contrário, pode constituir uma maneira de reduzir a potencialidade dos processos de integração.

Se a experiência passada serve para alguma coisa, os fatos anteriormente descritos deveriam exigir mais reflexão e uma reavaliação do enfoque que propaga o ceticismo.

Se, mesmo contra a corrente e em meio a erros metodológicos importantes, foi possível alcançar, a partir do início dos anos 90, a realidade atual, uma pergunta torna-se legítima: o quanto mais poderá ser realizado, numa situação na qual a metodologia, os critérios e as análises que sustentam um processo de geração de interdependência sejam adequados à idéia original de uma integração profunda?

Neste quadro, em síntese, há, do meu ponto de vista, alguns elementos que merecem consideração:

- A necessidade de um diagnóstico adequado acerca da forma sob a qual o processo evoluiu, assim como sobre a sua potencialidade;
- Necessidade de convergências conceituais no que se refere ao contexto internacional e aos modelos de análise, implícitos ou explícitos;
- A necessidade de visões convergentes e compatíveis quanto ao projeto para a região e quanto aos projetos para os países membros.

Quem não sabe aonde vai, nunca encontra o caminho. Se pactuarmos o que deve ser, poderemos encontrar a maneira de modificar o ser e, em conseqüência, passar do campo do normativo para o campo do positivo.

O objetivo deste trabalho foi, precisamente, tentar resgatar e valorizar elementos e razões que auxiliem o suprimento destas necessidades. Esta é a base para se definir as questões de política, de política econômica e de política comercial internacional, assim como os instrumentos específicos necessários para impulsionar o projeto adiante, para demarcá-lo e orientá-lo em sua projeção internacional, como uma aliança aberta não excludente e não exclusiva (negociações OMC, Alca, 4+ 1 com os Estados Unidos e Mercosul-Europa).

A mudança cultural, complementar às transformações nos campos político, econômico e comercial, se fez com força e a opinião pública segue majoritariamente identificando o projeto como um fator positivo. Em outras palavras, o Mercosul conta com legitimidade social. Em um mundo de sociedades não só formalmente democráticas, mas também participativas e genuinamente abertas à sociedade civil, este é um ativo de valor inestimável.

O futuro do Mercosul não está escrito. Seu futuro está aberto à combinação de coragem e prudência que tivermos para aplicar em sua construção. Coragem para evitar o terreno dos lugares comuns da simples acumulação de fatos, sem esforço para aprofundar seu significado, e para recordar a própria experiência do projeto, ainda que ela contradiga o saber estabelecido.

Prudência para não ignorar a magnitude dos desafios e dos obstáculos e, por conseqüência, para não nos alienarmos do mundo real.

* *Roberto Lavagna é embaixador argentino nas Organizações Econômicas Internacionais em Genebra e na União Européia em Bruxelas. A partir da Cartera de Industria y Comercio Exterior, dirigiu o desenho da negociação do acordo bilateral Argentina-Brasil (1986).*

Fonte: Revista Brasileira de Comércio Exterior - Outubro/dezembro - 2001