

Problemas conjunturais e estruturais da integração na América do Sul: a trajetória do Mercosul desde suas origens até 2006

Paulo Roberto de Almeida
Professor Uniceub, Brasília
Diplomata brasileiro.

Depois de anos, ou décadas, de tentativas bem intencionadas, mas relativamente infrutuosas, para conformar um espaço econômico integrado na região, desde o início da antiga Alalc – Associação Latino-Americana de Livre-Comércio, derivada do primeiro tratado de Montevidéu, de 1960 – até a atual Aladi – Associação Latino-Americana de Integração, constituída pelo segundo tratado de Montevidéu, em 1980 –, o processo integracionista na América Latina ingressou numa fase de sub-regionalização, ou seja, de diluição em experimentos parciais e geograficamente mais limitados, o que foi seguido de características novas em suas modalidades operacionais. Afastando as linhas mais rígidas dos grandes projetos do passado, os países voltaram-se para esquemas mais graduais e flexíveis, com uma abordagem setorial e mais equilibrada dos principais eixos da integração.

Estas foram, em todo caso, as principais características do mais exitoso projeto de integração dos anos 1990, o Mercosul, que tinha começado por adotar aquela metodologia mais cautelosa em meados da década anterior, mais exatamente a partir de 1985, com os esquemas bilaterais conduzidos pelos novos regimes democráticos da Argentina e do Brasil. Um tratado bilateral de integração, de 1988, vinha coroar esse esforço de constituição de um mercado comum, em dez anos, pelo método dos acordos setoriais, ou protocolos de integração complementar, numa visão relativamente dirigista e administrada desse processo. No início dos anos 1990, entretanto, duas novas administrações mais comprometidas com uma visão liberal da economia e do mundo, decidiram acelerar e aprofundar esse processo, julgado excessivamente cauteloso ou lento, ademais de submetido às limitações intrínsecas a cada setor objeto de acordos de complementação.

O novo esquema Brasil-Argentina de liberalização comercial e de construção do espaço integracionista, logo consagrado no esquema quadrilateral do Mercosul e o seu tratado de Assunção (março de 1991), passou a ser automático, geral e de características fundamentalmente livre-cambistas, em lugar do relativo “dirigismo” do esquema anterior, baseado nos protocolos setoriais. Os novos prazos de integração foram

praticamente reduzidos pela metade – devendo-se alcançar a etapa do “mercado comum” até o início de 1995 –, mas as rebaixas automáticas de barreiras tarifárias deixaram ao sabor do mercado o que os estrategistas anteriores da integração sub-regional pensavam administrar segundo um processo gradual de especialização e de complementação produtiva.

Colocou-se, no mesmo momento – segundo semestre de 1990 –, a questão da possível adesão do Chile ao novo bloco de integração, que passou então a contar com as presenças do Paraguai e do Uruguai. Desde aquela época, porém, assim como em tentativas ulteriores de sua associação mais estreita ao Mercosul, o obstáculo básico a essa adesão do Chile ao esquema sub-regional reside na estrutura linear e única da tarifa comercial chilena, já então bem mais limitada em sua alíquota máxima – e descendente, a partir de apenas 11% -- do que o leque tarifário que o Brasil e a Argentina pretendiam estabelecer como Tarifa Externa Comum.

A despeito de problemas conjunturais bastante graves que então marcavam os respectivos processos de estabilização macroeconômica no Brasil e na Argentina – esta recentemente saída de dois dramáticos surtos hiperinflacionários, aquele ainda batendo-se para eliminar a desindexação generalizada da sua economia –, a liberalização comercial pode caminhar de forma mais ou menos rápida, abrindo espaço para um poderoso aumento do comércio bilateral, que não chegou, entretanto, a desviar os fluxos de terceiros países, uma vez que esse impulso correspondeu a um aumento generalizado das correntes de comércio em várias direções. Não obstante, não foram corrigidas algumas das chamadas “assimetrias estruturais” que conduziram o Brasil a uma crescente especialização industrial e a Argentina a uma ênfase nas indústrias ligadas ao setor primário de sua economia.

Numa primeira fase, a abundância dos investimentos internacionais, acoplada a processos de privatização e de desmonopolização em ambas as economias, permitiu ao Brasil e à Argentina sustentar o aprofundamento da integração comercial, ocorrendo mesmo investimentos recíprocos nos dois países. Movimentos cambiais diferenciados de um lado ou outro do rio da Prata também contribuíram para manter os fluxos de comércio, sendo que o Brasil foi, praticamente, um dos únicos provedores de saldos comerciais para a Argentina, numa fase em que o Plano Cavallo de conversibilidade impunha uma paridade cambial fixa para o peso em relação ao dólar, o que diminuía bastante sua competitividade nos mercados internacionais.

O comércio dentro e fora do Mercosul cresceu bastante – inclusive o comércio intra-ramos e intra-firmas –, observando-se, em particular, a criação de uma “Brasil-dependência” na Argentina, uma vez que esta tinha no seu maior vizinho o destino para mais de um terço de suas exportações totais e um volume praticamente similar nas importações. A “bonança” dos superávits comerciais não pôde, contudo, sustentar-se durante muito tempo, uma vez que a Argentina entrou em uma fase de baixo crescimento no final dos anos 1990, situação ainda agravada pelo aumento dos déficits orçamentários, pela baixa na atração dos investimentos externos – e o conseqüente apelo a emissões importantes nos mercados financeiros internacionais – e pelos violentos tremores financeiros dessa época, que terminaram por atingir de modo dramático o Brasil.

Não é preciso dizer que, a despeito dos avanços logrados no comércio intra-regional, nunca se chegou a estabelecer o prometido “mercado comum”, assim como a união aduaneira, virtualmente existente a partir de 1995, comportava inúmeras exceções à Tarifa Externa Comum, sem mencionar os produtos ainda fora da zona de livre-comércio sub-regional, como o açúcar e a importante indústria automotiva, base, aliás, de grande parte do comércio bilateral entre o Brasil e a Argentina (que incluía ainda certo volume de fluxos administrados, como trigo e petróleo). Tampouco foi possível lograr a coordenação de políticas macroeconômicas e cambiais, inclusive porque a manutenção da paridade fixa do peso no caso argentino impedia qualquer exercício de fixação de alguma banda de flutuação com o novo real do Brasil.

O protocolo de Ouro Preto, assinado no final de 1994 para “completar” o tratado de Assunção, não criou instituições novas para administrar o processo de integração, nem estabeleceu mecanismos para facilitar a coordenação de políticas macroeconômicas ou para aprofundar a integração no plano microeconômico. A despeito da associação ao Mercosul, em 1996, do Chile e da Bolívia como parceiros da “zona de livre-comércio”, não se conseguiu avançar na prometida ampliação do espaço integracionista no âmbito sul-americano, que deveria comportar ainda os países membros da Comunidade Andina de Nações, cuja união aduaneira ostentava mais deficiências do que o próprio Mercosul. Por outro lado, a suposta “ameaça” da Alca – projeto arquitetado pelos EUA desde a conferência de Miami, em dezembro de 1994, para unificar numa mesma zona de livre-comércio todos os países do hemisfério até 2005 – fez com que os países do Mercosul desenvolvessem uma estratégia comercial basicamente defensiva, interrompendo-se os movimentos de abertura para dentro e para fora até que se pudessem negociar todos os

compromissos de liberalização, inclusive nas áreas mais difíceis da agricultura (para os Estados Unidos) e dos serviços e dos investimentos (para o Brasil).

A moeda brasileira manteve-se numa banda relativamente estreita e alinhada ao dólar durante a primeira fase do processo de estabilização conduzido pela administração FHC entre 1995 e 1998, o que levou a uma relativa valorização do real, ao agravamento dos déficits comerciais e aos já referidos saldos positivos acumulados pela Argentina no intercâmbio comercial bilateral durante todos esses anos. A partir de 1997, a sucessão de crises financeiras na Ásia, seguida pela moratória russa em agosto de 1998 conduziu ao primeiro programa de ajuda financeira por parte do FMI ao Brasil no final desse ano. O acordo então concluído – por um montante total de US\$ 41,5 bilhões – previa a continuidade da estabilidade cambial, a despeito de discretas pressões do FMI para a desvalorização do real, o que foi obtido de maneira mais espetacular em janeiro de 1999 quando da inauguração de um novo mandato para o presidente Cardoso.

Esta conjuntura representou também um choque para a Argentina e o início de uma fase crítica para o Mercosul que se prolonga, praticamente, até os nossos dias. Mesmo se os saldos comerciais favoráveis não desaparecem de todo, no seguimento imediato da crise do real, as condições de competitividade estrutural se alteraram de modo sensível, com perda de confiança na capacidade da economia argentina de recuperar-se e enfrentar os novos desafios do regime de flutuação da moeda brasileira. A Argentina ainda arrastou-se por dois anos na ficção do seu plano de conversibilidade, acumulando uma enorme dívida externa e sucessivos planos de ajuda com o FMI que apenas remediavam, sem resolver definitivamente, o que agora parecia uma crise terminal. Esta ocorreu no final de 2001, não sem antes obrigar o Brasil a negociar um segundo acordo de sustentação financeira com o FMI que, como o primeiro, teve função essencialmente preventiva.

Mais ainda do que na fase anterior (meados dos anos 1990), o Brasil passou a atrair investimentos nos setores industriais e de serviços, deixando a Argentina numa incômoda posição de “sócio menor”, o que provavelmente afetou o esquema de integração mais pelos seus efeitos propriamente “psicológicos” do que pelo real impacto nas correntes bilaterais de comércio. Tentativas de “coordenação macroeconômica”, de um lado, e ameaças de dolarização completa, de outro, não resolveram os problemas conjunturais do Mercosul, que se viu mergulhado em profunda crise de identidade, ademais do próprio decréscimo brutal dos fluxos totais de comércio intra-regional nos primeiros anos da presente década.

O processo eleitoral no Brasil, no decorrer de 2002, aliás coincidente com mais uma pacote de ajuda do FMI – desta vez pela quantia historicamente inédita nos registros da instituição de Washington, de USS 30 bilhões –, e a transição política altamente volátil observada na Argentina durante esse período, não contribuíram para diminuir o clima de crise no Mercosul, a despeito das promessas da nova administração de Luís Inácio Lula da Silva de dar toda prioridade ao esquema sub-regional e de reconstruir a relação especial com a Argentina. Em especial na área industrial, os déficits setoriais começaram a se acumular, ameaçando inverter a bonança dos anos 90, o que efetivamente se consolidou a partir de 2003.

A Argentina começou a utilizar-se, de modo cada vez mais freqüente e sem a devida consulta bilateral, de mecanismos permitidos ou abusivos de defesa comercial, em especial salvaguardas unilaterais e processos de antidumping em vários setores ameaçados de “desindustrialização”. Não é preciso dizer que o setor automotivo nunca logrou conhecer o prometido livre-comércio. Uma violenta crise financeira no Uruguai e problemas persistentes no Paraguai também atuaram para conduzir o Mercosul a um estado de “anemia integracionista” jamais visto em sua história. A despeito de uma volta ao crescimento dos fluxos intra-regionais de comércio a partir de 2003, sobretudo entre as duas grandes economias, permaneceram os desequilíbrios setoriais, motivando demandas por proteção por parte da União Industrial Argentina, geralmente atendidos pela nova administração de Nestor Kirchner.

A Argentina voltou a acreditar que o Brasil pretendia reduzi-la a um mero papel de fornecedor de produtos primários, reservando para si todas as cadeias de maior valor agregado, o que de certo modo era confirmado em quase todas as áreas, devido ao tremendo esforço de adaptação produtiva conduzida pela indústria brasileira no curso do processo de liberalização comercial dos anos 90 e, depois, em virtude dos novos ganhos de competitividade adquiridos a partir da desvalorização de 1999. As autoridades argentinas, ademais, acusavam repetidamente o Brasil de competição desleal na atração de investimentos, graças a incentivos fiscais que se somavam às economias de escala de um mercado quatro vezes superior ao da Argentina. Esse efeito pode ter ocorrido de forma concreta no setor automotivo, base essencial do comércio bilateral e poderoso fator de impulso ao crescimento dados seus efeitos em cadeia. Mas, tampouco pode ser descartada a razão da queda dos investimentos diretos estrangeiros na Argentina ao seu dramático rompimento com a comunidade financeira internacional e o tratamento duro que a administração Kirchner passou a conceder aos investidores já instalados no país.

O essencial dos desequilíbrios comerciais, contudo, se deu por incapacidade da indústria argentina de se modernizar rapidamente, levando ao que foi chamado de “invasão industrial brasileira”, evidente na linha branca – aparelhos eletrodomésticos – e em vários outros insumos industriais. Em 2004 a Argentina começou a pressionar pela adoção de um instrumento de salvaguardas automáticas, eufemisticamente caracterizado como sendo um “mecanismo de adaptação competitiva”, que ela pretendia implementar de maneira unilateral. Anteriormente, ela já tinha insistido numa espécie de “gatilho cambial”, que deveria produzir os mesmos efeitos a partir da desvalorização do real, o que foi contudo abandonado em face da persistente valorização da moeda brasileira em face do dólar a partir de 2003.

O crescimento persistente do comércio exterior brasileiro – que praticamente dobrou de 1995 a 2005 – também fez diminuir o peso e a importância do Mercosul no intercâmbio global do principal país da América do Sul, ao mesmo tempo em que novas oportunidades se abriam dentro e fora da região. Um acordo de associação do Peru ao Mercosul, em 2003, ademais de novos acordos de liberalização comercial com os demais sócios da CAN em 2004, ainda que pouco significativos em termos de aumento do volume de comércio no curto prazo, podem contribuir para a expansão comercial brasileira na América do Sul no futuro de médio prazo. Do lado argentino, o peso do Brasil continua determinante, o que configura novos motivos de preocupação para os industriais da nação platina.

No plano político, pode-se dizer que ambos os governos, brasileiro e argentino, desconfiam, bem mais que seus predecessores, das virtudes do livre-comércio, o que os levou a privilegiar, novamente, uma conformação integracionista baseada no velho método dos protocolos setoriais e das negociações de complementaridade recíproca. Finalmente, no início de 2006, ambos os países concluíam o tão ambicionado projeto argentino de um mecanismo de salvaguardas setoriais, recebido com entusiasmo naquele país e com imensos reclamos por parte da indústria brasileira. Ainda no plano político, diversos outros projetos não comerciais foram impulsionados, com o apoio declarado do governo brasileiro, como a criação de um fundo “corretor” de assimetrias estruturais – a ser utilizado sobretudo pelos dois sócios menores, mas com maior volume de financiamento por parte do Brasil – e a instituição de um “parlamento” do Mercosul, considerado um aperfeiçoamento institucional. Não se voltou mais a falar de uma “moeda comum”, mas permanece viva a demanda por mecanismos de coordenação

de políticas macroeconômicas, na prática tornados difíceis em virtude das diferenças operacionais entre os tipos de políticas seguidas em cada um dos países.

Permanecem as demandas pelo estabelecimento de “cadeias produtivas setoriais conjuntas”, iniciativas inviabilizadas na prática pela incapacidade dos governos de cada um dos países de prestar assistência financeira ou empreender investimentos em base a recursos públicos. Mas voltou-se a dar bastante ênfase, sobretudo sob impulso político do governo brasileiro, aos projetos de integração física continental, objeto principal do grande empreendimento iniciado pelo governo Lula de constituição da “Comunidade Sul-Americana de Nações”, ela mesma herdeira da iniciativa anterior do governo de FHC, conhecida como IIRSA (Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana).

Assim, ao mesmo tempo em que todos os esforços de “relançamento comercial” do Mercosul foram sendo sucessivamente frustrados, cresceram as iniciativas políticas de integração física continental, em especial no setor energético, projeto ainda mais ampliado a partir do ingresso “político” da Venezuela no Mercosul, em dezembro de 2005. Com a diluição da “ameaça” da Alca – inclusive a partir de sua virtual paralisação na terceira cúpula hemisférica, em Mar del Plata, no final de 2005, por atuação conjunta da Argentina, do Brasil e da Venezuela –, os países sul-americanos tentam construir, com estratégias e objetivos muito diversos, uma nova agenda integracionista para a região, menos voltada para a liberalização comercial e mais orientada para a cooperação política e o estabelecimento de ligações físicas.

Eles acreditam que, assim fazendo, conseguirão atrair os investimentos externos necessários para viabilizar imensos projetos de infra-estrutura nos terrenos da energia, comunicações e transportes. Não é totalmente seguro de que o consigam, inclusive porque o atrativo principal, em termos de comércio, investimentos e financiamento, ainda continua sendo a economia dos EUA, único país que possui o mercado suscetível de absorver os produtos ainda pouco sofisticados da maior parte desses países. Não obstante a viabilidade de vários desses projetos, o principal fator limitativo parece continuar sendo a volatilidade política na região, dramatizada ao extremo na região andina nos últimos três ou quatro anos.

A despeito da dimensão relativamente modesta de sua economia, o Chile é o país que tem confirmado sua vocação para a estabilidade e o crescimento, com redução paulatina das desigualdades sociais – ainda relativamente elevadas – e uma disposição continuada para a abertura comercial e sua incorporação plena nos circuitos da globalização. Num momento em que vários dos líderes da região ainda insistem em

manter uma postura de recusa da interdependência global, preferindo fazer vibrantes discursos antiimperialistas em encontros do Fórum Social Mundial, o Chile confirma sua agenda liberal e desponta com um perfil de membro da OCDE, se tal fosse possível no horizonte previsível. Trata-se do único “tigre asiático” numa região que continua ainda a apresentar, com algumas exceções, os traços típicos da América Latina desde tempos recuados, feitos de pobreza, desigualdades sociais, instabilidade política e especialização em produtos primários. A América do Sul continua a mover-se lentamente no cenário internacional.

Brasília, 13 de fevereiro de 2006