

# **O Brasil e o processo de formação de blocos econômicos: conceito e história, com aplicação aos casos do Mercosul e da Alca**

Paulo Roberto de Almeida  
Doutor em ciências sociais. Diplomata.  
([pralmeida@mac.com](mailto:pralmeida@mac.com); [www.pralmeida.org](http://www.pralmeida.org))

Ensaio publicado no livro organizado por  
Eduardo Biacchi Gomes e Tarcísio Hardman Reis  
*Globalização e o Comércio Internacional no Direito da Integração*  
(São Paulo: Editora Aduaneiras, 2005; pp. 17-38)

## **Sumário:**

1. Agrupamentos econômicos e blocos comerciais: definição e história
2. Os blocos de comércio e a tensão entre o multilateralismo e o regionalismo
3. A Alca: fim da soberania econômica e desaparecimento do Mercosul?
4. O Brasil no Mercosul: significado histórico, importância política e econômica

## **Resumo:**

Ensaio de natureza dissertativa, abordando as origens do fenômeno de formação de blocos no mundo contemporâneo, em especial no continente americano, os problemas trazidos pelos esquemas comerciais ao sistema multilateral de comércio e discutindo as implicações da Alca para o futuro do Mercosul.

## **1. Agrupamentos econômicos e blocos comerciais: definição e história**

Embora a designação de “bloco regional” possa ser aplicada a qualquer grupo de países vinculados pela contigüidade geográfica (blocos asiático, africano ou latino-americano) ou ligados por acordos intergovernamentais, de tipo econômico ou político, o termo, em sua acepção restrita, refere-se usualmente aos agrupamentos de caráter comercial resultando de um projeto político integracionista. São exemplos de blocos regionais a União Européia (UE), o Mercosul e o NAFTA, bem como dezenas de outras entidades menos conhecidas (a Organização Mundial do Comércio-OMC lista mais de uma centena em sua classificação estabelecida ao abrigo do artigo 24 do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio, mais conhecido em sua sigla em inglês: GATT).

Mesmo se antecedentes existem na antigüidade – Liga Ateniense – ou no começo da Idade Moderna – Liga Hanseática, por exemplo –, trata-se de fenômeno recente, ocorrendo simultaneamente à emergência da ordem econômica internacional do pós-Segunda Guerra (mesmo se exemplos de união aduaneira precedem a segunda metade do século XX, como o Zollverein germânico e a união aduaneira e monetária belgo-

luxemburguesa, do pós Primeira Guerra). O processo de formação dos blocos regionais contemporâneos coincide com o desenvolvimento dos processos políticos de integração econômica, cujo primeiro exemplo bem sucedido foi o Mercado Comum Europeu criado pelo tratado de Roma de 1957 (precedido pela Comunidade Européia do Carvão e do Aço, de 1951), convertido depois em Comunidade Européia e, em 1992, em União Européia, comportando a partir de então dispositivos sobre a moeda única (1999-2001).

O conceito de integração econômica aplica-se a entidades de natureza política diversa, com realidades econômicas diferenciadas entre si, mas pode ser melhor percebido se considerado como um processo em etapas sucessivas: área de preferências tarifárias, que comporta a simples redução seletiva de tarifas entre dois ou mais sócios, sem obrigações complementares em termos de política comercial; zona de livre-comércio, que liberaliza completamente o intercâmbio entre os membros num prazo determinado, conservando entretanto cada qual sua própria estrutura tarifária em relação a terceiros países; união aduaneira, que compreende, ademais, a definição de uma tarifa externa comum; mercado comum, que liberaliza completamente o fluxo de fatores produtivos e de pessoas, além de obrigar a adoção de políticas comuns nas áreas comercial, industrial, agrícola e de concorrência, entre outras; união econômica e monetária, que pode comportar, como no caso da UE, a abolição das moedas nacionais em favor de um meio circulante comum a seus membros.

Os blocos regionais organizados em torno de um acordo de integração, como a UE, o Mercosul e o NAFTA, apresentam a dupla característica de serem discriminatórios em relação aos países não membros – isto é, excluindo estes últimos das vantagens e benefícios recíprocos concedidos aos membros, configurando, portanto, uma exceção ao princípio da nação-mais-favorecida (NMF) administrado pelas regras do GATT – e de contribuir, progressivamente, para o aumento da interdependência econômica global, ao anteciparem e prepararem processos mais complexos e geograficamente mais amplos de liberalização comercial e de abertura econômica no quadro do sistema multilateral de comércio, atualmente regido pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

A multiplicação desse tipo de acordo comercial nas duas últimas décadas do século XX obrigou inclusive essa organização a constituir, desde 1996, um Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio, com vistas a monitorar o seu desenvolvimento, a

examinar sua consistência com as regras do GATT-OMC e a evitar a generalização de práticas excludentes e discriminatórias. Como exemplos dessas práticas podem ser citados os regimes especiais aplicados a determinados ramos da economia – como a Política Agrícola Comum da UE, por exemplo, altamente distorciva das regras multilaterais de comércio –, que resultam em reservas de mercado e dispositivos contrários ao princípio do tratamento nacional, outro dos fundamentos do GATT, junto com a reciprocidade.

No regime do GATT, os blocos regionais são regidos pelo artigo 24, que estabelece as condições pelas quais esses agrupamentos (geralmente sob a forma de uma zona de livre-comércio ou de uma união aduaneira) podem ser progressivamente constituídos como exceção à cláusula NMF (geralmente no prazo de dez anos), devendo cobrir “substancialmente todo o comércio” entre os membros, sem introduzir maiores barreiras tarifárias e restrições não-tarifárias do que aquelas existentes no comércio desses países com terceiros, anteriormente à criação do novo bloco. Em 2000, existiam no mundo cerca de 130 agrupamentos regionais, sendo que 90 deles tinham sido notificados à OMC depois de sua criação, isto é, 1995. Desse número, seis blocos tinham sido declarados em conformidade com as regras do GATT-OMC, mas apenas dois estavam ainda vigentes.

A UE, a mais exitosa experiência de integração econômica conhecida, estabeleceu desde seu início o objetivo do mercado comum (livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas), atingido de forma acabada apenas em 1993, mas convivendo durante muito tempo com espaços econômicos reservados aos nacionais de seus países constitutivos (monopólios estatais ou exceções nacionais em matéria de transportes aéreos, sistemas bancários, meios de comunicação de massa, por exemplo). Já o NAFTA é uma simples zona de livre-comércio, embora reforçada por dispositivos liberalizantes abrangentes, cobrindo serviços, investimentos, concorrência, compras governamentais e propriedade intelectual. O Mercosul pretende ser um mercado comum, ainda que numa modalidade intergovernamental e não sob o formato do direito comunitário como no caso da UE. Mas, dez anos depois de sua criação, em 1991, ele ainda não conseguiu realizar plenamente sua zona de livre-comércio ou implementar de maneira integral sua união aduaneira. Os demais exemplos conhecidos de integração combinam elementos de livre-

comércio com os de uma simples área de preferências tarifárias, a primeira etapa da construção integracionista.

O modelo europeu de cooperação econômica e de integração comercial – que na verdade começou em 1951 com a CECA, Comunidade Européia do Carvão e do Aço – exerceu forte influência em toda a América Latina, tendo inspirado diversos experimentos integracionistas desde os anos 1960, a começar pela ALALC (Associação Latino-Americana de Livre-Comércio), criada pelo Tratado de Montevideu desse ano e substituída, vinte anos depois, pela ALADI, que a despeito do ambicioso objetivo integracionista que ostenta no nome não passa de uma simples zona de preferências tarifárias. É no âmbito da ALALC-ALADI que se desenvolvem as experiências sub-regionais de integração, a começar pelo Grupo Andino (criado com o Pacto de Cartagena de 1969), convertido em Comunidade Andina em 1996 (sem que, no entanto, sua pretensão em atingir a fase do mercado comum tenha sido sequer vislumbrada), e sobretudo a do Mercosul, o mais importante bloco de países em desenvolvimento que pretendem, tendencialmente, alcançar um mercado comum. A ALADI, que oferece cobertura jurídica – do ponto de vista das regras do GATT e dos compromissos multilaterais comerciais – a todos os países da região, reagrupa quase toda América do Sul (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela), mais o México (que solicitou uma derrogação de suas obrigações em relação à cláusula NMF, pelo fato de ter aderido ao NAFTA) e, desde 1998, Cuba.

Naquele mesmo ano de 1960, tinha sido igualmente criada a Associação Européia de Livre-Comércio (EFTA) com vistas a oferecer uma perspectiva de liberalização dos intercâmbios aos países que não aderiram, em 1957, ao projeto comunitário dos tratados de Roma, em especial o Reino Unido e os países escandinavos. A EFTA agrupou, no início, todos os outros países capitalistas europeus que não pertenciam à Comunidade Européia, mas quase todos eles decidiram aderir, gradualmente, ao sistema comunitário, à exceção da Suíça, da Noruega e da Islândia. Data desse mesma época, o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), mas ele nunca realizou seu objetivo nominal, contentando-se com acordos de livre-comércio com seus vizinhos maiores, como México, Venezuela, Colômbia e também o Chile. O México, a Venezuela e Colômbia encontram-

se por sua vez vinculados, desde 1995, no chamado Grupo dos Três (G-3), que visa à constituição de uma zona de livre-comércio num prazo de dez anos.

Ainda no hemisfério americano, cabe reconhecer que o maior agrupamento de todos, o já citado NAFTA – assinado em 1992, em vigor desde 1994 entre os Estados Unidos, o Canadá e o México – pode ser estendido a outros países, como revelado em algumas concessões feitas a países do Caribe e da América Central e, sobretudo, na decisão tomada pelos Estados Unidos em novembro de 2000 no sentido de negociar um acordo de livre-comércio com o Chile, país que já mantém acordos similares com os outros dois membros do NAFTA, o México (1992) e o Canadá (1998). Dois pequenos grupos regionais atraem mais a atenção do que efetivamente pesam na balança da região: a Comunidade do Caribe (CARICOM), criada em 1995 com o objetivo de constituir um mercado comum, mas que não logrou sequer ser uma zona de livre-comércio; e a Associação dos Estados do Caribe (AEC, 1994), da qual fazem parte inclusive Cuba, os centro-americanos, o México e a Venezuela, e que se dedica mais à concertação e à cooperação econômica e política.

Na região da Ásia-Pacífico, se destacam: a ASEAN, Associação das Nações do Sudeste-Asiático, criada na época da Guerra Fria (1967) para fortalecer a cooperação política entre países anticomunistas, mas que admitiu, recentemente o Vietnã ainda formalmente comunista e que tenta negociar uma zona de livre-comércio passando por um sistema de preferências tarifárias; a CER (Closer Economic Relations), zona de livre-comércio entre Austrália e Nova Zelândia que pode evoluir para uma união econômica; e a APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), fórum de diálogo associando quase todos os países da bacia do Pacífico (inclusive no hemisfério americano) em um programa de liberalização de comércio e de cooperação econômica. Na África, a despeito de tantos experimentos, ao longo dos anos, quanto na América Latina, o único bloco regional com viabilidades comerciais – mas inúmeros obstáculos políticos momentâneos – parece ser representado pela SADC (Southern African Development Community), composto por uma dúzia de nações meridionais sob a liderança da África do Sul, e que visa à constituição de um mercado comum em médio prazo.

Na última década do século XX, os dois processos aparentemente contraditórios – mas basicamente complementares – da globalização e da regionalização avançaram de

maneira constante e aparentemente bem sucedida. A UE, instituída pelo Tratado de Maastricht (1992) e constituída em união monetária (entre onze membros apenas, em sua fase inicial, entre 1999 e 2001), encontrava-se negociando o ingresso de mais de uma dezena de países da Europa central e meridional e assinou um acordo-quadro de cooperação com o Mercosul (1995), que poderá vir a evoluir para uma zona de livre-comércio. Da mesma forma, o Mercosul multiplicou, em sua fase de união aduaneira (a partir de 1995), os acordos de associação com outros países (Chile e Bolívia, em 1996 e 1997; África do Sul, em 2000) ou grupos de países (Comunidade Andina, em 1998, sem sucesso porém, repetindo-se a iniciativa em 2000 para implementação a partir de 2002).

A CAN partilha de muitas das preocupações do Mercosul nas negociações levadas a efeito no quadro do chamado processo hemisférico, cujo objetivo é a constituição, a partir de 2005, de uma área de livre-comércio do Alasca à Terra do Fogo, concebida segundo o modelo do NAFTA. As negociações, lançadas em Miami, em 1994, entre 34 países da região (à exceção de Cuba), foram de fato iniciadas a partir da reunião de cúpula de Santiago (1998) e ratificadas em Québec (2001); se exitosas, elas podem levar à implementação da Alca depois de 2005, muito embora subsistam vários imponderáveis econômicos – acesso a mercados de produtos agrícolas ou medidas antidumping, por exemplo – e políticos – correspondência com movimentos e processos similares de liberalização no âmbito da OMC, iniciativas semelhantes da UE em direção do Mercosul. Este bloco, com o apoio da CAN, logrou obter, em 1997, na conferência ministerial de Belo Horizonte, que a eventual formação da futura Alca se fizesse segundo o modelo da adição dos esquemas comerciais existentes na região – conceito de building-blocks –, e não pela simples diluição ou integração individual dos países latino-americanos ao acordo do NAFTA, como pretendiam então os Estados Unidos.

## **2. Os blocos de comércio e a tensão entre o multilateralismo e o regionalismo**

Os fluxos de comércio explodiram ao longo do século XX, saindo do quadro dos tratados bilaterais típicos do século XX — com cláusulas condicionais e limitadas de nação-mais-favorecida — para o âmbito dos acordos multilaterais regidos pelo GATT a partir de 1948. Poucas nações, a exemplo da Grã-Bretanha – entre 1856 e a Primeira

Guerra Mundial –, praticavam o livre-comércio, mas as barreiras tarifárias e não-tarifárias eram bem menos importantes no século XIX do que elas vieram a ser na passagem para o século XX e, sobretudo, depois da grande crise de 1929. Depois do protecionismo dos anos 30, o comércio internacional cresceu a ritmos sustentados no pós-guerra, atuando como um indutor de modernização tecnológica e de ganhos de competitividade. De fato, o ritmo de expansão do comércio internacional, nesse período, apresentou taxas consistentemente superiores ao crescimento do produto global, evidenciando o aumento da especialização, a diminuição dos custos de transportes e uma estratégia de market sharing por parte das empresas transnacionais.

Elas são, na verdade, as grandes responsáveis, a partir dos anos 50, pelo aumento do comércio mundial, que, à diferença do início do século XX, não mais se reduzia à troca de produtos acabados entre economias nacionais, mas passou a ser cada vez mais dominado pelo intercâmbio de produtos semi-acabados e de componentes, que são exportados, não mais para “países”, mas para outras firmas, muitas vezes afiliadas ou subsidiárias das primeiras. A partir do quarto final do século XX, um terço, senão mais, do comércio internacional passou a ser realizado entre as próprias firmas multinacionais, geralmente no sentido Norte-Norte, já que o comércio Norte-Sul continua a ser dominado por um padrão mais tradicional de trocas, envolvendo matérias primas e commodities contra manufaturados e outros produtos de maior valor agregado.

Por outro lado, uma parte desse intercâmbio também começou a ser realizado ao abrigo de sistemas preferenciais, como são os esquemas de integração e os blocos de comércio, seja no formato mais simples das zonas de livre-comércio, seja nos mais sofisticados de tipo mercado comum ou união monetária. Esses arranjos econômicos, sancionados ou não pelo sistema multilateral de comércio regido pelo GATT, começaram a ser feitos, em certa medida, para contornar obstáculos não-tarifários que passaram a ser erigidos à medida que as rodadas de negociações multilaterais do GATT foram reduzindo, a níveis geralmente insignificantes, as tarifas aplicadas a bens industriais pelos países mais avançados. Num determinado momento, o desarme tarifário deu lugar a discussões sobre obstáculos não-tarifários e outras medidas não quantificáveis — chamadas de “zona cinzenta” — cujo impacto cresceu a partir do momento em que novos

competidores agressivos, como os países emergentes da periferia capitalista, passaram a oferecer uma gama mais ampla de produtos de melhor qualidade nos mercados mundiais.

O protecionismo comercial pode ser ocasional e sujeito a lobbies setoriais que fazem pressão pela defesa de empregos em determinadas indústrias — como nos EUA, onde ele geralmente assume a forma de abusivas medidas antidumping ou dos direitos compensatórios — ou institucionalizado e sistemático, como no caso da “Política Agrícola Comum” da União Européia, baseada em mecanismos complexos de proteção à produção local — via subsídios à produção e restrições quantitativas, como quotas e picos tarifários contra as importações — complementada pela competição desleal no comércio externo, mediante subvenções ilegais às exportações. Geralmente aplicado ao setor agrícola ou no caso de algumas indústrias tradicionais não competitivas — siderúrgicas, têxteis, calçados —, o neoprotecionismo dos países desenvolvidos subtrai aos países emergentes e em desenvolvimento o benefício que eles poderiam retirar do comércio exterior enquanto fator indutor de crescimento e de transformação estrutural de suas economias.

Alguns mecanismos compensatórios foram desenvolvidos a partir dos anos 50 e sobretudo nos 60 para integrar de forma mais completa os países em desenvolvimento na economia mundial. Eles se manifestam no sistema geral de preferências (SGP) – pelo qual os países industrialmente avançados fazem concessões tarifárias àqueles menos avançados, sem exigir compensações em troca — e em alguns acordos concessionais que tendem a reproduzir antigas relações de dependência formalmente abolidas com a descolonização. A conferência das Nações Unidas sobre comércio e desenvolvimento — UNCTAD — tentou consagrar, nos anos 60 e 70, formas mais avançadas de relacionamento comercial, financeiro e tecnológico entre países ricos e pobres que pudessem institucionalizar, por meio de acordos multilaterais, o princípio do tratamento diferencial e mais favorável em favor dos últimos, mas os primeiros sempre manifestaram preferência por arranjos mais flexíveis, caracterizados pela concessionalidade unilateral e seletiva (inclusive do ponto de vista político). Práticas discriminatórias e modalidades pouco transparentes de acesso a mercados continuam portanto a marcar o comércio internacional, a despeito do grande progresso que se logrou quando, a partir do final da Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais, se

passou, em 1995, do regime mais “permissivo” do GATT-1947 para os mecanismos mais estritos do GATT-1994 e da OMC.

Não obstante, o tratamento discriminatório se manifesta sobretudo sob a forma dos esquemas de integração, geralmente entre países vizinhos. Os blocos regionais de comércio adotam como ponto de partida a contigüidade geográfica para desenvolver mecanismos preferenciais de acesso aos mercados dos países membros, mas a maioria limita-se a esquemas pouco elaborados, ao estilo das zonas de livre-comércio como o NAFTA (embora este contemple arranjos reforçados em serviços, investimentos e propriedade intelectual). Alguns blocos comerciais avançam a ponto de se converter em mercados comuns (como pretende ser o Mercosul, que ainda precisa completar sua união aduaneira) e apenas um, a União Européia, consolidou seu mercado comum e deu passos decisivos para converter-se em união econômica e monetária, tendo adotado inclusive uma moeda comum, o euro.

Os blocos comerciais tornaram-se importantes atores da economia internacional, justificando-se que a OMC tenha decidido instituir, um ano após sua criação, um comitê dedicado a monitorar suas atividades, de maneira a assegurar que esses arranjos — que, por sua natureza discriminatória, podem desviar fluxos de intercâmbio — preservem a compatibilidade com as regras do sistema multilateral. Em todo caso, na passagem do século XX para o XXI, o processo de liberalização comercial poderia ser impulsionado tanto pelas rodadas multilaterais administradas pela OMC, cuja estrutura é formalmente igualitária, como pelos mecanismos geograficamente restritos dos blocos comerciais.

Dentre estes, o Mercosul — uma bem sucedida experiência político-econômica e o mais importante esquema de integração entre países em desenvolvimento — parece ameaçado de ser colocado numa situação de diluição comercial antecipada sob pressão da Alca (Área de Livre-Comércio das Américas), projeto envolvendo todo o hemisfério (com exceção de Cuba). Criado pelo Tratado de Assunção de 1991, o Mercosul juntou numa mesma união aduaneira — com a perspectiva de se avançar para um mercado comum — as economias da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, aos quais se associaram, mediante um acordo de livre-comércio de 1996, o Chile e a Bolívia. Como resultado de uma reunião de chefes de estado dos países da América do Sul em Brasília, em setembro de 2000, negociações estavam sendo travadas para a conformação de um

espaço econômico integrado nesse continente até 2005, unindo os países do Mercosul e os da Comunidade Andina.

### **3. A Alca: fim da soberania econômica e desaparecimento do Mercosul?**

Admitindo-se que a opção pelo estabelecimento de um espaço integrado em seu imediato entorno geográfico, tal como evidenciado na experiência do Mercosul, constitui uma das principais vertentes da estratégia brasileira de inserção econômica internacional na atualidade, pode-se perguntar em que o desenvolvimento dessa modalidade restrita de interdependência econômica contribui para o fortalecimento de sua economia e como a irrupção da proposta da Alca pode, ao contrário, enfraquecer a “soberania” econômica do Brasil e colocar em perigo as fundações do Mercosul. Registre-se que as questões acima já comportam uma opção de princípio pelo Mercosul e uma recusa apriorística da Alca, como parece ocorrer com a maior parte dos atuais comentaristas da economia brasileira.

Com efeito, muitas das questões que cercam o debate sobre as vantagens e desvantagens da Alca para o Brasil e o Mercosul vem sendo contaminadas por uma espécie de *parti-pris* ideológico, ou seja, uma posição de princípio que, por um lado, tende a recusar, em caráter absoluto, os fundamentos e as implicações econômicas da zona de livre-comércio hemisférica, aceitando, por outro lado, a estratégia política de “menor custo” do Mercosul para a economia brasileira ou a opção pela associação deste bloco com a supostamente mais benigna União Européia. Nem sempre são politicamente realistas ou economicamente racionais tais pontos de vista, que não necessariamente correspondem aos interesses do próprio sistema econômico, refletindo antes posições políticas do agentes políticos.

A melhor abordagem da questão é, obviamente, a que propugna um exame ponderado de cada um dos elementos em jogo no processo ulterior de liberalização comercial, tendo em vista exclusivamente a formulação da melhor estratégia possível de inserção econômica internacional do Brasil. Caberia, assim, discutir cada um dos argumentos favoráveis ou contrários à Alca, tentando separar o que se apresenta como realidade econômica decorrente da liberalização, ou seu possível desdobramento, daquilo que se poderia classificar como posicionamento político em relação ao projeto proposto

pelos EUA para o continente. Outra distinção importante a ser feita é aquela que se refere ao que se poderia chamar de “componentes estruturais da Alca” – seus elementos “imanentes”, em linguagem kantiana – e a simples mecânica do processo negociador, que vem se desenvolvendo desde a segunda metade dos anos 90 e promete estender-se até o início de 2005, pelo menos, segundo o que foi acordado em nível ministerial em Buenos Aires e ratificado na cimeira de Québec, em abril de 2001.

Com efeito, até a conclusão dessas negociações torna-se difícil especular sobre benefícios e ameaças da Alca para a economia do Brasil e para o esquema do Mercosul. Pode-se no entanto antecipar, com base nas evidências até aqui demonstradas, que o legislativo e os negociadores americanos tendem a ver a construção da Alca como um mero resultado da derrubada de barreiras latino-americanas aos produtos e serviços dos EUA, cabendo-lhes muito pouco fazer em termos de suas próprias barreiras, senão a eliminação geral, com as exceções de praxe, das tarifas normalmente baixas aplicadas na importação de produtos. Essa não tem sido a visão da diplomacia brasileira, que vem buscando colocar na mesa de negociações outros elementos importantes com vistas a lograr um acordo final mais equilibrado, não apenas em termos de acesso a mercados – onde são evidentes diversos focos setoriais de protecionismo americano – mas também no que se refere a normas e disciplinas de política comercial, terreno no qual são igualmente claras as restrições aplicadas a produtos estrangeiros no mercado americano.

O debate em torno da Alca tem sido feito mais em relação a seus supostos efeitos sobre a soberania econômica brasileira do que com base em estudos estritamente definidos contendo simulações sobre seu impacto real na economia brasileira e na do Mercosul. A compreensão do que seja um acordo de livre-comércio varia muito de perspectiva, segundo se faça uma análise acadêmica dos resultados da abertura econômica e da liberalização dos mercados ou se parta de evidências mais empíricas resultantes de um processo negociador concreto.

Na primeira visão, geralmente de cunho economicista, a liberalização comercial, quaisquer que tenham sido sua amplitude e distribuição entre os parceiros, é vista como positiva, pois que conduzindo a uma alocação ótima de recursos e uma utilização mais eficiente da dotação em fatores. Na segunda perspectiva, pode-se dizer que não existe, para a maior parte dos negociadores, essa figura utópica do “livre-comércio”, um

conceito puramente imaginário que só se materializa nos escritos dos teóricos acadêmicos, mas na verdade dotado de pouco embasamento prático; para eles, se trata de lograr a melhor situação possível de reciprocidade no processo de abertura comercial, administrando áreas de liberalização progressiva em função das vantagens percebidas ou aparentes. Trata-se de um dilema teórico-prático que não pode ser resolvido no curso do próprio processo negociador, uma vez que os agentes econômicos estão sempre se posicionando de maneira dinâmica, sem aguardar os textos acordados pelos diplomatas.

De fato, assim como – no dito conhecido – os generais tendem a planejar a próxima guerra segundo as condições e técnicas militares dos combates precedentes, os diplomatas também negociam segundo cenários existentes em processos anteriores, sendo uns e outros ultrapassados pela dinâmica efetiva dos acontecimentos que se sucedem na vida real. O mais provável que ocorra é que as empresas e os agentes econômicos, quando concluído o exercício negociador da Alca, terão avançado consideravelmente nos fluxos cruzados e nas interconexões recíprocas de investimentos produtivos, associações empresariais, fusões e outras formas diversas (e simultâneas) de *market sharing*, de cooperação e de competição, que diminuirão sensivelmente o impacto efetivo de uma futura (e ainda hipotética) Alca, da mesma forma como o Nafta, por exemplo, revelou-se bem menos transformador do que o “imenso sorvedouro de empregos” ou o “fabuloso manancial de modernização tecnológica”, imaginados por uns e temidos por outros. Como ensina a experiência, as empresas estão sempre se antecipando ao movimento dos governos e sabem como se preparar para os embates com seus concorrentes hemisféricos. Diplomatas e generais, por sua vez, estão sempre lutando o último combate, quando capitães de indústria já se posicionaram estrategicamente num terreno diferente daquele imaginado por aqueles “planejadores do passado”.

#### **4. O Brasil no Mercosul: significado histórico, importância política e econômica**

Os historiadores ainda não realizaram a importante mudança na política externa do Brasil trazida pela opção preferencial em favor do processo de integração iniciado bilateralmente em meados dos anos 1980 e continuado em novas bases no decorrer dos anos 1990. Tratou-se de uma transformação paradigmática, ainda que ela estivesse

implícita em algumas escolhas diplomáticas já na época do Barão, na era Vargas e mesmo no período imediatamente anterior à redemocratização “integradora”, ou seja, ainda sob o regime militar. O fato é que os processos relativamente interligados de integração sub-regional na América do Sul e, em particular, de construção do Mercosul se converteram em prioridades “estruturais” da política externa brasileira, ainda que não tenham até aqui “penetrado” institucionalmente as agências executivas do poder público ou a sociedade, de modo geral, com as insuficiências daí decorrentes no plano das políticas macroeconômicas e setoriais.

Compreende-se esse descompasso entre a escolha política e a realidade da vida econômica, na medida em que o Mercosul ocupa uma parte muito pequena – de 10 a 15%, aproximadamente – das várias interfaces externas da Nação Brasil: PIB, comércio exterior, demanda agregada, efeitos em cadeia, finanças e em políticas setoriais em campos tão diversos como a justiça, cultura e educação, normas regulatórias com efeitos industriais e comerciais, turismo etc. Não se pode ainda pretender muito do Mercosul, tendo em vista as dimensões do Brasil e a amplitude de seus relacionamentos externos: não é do Mercosul que virão, por exemplo, capitais e tecnologia de que necessita o Brasil para aprofundar seu processo de desenvolvimento econômico e social e sua inserção soberana à economia internacional.

O Mercosul é, portanto, importante política e diplomaticamente, um pouco menos economicamente, mas não pode responder por todos os ajustes de que ainda carece o Brasil para realizar uma adaptação bem sucedida à modernidade capitalista ou simplesmente para diminuir os níveis insuportavelmente elevados de iniquidade social que ainda caracterizam sua sociedade. Em outros termos, uma política de bloco apresenta limitações para um país como o Brasil. Por isso, seria preciso ficar claro, sobretudo no plano do processo decisório, o que poderia e o que não poderia fazer o Mercosul pelo Brasil.

O Mercosul pode contribuir de forma relativamente importante para a ação diplomática do Brasil em determinados foros negociadores internacionais, assim como ele pode contribuir, ainda que de maneira não decisiva, para o encaminhamento de algumas modalidades de políticas setoriais internas (não necessariamente integradoras, em sua totalidade), assim como para aspectos complementares dos ambientes regulatório

e normativo em várias áreas da organização econômica e administrativa brasileira. Ele não pode, contudo, resolver os problemas de desenvolvimento econômico e tecnológico, de desequilíbrio regional, de correção das tremendas desigualdades sociais internas, de desemprego, de educação, de justiça social, enfim, deve-se reconhecer que o Mercosul é extremamente limitado em sua capacidade transformadora do Brasil e que não se pode fazê-lo assumir papéis para os quais ele não está institucionalmente mandatado ou “estruturalmente” preparado (nem poderia estar).

Esclarecida a importância diplomática do Mercosul e a relativa (e compreensível) “desimportância” econômica e social do bloco para efeitos internos no Brasil, devemos examinar em que medida o Mercosul “conta” para o Brasil, nos planos interno e externo. No plano interno, a despeito das limitações apontadas, a continuidade do exercício integrador – que pode limitar a soberania do Brasil em vários aspectos econômicos e diplomáticos – pode contribuir para uma modesta elevação da racionalidade econômica e administrativa em políticas globais e setoriais, assim como para um esforço de “auto-educação” da população brasileira nas lides da globalização e nas complexidades da vida internacional. Essas virtudes “disciplinadoras” (ou constringedoras) do bloco do Mercosul para a política econômica, assim como os méritos “pedagógicos” do processo de construção do bloco para a sociedade como um todo tem suas vantagens e desvantagens, mas no cômputo global, as primeiras parecem ultrapassar as segundas.

Se se pensar, por exemplo, nas enormes descontinuidades administrativas que são derivadas de um sistema político ainda não muito institucionalizado – ao contrário, bastante personalizado por um tipo de escolha presidencial quase plebiscitária – pode-se reconhecer que a “camisa de força” do Mercosul contribui, efetivamente, para uma maior dose de continuidade e de racionalidade nas políticas públicas, globais e setoriais. A abertura permitida pelo Mercosul agrega, por outro lado, uma componente externa nas várias facetas sociais e culturais da vida nacional, diminuindo a tradicional tendência do Brasil à introversão econômica.

Mais do que esses aspectos “disciplinadores” internos, porém, o Mercosul assume importância estratégica na projeção dos interesses regionais e internacionais do Brasil, aqui concebido tanto numa visão “nobre” desse objetivo – isto é, na coordenação de metas conjuntas a serem realizadas nos foros negociadores internacionais – como em sua

versão mais “geopolítica”, de projeção de poder nacional, como recomendariam os antigos manuais da Escola Superior de Guerra.

O Mercosul foi em parte concebido para “agregar valor” à capacidade negociadora externa do Brasil, não sendo muito claro, todavia, se este fator “externo” continua ativo ou se, como acusam alguns, ele apenas retira liberdade e deixa o Brasil constrangido na busca de acordos comerciais bilaterais ajustados às suas necessidades. Em diversos momentos do processo de integração, por exemplo, setores políticos normalmente identificados com a indústria paulista pareciam ter aderido a uma plataforma de reversão do Mercosul a uma simples zona de livre-comércio, sem mencionar o fato de que isso implicaria a denúncia do Tratado de Assunção (TA).

A questão é relevante e deve ser respondida antes mesmo de se saber o que fazer com o Mercosul na perspectiva da Alca, ou seja, de aqui até 2005, pois dependendo da natureza da resposta a direção da ação diplomática será num sentido – consolidar o Mercosul, por exemplo – ou em outro, totalmente diverso: deixá-lo em seu atual estado de união aduaneira não consolidada e tratar de defender ao melhor possível os interesses do Brasil nas frentes negociadoras já abertas ao engenho e arte de nossa diplomacia. Ainda que não se pretenda “descontinuar” o Mercosul – por falta de condições políticas ou diplomáticas – pode-se colocar a questão de sua eventual “continuidade” numa das duas formas aventadas até aqui pelos observadores internos e comentaristas externos: como ZLC ou como UA, esta última a caminho de um mercado comum (MC).

A decisão por uma reversão à fase de ZLC não constitui de verdade uma opção de ordem política ou diplomática, representando tão simplesmente a negativa de um processo, que não parece agregar “valor” à política externa dos países membros, e portanto do Brasil, ou, de forma substantiva, às possibilidades de relacionamento econômico externo do bloco. Como dito, ela implica a denúncia do TA, a recomposição do Acordo de Alcance Parcial nº 14 (entre Brasil-Argentina no quadro da ALADI) e a reelaboração de novos acordos aladianos. A pretensa “liberdade”, para o Brasil, de negociar novos acordos bilaterais de livre comércio não parece compensar a perda dos benefícios diplomáticos e de alavancagem negociadora da existência do bloco.

Numa versão simples, a ZLC se diluiria numa rede de outros acordos sub-regionais sem outras vantagens para o Brasil. Uma ZLC em grande formato, ou seja, com

vantagens reais do ponto de vista econômico, só faria sentido se o Brasil estivesse disposto a converter-se numa espécie de “livre-cambista universal” no âmbito sul-americano, isto é, desarmando-se unilateralmente e sem reciprocidade em benefício de todos os demais parceiros sub-regionais, de molde a se constituir no embrião de um espaço econômico sul-americano que tivesse a economia brasileira em seu centro. Essa opção compreende, dispensável dizer, uma opção pela abertura econômica e pela liberalização comercial pouco compatível com alguns projetos de políticas ativas nas áreas comercial e industrial.

Em outros termos, a “não-opção” da ZLC faria o Brasil reverter ao ambiente mais “isolado” de antigamente: sem obrigações de coordenação quadrilateral, sem despesas com a Secretaria Administrativa do Mercosul, mercantilismo e comércio administrado dos acordos aladianos e “liberdade” total para cuidar de seus interesses comerciais nos foros regionais e multilaterais. A “diplomacia independente” continuaria exibindo suas características de excelência, apenas que voltada para uma coordenação ad hoc ou no âmbito de outros grupos regionais, como o GRULA e o G-77. Esse tipo de “escolha”, se aceita como premissa, dispensaria aliás a discussão de qualquer outra estratégia ulterior e mesmo de qualquer discussão sobre o que fazer com o Mercosul, uma vez que ele simplesmente deixaria de existir economicamente, ainda que formalmente preservado enquanto instrumento de “coordenação política”.

Na outra vertente, a “opção” pela preservação da UA não poderia ser feita no formato “incompleto” que ela assume atualmente, com perfurações de toda a ordem da Tarifa Externa Comum (TEC) e uma inadimplência generalizada de suas obrigações pelos países membros. A UA, consoante aliás o artigo 1º do TA, teria de evoluir para algo mais elaborado – não necessariamente, numa primeira instância, o MC estipulado como meta – para compensar a relativa rigidez aduaneira da TEC que implica em custos temporários para alguns membros, talvez mediante um certo comprometimento em torno de paridades cambiais recíprocas. Esta não é uma decisão simplesmente econômica, mas sim uma opção de política externa.

Deve-se observar, contudo, que a preservação da UA do Mercosul não é um fim em si mesmo, mas uma via fundamental para a estratégia negociadora do Brasil no contexto regional (acordos comerciais do Mercosul com os vizinhos), no plano

hemisférico (o difícil acerto em torno de uma Alca aceitável para o Brasil), no quadro bi-regional (sem UA não existe acordo Mercosul-UE) e finalmente multilateral (ainda que o Mercosul praticamente não existe na OMC, valendo tão simplesmente para o perfil tarifário “comum”).

O Mercosul não pretende ser uma reprodução mimética da UE, ainda que alguns juristas insistam na funcionalidade de instituições comunitárias para os objetivos do TA. Caberia, aliás, fazer um parêntese para explicar que o TA, a despeito do que se crê habitualmente, *não é o tratado do Mercado Comum do Sul*, mas tão simplesmente *um tratado para a constituição de um mercado comum* entre quatro países. Essa distinção é sintomática do formato e das modalidades institucionais assumidas por esse projeto de mercado comum que não chegou a completar a sua ZLC e luta ainda para aproximar-se de uma UA. O Mercosul não pretende – de fato ele ainda não pode – construir o imenso conjunto de políticas setoriais comuns nos mais diversos campos já atingidos pela UE. Mas o Mercosul tampouco será uma reprodução do Nafta, uma mini-Alca ou uma CAN.

O formato básico que os “pais fundadores” conceberam como arquitetura institucional para o Mercosul permanece essencialmente válido, ainda que os propósitos iniciais não tenham sido atingidos e que a letra dos tratados (para não falar de seu espírito) não venha sendo cumprida desde algum tempo. Pode-se pensar, como sugerido pelo governo brasileiro inaugurado em janeiro de 2003, na elaboração de novos instrumentos constitutivos prevendo instituições, modalidades de integração e prazos, de acordo a uma concepção híbrida e evolutiva, que confirme a ZLC e a UA e que indique formas de se avançar para o MC, em um prazo razoável.

Caberia ressaltar, porém, que o pretendido esforço de revitalização do Mercosul não pode partir da idéia de que a definição formal – ou puramente legal – desses novos instrumentos terá o poder (e a força interna) de resolver problemas que competem aos próprios países membros equacionar. O Mercosul não pode reorganizar nenhum Estado, não pode fazer *Nation-building*, não pode reformar o sistema tributário (ainda que ele possa indicar diretrizes gerais nesse campo), nunca conseguirá resolver o desafio de estruturas previdenciárias ultrapassadas e deficitárias, de sistemas políticos inadaptados à modernidade, ganhar produtividade sistêmica, enfim, transformar o setor privado e a administração pública dos países membros.

O Brasil, no entanto, poderia iniciar um processo consultivo gradual, estabelecendo como objetivo chegar à reformulação dos instrumentos constitutivos na perspectiva de 2005 (quando convergem vários processos negociadores, como a Alca, o acordo Mercosul-UE e a rodada de Doha da OMC), cuja meta básica seria a remodelação institucional do Mercosul, em novas bases (mas não necessariamente opostas às que vinham sendo perseguidas desde os anos 1980 e novamente em 1991-94). Parece difícil estabelecer que suas instituições se convertam de imediato em comunitárias, da mesma forma que não se deveria partir da idéia da moeda comum (ainda que o conceito poderia estar embutido em algum artigo do novo instrumento) e ele não deveria ter, pelo menos por enquanto, um parlamento comum dotado de poderes decisórios. Poderia ter um tribunal permanente (mas rotativo) de solução de controvérsias – que pode constituir-se em poderoso fator de construção do futuro mercado comum – mas sua burocracia seria reduzida e apenas limitada à administração da UA, que funcionaria segundo regras uniformes e obrigatórias para os países membros.

A realidade dos países membros, as assimetrias estruturais ainda remanescentes – aliás por muito tempo –, os descompassos nos processos respectivos de estabilização macroeconômica, as diferentes especializações, as modalidades nacionais de inserção na economia mundial, todos esses fatores prenunciam tremendas dificuldades nesse processo de reconstrução – ou de “revitalização” – do Mercosul. Todos esses elementos já estavam presentes antes, durante e independentemente do Mercosul e há pouco que a (nova?) UA possa fazer para remediar os problemas decorrentes desses fatores objetivos.

Ou talvez sim, pois o que distingue a UA claramente de outras modalidades de integração é precisamente a TEC, fonte de algumas dificuldades econômicas e de vários desajustes observados pelos países membros desde 1995 pelo menos. A solução poderia estar na definição de uma nova TEC – uma que talvez exigisse mais do Brasil, o notório “desenhador” e beneficiário de uma TEC “industrial” – e sua implementação apenas progressiva (mas calendarizada), à medida das possibilidades materiais dos países membros. Essa TEC seria mais flexível e propensa a outros objetivos que não apenas o da industrialização *à la* List, mas suas exceções teriam de ser rigorosamente mercosulianas, e não nacionais como atualmente, sua aplicação seria “comunitária”, da mesma forma como a administração de suas receitas.

Um novo instrumento do Mercosul preveria o funcionamento e aplicação da TEC, mas deixaria sua implementação para os anexos desse instrumento, registrando os esquemas evolutivos com a devida legalidade e responsabilidade. Não é fácil, contudo, construir uma nova TEC, pois supostamente os mesmos problemas que já fragilizaram a TEC de 1994 voltariam a se colocar. Uma solução poderia estar na adoção de um perfil *à la chilena*, isto é, uma alíquota única, uniforme para todos os setores, com muito poucas exceções, e um dispositivo de redução linear progressiva para acomodar necessidades realmente temporárias de maior proteção. Isso permitiria, aliás, realizar o objetivo de ter o Chile (e possivelmente a Bolívia) dentro do Mercosul, como tantas vezes anunciado de maneira irrealista. Resta saber, também, se esse tipo de solução uniforme consegue acomodar as necessidades legítimas de uma indústria diversificada como a brasileira.

Outro problema relevante do “novo Mercosul” é o do estabelecimento de políticas comuns, obviamente com maior ênfase no campo regulatório e com bem menos rigor no terreno dos fluxos reais. O problema prático da administração de programas que prevêem transferência de recursos é, ademais o de sua própria complexidade, o da eterna divisão entre pagantes e recipiendários líquidos. Na Europa, até mesmo por razões políticas (mais do que econômicas) a Alemanha aceitou ser durante muitos anos (até hoje aliás) o maior contribuinte líquido de todas as benesses comunitárias, papel que no Mercosul se espera possa ser assumido pelo imenso Brasil (país que ostenta, diga-se de passagem, alguns dos menores indicadores sociais de todo o bloco). Difícil evitar os problemas dos *free riders*, pois eles estão embutidos em quaisquer programas “comuns” que se conceba para promover os objetivos pretendidamente mais elevados da integração. Resta resolver a questão altamente política – mas com enormes incidências orçamentárias – de saber quem paga pelas carências supostamente maiores dos países menores.

Uma solução, na linha da menor dificuldade, seria uma definição mínima ou praticamente inexistente de programas financiados por verbas “comunitárias” ou de mecanismos de transferência de renda a qualquer título ou justificativa. Lembre-se, por oportuno, que um processo de integração não é geralmente feito para promover a justiça social ou o progresso econômico e social (este é o papel de políticas públicas internas): a integração deve, supostamente, tornar mais eficientes os sistemas econômicos nacionais, não exatamente compatível com programas nacionais de “assistência social”.

Junto com a questão da “assimetria econômica”, surge o problema do poder de decisão e sua distribuição num esquema quadrilateral conhecido por uma “cartografia” irregular. Enquanto se atravessou o período de transição para um mercado comum (que de fato não surgiu), foi aceitável o sistema da unanimidade – e, portanto, o veto político – consagrado na letra dos tratados (inclusive porque se vinha de uma experiência bilateral onde a igualdade era de regra). A administração diária do processo de integração torna-se contudo mais problemática com o princípio do consenso, inclusive porque se admite que um país menor – equivalente, digamos, a um bairro da cidade de São Paulo – veto medidas e políticas que se aplicariam a 180 ou 200 milhões de pessoas. A democracia onusiana tem essas mesmas contradições, que foram resolvidas em outras organizações (como o FMI ou o BIRD) com o voto ponderado ou o poder acionário.

Por certo, o Mercosul não é, nem será, uma sociedade por ações, ao estilo do FMI ou Banco Mundial, mas ele poderia funcionar, grosso modo, com mecanismos decisórios de tipo “comunitário”, nos quais a ponderação se faz segundo um *mix* de população, PIB, participação do comércio exterior na economia do país, fluxos de intercâmbio externo nacional no cômputo global ou equivalentes funcionais de outros tipos. Em todo caso, pode-se admitir que as medidas “constitucionais” sejam adotadas – ou que tais regras sejam apenas modificadas – por consenso, que decisões econômicas sejam aprovadas por maioria de dois terços e que resoluções de tipo administrativo requeiram apenas maioria simples. Fica, no entanto, por inteiro, o problema de saber que peso dar a sócios diferentes, alguns com “massa atômica” desmesurada na comparação com os sócios menores. Não é uma solução fácil – como toda construção envolvendo sócios desiguais. A diferenciação do poder decisório poderia eventualmente ser implementada de modo gradual, uma vez definidas por consenso as regras básicas de funcionamento do futuro MC.

Estas são questões relevantes no atual processo de “revitalização” do Mercosul, importantes também em função da participação do Brasil nos processos negociadores nos foros da Alca, do Mercosul-UE e da OMC. Uma Alca bem sucedida – que é o que pedem, aliás, alguns dos parceiros do Mercosul – poderia significar uma diluição comercial do bloco do Cone Sul nesse esquema hemisférico mais vasto, o que não impediria sua existência continuada – ainda que relativamente ineficaz – sob a forma de

políticas regulatórias comuns e de coordenação de posições. Até 2005 os países membros do Mercosul precisarão fazer algumas escolhas básicas, que podem determinar o futuro de suas políticas econômicas nacionais e comuns, assim como a própria sobrevivência do Mercosul enquanto entidade independente e atuante.

Do ponto de vista do Brasil, o Mercosul não poderia ser visto como um objetivo em si mesmo, mas como um instrumento de política externa e como um meio de realizar determinadas metas econômicas internas e comuns aos países membros. Entre essas metas não necessariamente se inclui a instituição automática ou obrigatória de uma moeda comum – embora esta possa e deva ser a decorrência lógica de um MC acabado – ou o estabelecimento de políticas comuns excessivamente intrusivas no plano econômico interno. Como regra geral, o Mercosul pode servir para reforçar, mas ele não pode, por si só, determinar várias políticas internas.

Paradoxalmente, o Mercosul, pode ser considerado mais importante nesse último aspecto do que em qualquer outro campo, interno ou externo. Se ele lograr que os países membros consigam implementar determinadas políticas “racionalistas”, nos terrenos fiscal, monetário, comercial e industrial, adotadas por “causa” do bloco integracionista, e se essas políticas macroeconômicas e setoriais forem devidamente “congeladas” num ciclo “virtuoso” de políticas econômicas estáveis e confiáveis, então o Mercosul cumpriria o papel “desenvolvimentista” a que muitos de seus promotores aspiram pela via tradicional das políticas “indutivas”. Ou seja, o Mercosul não é uma receita de desenvolvimento, mas poderia contribuir para a estabilidade macroeconômica dos países membros.

Ainda que o Mercosul possa ser considerado estratégico do ponto de vista diplomático, não se pode pensar que a inserção econômica internacional dos países membros – *a fortiori* a afirmação da presença política mundial do Brasil – deva e tenha de passar unicamente por esse esquema integracionista. O Mercosul, por exemplo, sempre foi um empreendimento que teve muito mais de vontade política presidencial do que de necessidade histórica estrutural. Entre “meros” projetos humanos e as chamadas forças profundas da história, deve-se ficar com estas últimas, ainda que se conceda que, em determinadas circunstâncias, a vontade dos homens pode, sim, transformar a realidade.

No caso do Mercosul, sua missão histórica talvez seja — não necessariamente a edificação de uma complexa construção integracionista, mas a consolidação de economias nacionais um pouco mais sólidas. Se o Mercosul lograr reforçar economicamente cada um dos países membros, em especial o Brasil, por força de políticas de estabilização “racionais”, ele já terá realizado uma pequena revolução econômica e política que justificará plenamente o seu lugar na história.

Paulo Roberto de Almeida  
Doutor em ciências sociais, diplomata.  
([pralmeida@mac.com](mailto:pralmeida@mac.com); [www.pralmeida.org](http://www.pralmeida.org))  
Washington, 1091: 3.08.2003