

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL): O MULTILATERALISMO NA ALADI

*Beky Moron de Macadar**

O Tratado de Assunção, assinado pelos presidentes da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em 26 de março de 1991, criou o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Este artigo objetiva analisar alguns aspectos do Tratado e ver que tipo de encaminhamento é dado a certas questões-chave da integração.

Numa primeira seção, faz-se uma breve análise do contexto internacional, salientando a tendência mundial à formação de blocos econômicos regionais. Numa segunda seção, mostra-se que, no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), vem se multiplicando o número de acordos bilaterais e multilaterais limitados a um grupo reduzido de países. Na terceira seção, analisa-se o caso mais recente de integração sub-regional na ALADI: o MERCOSUL.

O contexto internacional

A partir da década de 80, ocorreu uma série de fatos que sinalizam uma mudança nos rumos da economia mundial. Em 17 de fevereiro de 1986, foi assinado o Ato Único Europeu, pelo qual os países-membros da Comunidade Econômica Européia (CEE) se comprometem a concluir o mercado interno europeu até 31 de dezembro de 1992.

O prazo de 31 de dezembro de 1990, inicialmente fixado pelos países signatários do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) para finalizar a Rodada Uruguai de negociações multilaterais, venceu sem terem sido alcançadas definições em torno de várias questões polêmicas do comércio internacional: o excessivo protecionismo à agricultura, principalmente nos países desenvolvidos, e mais especificamente no caso da CEE; a inclusão dos serviços nas normas do GATT; e a proteção da propriedade intelectual. Entretanto algumas tentativas de re-

* Economista da FEE.

tomada das negociações vêm sendo feitas, e, caso as mesmas se concretizem, o prazo de negociações poderá estender-se além do limite já esgotado. Porém, desde já, existem grandes dúvidas em relação ao resultado final.

Diante do risco crescente do fracasso das negociações multilaterais em curso na Rodada Uruguai, os Estados Unidos têm empreendido uma estratégia que corre paralela às negociações do GATT e que vem sendo conhecida como a do "minilateralismo". Ou seja, uma vez que as negociações multilaterais que envolvem um grande número de países têm avançado muito lentamente e o resultado final, aparentemente, não atingirá as expectativas norte-americanas, a política alternativa encontrada pelos EUA tem sido a de promover uma imensa zona de livre comércio com países selecionados na medida das suas necessidades. Isso já foi consagrado, num primeiro momento, pela implementação por parte dos EUA da Iniciativa para a Bacia do Caribe, que estabelece uma área de tarifas preferenciais, e, mais recentemente, pelos acordos de livre comércio [Free Trade Agreements (FTA)] com Israel e com o Canadá. É nessa direção que também aponta o anúncio do Presidente George Bush, em junho de 1990, da Iniciativa para as Américas, e o informe que fez ao Congresso, em fevereiro deste ano, a respeito da sua intenção de iniciar conversações com o México e o Canadá para criar uma enorme área norte-americana de livre comércio. Apesar de a iniciativa em relação a parceiros de escassa expressão econômica no comércio internacional ter sido ocasionada por motivos mais geopolíticos do que econômicos, o acordo de livre comércio com o Canadá, que entrou em vigor em janeiro de 1989, inspira-se numa estratégia de mais amplo alcance a nível da economia mundial.

De fato, assiste-se à configuração de poderosos "megablocos", formais — como é o caso da CEE-92 e dos Estados Unidos-Canadá e; possivelmente, México — e informais, como na região da Bacia do Pacífico, em que se fortalecem as interdependências entre o Japão, os chamados "tigres asiáticos" (Coreia do Sul, Hong Kong, Taiwan e Cingapura) e os países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) (Filipinas, Malásia, Tailândia, Indonésia, Cingapura — que também faz parte dos "tigres asiáticos" — e Brunei, país com menor expressão dentro da Associação), assim como os vínculos comerciais cada vez mais estreitos entre as províncias costeiras da China e os "tigres asiáticos". Na própria Bacia do Pacífico, Austrália e Nova Zelândia já tinham assinado formalmente um FTA no início da década de 80.

Um outro aspecto a levar em conta nas alterações da configuração mundial são as transformações que vêm sofrendo os regimes socialistas da União Soviética e dos países do Leste Europeu. A época da chamada

"guerra fria" parece ter sido superada, o que se manifesta na acelerada retração do conflito Leste-Oeste e no apoio financeiro que as economias do bloco socialista vêm recebendo por parte dos países desenvolvidos.

No que diz respeito à América Latina, ela tem ficado cada vez mais distanciada da dinâmica dos centros hegemônicos. Do ponto de vista dos interesses da segurança hemisférica, a América Latina já não apresenta o mesmo risco para os Estados Unidos quanto na década de 60, época em que a União Soviética tentou instalar seus mísseis em Cuba e em que "Ché" Guevara liderava a guerrilha na Bolívia. Nesse sentido restrito de segurança hemisférica, o subcontinente perdeu em importância. Mas, por outra parte, não foi totalmente esquecido, uma vez que a proposta de uma ampla zona de livre comércio desde o Alasca até a Terra do Fogo, contida na Iniciativa para as Américas, foi colocada em discussão.

América Latina: o bilateralismo e o multilateralismo nos esquemas de integração

Sem dúvida, os mandatários latino-americanos não têm ficado insensíveis ao quadro internacional delineado nos parágrafos anteriores. Com grande senso político, constataam que a América Latina, nas duas últimas décadas, tem perdido participação tanto no comércio internacional de mercadorias quanto como receptora de investimentos oriundos dos países desenvolvidos e que não existem perspectivas de uma rápida inversão dessa tendência. Ao mesmo tempo, percebem que a formação de grandes espaços econômicos unificados — blocos regionais — é uma tendência irreversível que já está causando modificações nos fluxos do comércio mundial, alterando a importância relativa das regiões e levando a medidas protecionistas intrabloco. Assim, percebem também que os parceiros comerciais daqueles países que não pertencem a um dos blocos já existentes ou em vias de formação deverão negociar não com outros países, mas, sim, com grupos de países integrados, e quem ficar de fora de algum bloco estará numa posição de barganha muito fraca e vulnerável. Logo, às velhas motivações invocadas para redinamizar a integração latino-americana (tais como a idéia cepalina de substituição regional de importações, economias de escala, ampliação dos mercados) devem se juntar outras mais atuais, do tipo: negociação conjunta das ofertas exportáveis, atração de investimentos para a região, mercado potencial para outros blocos, inserção competitiva na economia mundial, etc.

Os antigos esquemas de integração latino-americana — que, apesar de ficarem muito aquém dos seus objetivos iniciais, tiveram algum sucesso em termos de aumento do comércio intra-regional — entraram em crise a partir da segunda metade da década de 70. O Tratado de Montevideu que criou a ALADI em 1980 tentou dar uma sobrevida às pretensões integracionistas dos países da antiga Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), que tinha sido fundada em 1960, tornando-se mais flexível e permitindo que sob seu "guarda-chuva" se desenvolvessem esquemas de integração bilateral que não obrigassem a universalizar as vantagens acordadas a um país para todos os países membros da ALADI. É assim que, na década de 80, se viu proliferar inúmeros convênios bilaterais, muitos deles motivados pela necessidade de revisar e ratificar compromissos comerciais celebrados no âmbito da ALALC. É o chamado processo de renegociação do "patrimônio histórico" que a ALADI teve que empreender nos primeiros anos da sua existência. Outros convênios bilaterais, porém, foram o resultado de novas concessões pactuadas devido à flexibilidade introduzida na ALADI. Chavez (1988) chegou a identificar 130 convênios bilaterais dessa espécie no período 1981-86.

O bilateralismo, uma vez que estabelece fórmulas de cooperação e integração entre apenas duas unidades econômicas, tem a vantagem de encurtar as negociações que levem a uma coincidência de objetivos e de resultados mutuamente vantajosos. Mas o uso abusivo do bilateralismo pode criar obstáculos à busca de soluções multilaterais de alcance mais amplo. Os benefícios reciprocamente concedidos em convênios bilaterais tendem a criar distorções que, uma vez consolidadas, tornam ainda mais complexas as negociações multilaterais. No novo Tratado de Montevideu de 1980 postula-se um "pluralismo convergente", expressão imprecisa que pretende sintetizar a compatibilidade de objetivos bilaterais e multilaterais num mesmo instrumento. É a saída encontrada para a aceitação dos Acordos de Alcance Parcial (AAP) nas relações comerciais bilaterais e para outras modalidades de integração e cooperação bilateral, com a esperança de que futuramente a convergência de interesses leve a cristalizar o multilateralismo. Nessa corrente de pensamento insere-se o Tratado de Constituição do MERCOSUL. Seu precursor é o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina (PICE) de 1986, mais tarde ratificado pelo Tratado de Integração assinado pelos Presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín em novembro de 1988. Esse é um claro exemplo de uma experiência bilateral, amparada pela ALADI, transformando-se numa experiência multilateral e ao mesmo tempo sub-regional. A passagem para o multilateralismo não transcorre sem ônus. Em prol da celeridade, foram sacrificados muitos dos avanços já alcançados no PICE e nos 24 protocolos bilaterais negociados entre o Brasil e a Argentina a partir de 1986, conforme será abordado posteriormente.

O MERCOSUL

O Tratado de Constituição do MERCOSUL — chamado oficialmente de Tratado de Assunção — consta de seis capítulos, 24 artigos e cinco anexos. Declara-se em seu preâmbulo que:

"(...) a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social (...)" (GM, 26.3.91, p.9).

Já no primeiro artigo, é estabelecido como objetivo "constituir um mercado comum, que deverá estar conformado a 31 de dezembro de 1994" ou seja, no curto espaço de quatro anos, e que esse mercado comum implica:

"a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, de eliminação dos direitos aduaneiros e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida equivalente;

"o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum com relação a terceiros Estados e a coordenação de posições em foros econômicos — comerciais regionais e internacionais;

"a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-partes: de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de competição entre os Estados-partes;

"o compromisso dos Estados-partes de harmonizar suas legislações nas áreas correspondentes, com vistas ao fortalecimento do processo de integração" (GM, 26.3.91, p.9).

Durante o período de transição que se estenderá desde a entrada em vigor do Tratado até 31 de dezembro de 1994, os principais instrumentos para a constituição do Mercado Comum serão:

- a) um programa de liberalização gradual do comércio, que consistirá em reduções tarifárias progressivas e lineares, além do compromisso da eliminação das restrições não tarifárias de qualquer natureza;

- b) a coordenação das políticas macroeconômicas, que se realizará "pari passu" com a desgravação tarifária e a eliminação das restrições não tarifárias;
- c) uma tarifa externa comum;
- d) a adoção de acordos setoriais.

Os Estados-partes reconhecem diferenças específicas de ritmo para o Paraguai e o Uruguai na aplicação do Programa de Liberalização Comercial (Anexo I do Tratado).

Durante o período de transição, a estrutura orgânica para a administração e a execução do Tratado e dos acordos específicos que venham a ser adotados estará a cargo dos seguintes órgãos: o Conselho do Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum. O Conselho estará integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e os Ministros de Economia dos Estados-partes. É o órgão superior do Mercado Comum e a ele correspondem a condução política e a tomada de decisões para atingir os objetivos e cumprir com os prazos preestabelecidos.

O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do Mercado Comum e será coordenado pelos Ministérios de Relações Exteriores dos Estados-partes. Terá prerrogativas de iniciativas, e, dentre suas funções, estão as de tomar as providências necessárias para o cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho, propor medidas concretas destinadas à aplicação do Programa de Liberalização Comercial, a coordenação de políticas macroeconômicas e a negociação de acordos em relação a terceiros; assim como fixar o programa de trabalho que garanta a consecução dos objetivos.

Durante o período de transição, as decisões do Conselho do Mercado Comum serão tomadas por consenso.

Com o objetivo de facilitar o avanço até a conformação do Mercado Comum, estabelecer-se-á uma comissão parlamentar conjunta.

O Artigo 18 indica que:

"Antes do estabelecimento do Mercado Comum, a 31 de dezembro de 1994, os Estados-partes convocarão uma reunião extraordinária com o objetivo de determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, bem como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões".

Isso quer dizer que, durante o período de transição, não se cogita do funcionamento de órgãos supranacionais, mas que a estrutura institucional definitiva será determinada antes do estabelecimento do Mercado Comum em 1994, havendo a possibilidade de, futuramente, vir a ser criado esse tipo de instituições.

O Tratado estará aberto à adesão dos demais países-membros da ALADI, mas as solicitações somente poderão ser examinadas depois de cinco anos de vigência do Tratado. A única exceção é para países-membros da ALADI que não formem parte de outros esquemas de integração sub-regional ou de associação extra-regional (o único país que se enquadra nessa exceção é o Chile, mas este vem recusando os convites para integrar o MERCOSUL).

Os vários Anexos do Tratado estão constituídos como segue.

- Anexo I: estabelece o sistema progressivo de redução das tarifas alfandegárias e das listas de exceções contempladas no comércio entre os quatro países.
- Anexo II: institui o regime de qualificação de origem, isto é, são estabelecidos graus mínimos de nacionalização dos produtos para que esses bens recebam o tratamento de nacionais e se beneficiem do programa de desgravação.
- Anexo III: trata da sistemática que será utilizada para a solução de controvérsias.
- Anexo IV: regula a aplicabilidade de cláusulas de salvaguarda à importação.
- Anexo V: fixa um prazo de 30 dias após a entrada em vigor do Tratado para a criação de subgrupos de trabalho necessários à coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais. Num primeiro momento, esses subgrupos são 10: assuntos comerciais, assuntos aduaneiros, normas técnicas, políticas fiscal e monetária relacionadas com o comércio, transporte marítimo, política industrial e tecnológica, política agrícola, política energética, e coordenação de políticas macroeconômicas.

De fato, a primeira conclusão que se pode tirar é de que o Tratado de Assunção representa, antes de mais nada, a expressão jurídica de um protocolo de intenções. Em termos de conteúdo é mais avançado do que outros tratados anteriores de integração regional ou sub-regio-

nal latino-americana, pois, além da ênfase na derrubada das barreiras comerciais, contempla, de forma expressa no próprio Tratado, a harmonização das políticas macroeconômicas e a adoção de acordos setoriais.

A harmonização e a coordenação das políticas macroeconômicas envolve — para os países-membros — a perda de graus de liberdade para alcançar um mínimo de coerência entre os mesmos. Assim, o custo mais expressivo de um processo de integração reside na perda gradual de soberania, por parte de cada país-membro, na formulação das suas políticas macroeconômicas (cambial, comercial, tributária, de subsídios, do meio ambiente, legislação trabalhista, etc.), que são as que afetam as condições de concorrência e podem provocar distorções nas vantagens comparativas de cada país. Na ALADI, não existe nenhum reconhecimento explícito do conflito entre soberania e integração, sendo que cada país tem plena liberdade para implementar a sua política nacional e de comércio exterior. Já no PICE, o Protocolo nº 24, que trata do planejamento econômico e social, institui um grupo de trabalho binacional, que deverá, entre outras funções, elaborar projetos de acordos específicos de harmonização e coordenação das políticas macroeconômicas. O MERCOSUL retoma a mesma preocupação do PICE e, por meio do Anexo V, estabelece a criação de subgrupos de trabalho para a coordenação dessas políticas. Não obstante os governos da região ainda hesitam em delegar poderes a instituições supranacionais, o que representaria um passo crucial na consecução dos objetivos. O caso da CEE é ilustrativo:

"(...) o funcionamento da Comunidade Européia não é puramente intergovernamental; com efeito, as instituições comunitárias dispõem de poderes próprios e a organização das suas relações tende a fazer prevalecer o interesse geral dos europeus; (...) o Conselho de Ministros e a Comissão, quando dispõe de poderes de decisão autônomos, formulam atos jurídicos que têm força de lei e que, em muitos casos, se aplicam diretamente aos cidadãos" (CEE, 1989, p.13).

Em relação à liberalização do comércio, o Tratado de Assunção adota uma sistemática abrangente e com um número reduzido de itens nas listas de exceções (mais numerosos para os países de menor desenvolvimento relativo: Paraguai e Uruguai). Aliás, o tratamento diferenciado para esses países se limita à aceitação de um número maior de itens nas listas de exceções e à defasagem de um ano na redução dessas listas, ou seja, o Paraguai e o Uruguai têm até 31 de dezembro de 1995 para a eliminação total das mesmas.

Como é que ocorria a liberalização do comércio nos outros esquemas de integração da região?

Na ALALC, a base da negociação era produto por produto, sujeita à petição das partes interessadas. Dois instrumentos principais foram estabelecidos: as chamadas Listas Nacionais e a Lista Comum. As Listas Nacionais incluíam as preferências outorgadas por parte de cada país a todos os outros participantes. A Lista Comum incluía os produtos em relação aos quais os países concordavam em eliminar todas as restrições comerciais. Na renegociação do "patrimônio histórico" na ALADI,

"(...) as preferências nas listas se negociaram sobre bases bilaterais, com a exceção do Grupo Andino que atuou em bloco. Desse modo, a tendência foi um retorno ao bilateralismo. As preferências foram negociadas como percentuais das tarifas alfandegárias nacionais, o que representa um progresso em relação à base heterogênea de preferências da ALALC" (French-Davis, 1989, p.50).

O Tratado de Integração e Cooperação entre o Brasil e a Argentina (1988) modificou a política tarifária introduzida no PICE, em 1986, e estabeleceu a sistemática de cortes tarifários lineares e periódicos para acelerar o intercâmbio comercial entre os dois países.

O MERCOSUL recolhe essa experiência da integração Brasil-Argentina e estabelece também o sistema **progressivo, linear e automático** de redução das tarifas alfandegárias, reconhecidamente mais eficaz num processo de integração.

Já em relação à adoção do mecanismo de acordos setoriais, esta tem seus antecedentes nos acordos de complementação da ALALC. Nesses acordos de complementação,

"(...) dois ou mais países podiam acordar liberalizar o comércio de um grupo específico de produtos e estabelecer outros mecanismos para promover o intercâmbio recíproco. A partir de 1964, as preferências outorgadas dentro de um convênio eram extensivas somente aos países participantes do convênio. Na prática, os convênios se elaboraram em reuniões setoriais, com a participação ativa dos empresários do respectivo ramo industrial.

"Os acordos de complementação ocorreram principalmente nos setores com produção diversificada intrafirma, o que tor-

nava mais factível a especialização no interior da empresa. Frequentemente, estabeleceram-se acordos entre subsidiárias de empresas estrangeiras, as quais podiam facilmente montar um esquema de especialização e utilizar as preferências tarifárias, uma vez que já contavam com os correspondentes canais de comercialização. De fato, entre as empresas participantes nas reuniões setoriais que posteriormente se materializaram em acordos, existiu uma presença expressiva de corporações transnacionais (Tironi, 1976). Deste modo, os representantes de uma mesma corporação transnacional se encontravam em posição de negociar a partir das próprias delegações **nacionais** dos países hóspedes das subsidiárias" (Ffrench-Davis, 1989, p.40, tradução da autora).

O Grupo Andino soube criar uma política setorial mais elaborada. Os Programas Setoriais de Desenvolvimento Industrial (PSDI) foram idealizados como o principal instrumento direto para a planificação industrial de interesse regional e para uma distribuição equitativa dos benefícios da integração entre países com diferentes níveis de desenvolvimento relativo.

Na ALADI, os acordos de complementação foram substituídos por acordos comerciais de alcance parcial, que cobriram 25 setores. Novamente, nesse caso, o bilateralismo foi a regra.

No PICE, o instrumento escolhido para a integração setorial foi o protocolo. Os bens de capital, a siderurgia, a indústria automobilística, a indústria alimentícia, entre outros, mereceram protocolos separados, o que denota a ênfase na integração intra-setorial desejada.

O MERCOSUL, apesar de apelar para a adoção de acordos setoriais, peca pela extrema generalidade e pela ausência de uma política industrial comum que defina as prioridades e estabeleça as regras para o desenvolvimento industrial conjunto. A mesma falta de definição verifica-se em relação à pretendida coordenação das políticas macroeconômicas. Ou seja, parte-se da estaca zero em termos da explicitação do encaminhamento que será dado para atingir os importantes objetivos traçados no Tratado.

Também não se inclui nenhuma menção a qualquer tipo de fundo de investimentos, semelhante ao criado pelo Protocolo nº 7 do PICE, nem se operacionalizam as condições para o estabelecimento de empresas binacionais, como foi feito pelo PICE através do Protocolo nº 5. Temas importantes, como integração fronteiriça, integração cultural, cooperação nuclear, cooperação aeronáutica, tratados nos protocolos do PICE, não são contemplados.

Igualmente ausente está a orientação quanto ao tratamento que será dado ao capital estrangeiro, embora esse assunto seja uma questão-chave na integração entre países do Terceiro Mundo. Como já foi assinalado anteriormente, as subsidiárias das empresas transnacionais são as que têm as melhores condições iniciais para aproveitar as oportunidades abertas pela integração. Se o tratamento é diferenciado em cada país, a concorrência para atrair os novos investimentos poderá resultar prejudicial para a região integrada, como um todo, inclusive em termos de retenção dos benefícios.

A rapidez com que as quatro nações chegaram a um texto de consenso e assinaram o Tratado de Assunção não deve surpreender, pois as indefinições são muitas e ainda não ficou claro quais os custos e os benefícios para as partes contratantes. É fácil conciliar interesses de modo genérico, mas, na medida em que se exijam definições mais precisas, as diferenças e dificuldades não vão tardar em aparecer.

Não pode deixar de ser feita uma comparação com o demorado processo de negociação da unificação européia, desde a época da assinatura dos Tratados de Roma, em 1957, que instituem a Comunidade Econômica Européia e a Comunidade Européia de Energia Atômica, até a assinatura do Ato Único Europeu em 17 de fevereiro de 1986. Trata-se, este último, de um instrumento institucional que altera os tratados anteriores e cujo objetivo é melhorar o futuro funcionamento da Comunidade e alargar o seu campo de atividade, com a finalidade de criar um verdadeiro mercado interno até 1992. Isso significa que depois de um processo de quase 30 anos de integração e cooperação econômica, a CEE ainda julgou que precisava de mais sete para chegar a uma **sintonia fina** e completar o processo de unificação econômica.

Um segundo exemplo, menos ambicioso em seu objetivo final, pois aspira apenas à criação de uma zona de livre comércio, é o acordo bilateral assinado pelos governos de Estados Unidos e Canadá, que entrou em vigor em janeiro de 1990. Esse acordo estabelece que até 1999 deverão ser eliminadas todas as tarifas alfandegárias que incidem sobre o comércio bilateral. Ou seja, esses dois países, extremamente semelhantes em termos de padrões de consumo, níveis de renda e conduta empresarial, estimam que será necessário um prazo de 10 anos para concretizar os objetivos do acordo. É claro que o FTA entre Estados Unidos e Canadá transcende os critérios convencionais de um acordo de livre comércio, uma vez que uma imensa variedade de políticas serão contempladas pelo acordo. Tal é o caso da harmonização das normas técnicas; da eliminação parcial dos subsídios à agricultura e do acompanhamento recíproco da política agrícola; da harmonização da política

energética; das compras do setor público; da inclusão do setor de serviços; da regulação dos novos investimentos; da proteção da propriedade intelectual; etc.

Isso significa que no acordo Estados Unidos-Canadá foi superada a "camisa-de-força" que a teoria econômica tradicional estabeleceu a partir de Bela Balassa (1964), ao descrever as etapas em direção a formas cada vez mais completas de integração (área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e integração econômica completa). Nesse acordo, desenvolvem-se **formas mistas** inovadoras, que incluem elementos selecionados de algumas das etapas, funcionais aos objetivos de criar os mecanismos necessários para garantir condições eqüitativas de acesso aos mercados, e isso é feito com um grau surpreendente de detalhamento (o texto completo consta de 315 páginas). Já no caso do MERCOSUL, a transcrição do Tratado coube em menos de uma página de jornal.

Assim, parafraseando Araújo Jr. quando escreve em relação ao Tratado de Integração entre Brasil e Argentina, excluída a hipótese de imprudência, como se explica a facilidade com que os governos de Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai assumiram compromissos que nas negociações entre Estados Unidos e Canadá nem foram cogitados? (Araújo Jr., 1990).

Sem dúvida, a inserção dos países latino-americanos nas correntes dinâmicas da economia mundial deve ser, atualmente, uma das questões que mais preocupa os governantes da região. Alguns, como os do México e do Chile, optaram por negociar uma integração direta com o Primeiro Mundo, haja vista as expectativas de esses países virem a assinar acordos de livre comércio com os Estados Unidos. Outros optaram por fortalecer seus vínculos regionais como primeiro passo para, juntos, enfrentarem os desafios do final de século numa posição de barganha mais favorável. Nesse sentido, cabe interpretar o MERCOSUL mais como uma aliança política para formar um bloco negociador do que como um projeto viável de formação de um mercado comum no curtíssimo espaço de tempo de quatro anos. Confirmam essa hipótese as declarações do Ministro das Relações Externas do Uruguai, Hector Gros Espiell:

"Dentro em breve firmaremos, num passo que constitui o primeiro ato conjunto dos países integrantes do Mercosul frente a um terceiro país, um acordo inovador em matéria comercial e de investimentos com os Estados Unidos, no âmbito da Iniciativa para as Américas, apresentada pelo Presidente George Bush em junho de 1990" (FSP, 26.3.91).

O Ministro refere-se à negociação do acordo básico ("framework agreement") que os quatro integrantes do MERCOSUL deverão assinar no contexto da Iniciativa para as Américas, segundo declarações do assessor da United States Trade Representative (USTR), ou seja, do escritório da representante especial de comércio da Casa Branca, que está negociando a liberalização comercial com os países latino-americanos (GM, 29.3/1.4.91, p.3).

É importante salientar que a mensagem do Presidente Bush sugere três fases no processo de constituição de uma zona hemisférica de livre comércio. A primeira consiste na celebração de acordos de estrutura básica de liberalização comercial, como passo prévio da segunda fase, isto é, a conclusão de acordos de livre comércio. No longo prazo, a soma de acordos bilaterais ou sub-regionais levaria à formação de uma zona hemisférica livre de barreiras à movimentação de bens e, possivelmente, de alguns tipos de serviços (Bouzas, 1990; GM, 28.6.90, p.8).

Por outra parte, contrariamente ao ocorrido no mercado comum da CEE e no FTA entre Estados Unidos e Canadá, o MERCOSUL não é o produto de pressões empresariais para aprofundar vínculos preestabelecidos. Já em 1938, 60% do comércio exterior dos países da Europa ocidental era comércio intra-regional. Esse percentual, apesar de ter sofrido uma queda nos anos do imediato pós II Guerra Mundial, já tinha sido totalmente recuperado por volta de 1955 (Massad, 1989). No caso dos Estados Unidos-Canadá, o montante anual do comércio antes do acordo girava em torno de US\$ 160 bilhões norte-americanos. Ou seja, as interdependências já eram muito grandes nos dois primeiros casos, e a vontade política veio sancionar e fortalecer o sólido vínculo pre-existente entre essas economias. No caso do MERCOSUL, a vontade política antecede as interdependências. O comércio intra-ALADI (e intra-ALALC até 1980) sempre foi bastante inexpressivo e inclusive já foi maior (no período 1975-84, por exemplo, a participação deste caiu de 17 para 11% do comércio exterior total dos países-membros) (Macadar & Bello, 1989, p.201), porém, como diz o Ministro de Economia do Chile,

"A cooperação e a crescente integração das economias latino-americanas somente podem ser fundadas nas expectativas reais de benefícios mútuos para todos os participantes. Se os empresários, transportadores, trabalhadores, exportadores, banqueiros dos nossos países não vêem na integração benefícios claros, a integração não será feita, por mais que os políticos e os intelectuais pronunciem belos discursos a seu respeito" (Ominami, 1990, tradução da autora).

Comentários finais

As tentativas de integração entre países em desenvolvimento sempre foram penosas, pois, além do conflito permanente entre integração e soberania, a heterogeneidade no grau de desenvolvimento dos países tem causado bloqueios e retrocessos.

Num mundo de crescentes interdependências, a integração regional entre países vizinhos do Terceiro Mundo ainda é considerada por muitos um estímulo ao crescimento econômico, mas a integração com o Primeiro Mundo é vista por alguns governantes como a aspiração máxima.

Saliente-se que a integração econômica por si só não é uma panacéia, que ela pode chegar a ser funcional à acumulação do capital, mas se não contempla simultaneamente o crescimento com equidade, não poderá contribuir para resolver os graves problemas que afligem grande parte da população latino-americana.

Existe hoje em dia uma contradição crescente entre as políticas, neoliberais que vêm sendo implementadas nos países da região, em que é postulado que os agentes econômicos devem atuar de acordo com o livre jogo de interesses, e a necessidade de uma planificação das políticas industrial, tecnológica e de investimentos, que uma integração regional entre desiguais exige para ser viável. Muitos aspectos "tradicionais" da planificação estão sendo questionados. Sob esse aspecto, apenas cabe dizer que a planificação deve ser repensada, pois sem ela dificilmente se poderá avançar para etapas superiores de integração com equidade. Por outra parte, é forçoso reconhecer que, se as economias da região não conseguirem superar a crise que se abate sobre elas desde a década de 80, dificilmente poderão enfrentar os desafios de uma ação concertada.

Igualmente, convém não depositar tantas esperanças na Iniciativa para as Américas. Algumas interpretações bem fundamentadas (Bouzas, 1990) sugerem que a motivação principal do governo norte-americano não é a ampliação de novos mercados para aumentar exportações que aliviem o seu fantástico "deficit" comercial (esse objetivo poderia ser rapidamente atingido se os Estados Unidos apoiassem uma política de redução efetiva ou o perdão da dívida externa global dos países latino-americanos). Outras questões mais importantes para a política externa dos Estados Unidos estão em jogo, tais como os riscos de uma escalada protecionista, a questão dos subsídios à agricultura, e o tratamento aos serviços e à propriedade intelectual no comércio internacional. Nesse sentido, a Iniciativa para as Américas deve ser interpretada, em

primeiro lugar, como sendo um "sinal" da Administração Bush aos seus sócios europeus, do tipo de resposta que poderão esperar por parte dos Estados Unidos caso se agrave a componente de conflito na formação de blocos econômicos regionais. Em segundo lugar, seria também uma forma de sinalizar o compromisso da Administração Bush com as prioridades de política comercial estabelecidas pelo Congresso e defendidas na Rodada Uruguai do GATT. Por último, consiste no aproveitamento de uma conjuntura favorável na América Latina para a formulação de uma proposta regional, sem grandes concessões, que deverá contribuir para melhorar o clima político das relações hemisféricas. Portanto, o desenvolvimento futuro dos aspectos aqui tratados vai depender fundamentalmente da evolução do contexto internacional e por isso deve ser evitada uma avaliação inadequada do seu alcance, sob pena de se frustrarem as expectativas.

Em todo caso, será muito ilustrativo acompanhar as negociações entre os Estados Unidos, o México e o Canadá, pois servirá para avaliar as concessões que o país hegemônico exige das suas contrapartes e, portanto, poderá vir a exigir do MERCOSUL.

As perspectivas de um mercado comum sub-regional até 1994 não são muito alentadoras, dada a multiplicidade de fatores restritivos enumerados ao longo deste artigo. Não obstante a necessidade de fortalecer os laços regionais é um imperativo e deverá induzir a procurar fórmulas exequíveis de intensificar as interdependências entre os países da região.

Bibliografia

- ARAUJO JR. José Tavares de (1990). Integración económica en América del Norte y el Cono Sur. *Comércio Exterior*, México, 40(8):739-44. ago.
- BALASSA, Bela A. (1964). *Teoria da integração econômica*. Lisboa, Livraria Clássica. 452p.
- BOUZAS, Roberto (1990). La "Iniciativa para las Américas": elementos para el diseño de una respuesta latinoamericana. *América Latina/Internacional*, Buenos Aires, FLACSO, 7(25):363-68. jul./set.
- CEE (1987). *A Europa passo a passo*. Cronologia da Comunidade Europeia. Luxemburgo, 6.ed. 99p. (Documentação Europeia).

- ___ (1989). **As instituições da Comunidade Européia**. Luxemburgo. 13p. (Dossier da Europa, 16/89).
- CHAVEZ, Mário Reyes (1988). La comparación económica bilateral en América Latina y su relación e influencia en la consecución del proceso de integración regional. **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires, INTAL, 13(136-137):3-42. jul./ago.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo (1989). Integración económica. **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires, INTAL, 14(142):35-52. jan./fev.
- FOLHA DE SÃO PAULO (26.3.91). São Paulo. p.10.
- FRITSCH, Winston (1988). **The new minilateralism and developing countries**. Rio de Janeiro, PUC, 31p. out. (Texto para Discussão, 208).
- GAZETA MERCANTIL (28.6.90). São Paulo. p.8.
- ___ (26.3.91). São Paulo. p.1 e 9.
- ___ (29.3/1.4.91). São Paulo. p.3.
- MACADAR, Bely Moron de & BELLO, Teresinha da Silva (1989). A integração latino-americana face às transformações da economia mundial. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, FEE, 10(2):187-211.
- ___ (1990). O Rio Grande do Sul e a integração latino-americana. In: **A economia gaúcha nos anos 80**. Uma trajetória regional no contexto da crise brasileira. Porto Alegre, FEE. p.646-718.
- MARTINEZ, Pedro Fernando Castro (1989). El acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá. **Comércio Exterior**, México, 39(4):339-47, abr.
- MASSAD, Carlos (1989). Una nueva estrategia para la integración. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, (37):105-13, abr.
- MILLER, Morris (1990). El acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos: lecciones para América Latina. **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires, INTAL, 15(153):24-34, jan./feb.

OMINAMI, Carlos (1990). Usar toda nuestra imaginación para derribar barreras. **Comercio Exterior**, México, 40(6):513 Indicadores (Fragmentos de un artículo publicado en *Excélcior* (29.5.90), entitulado: Énfasis chileno en desarrollo exportador).

SALGADO PEÑAHERRERA, Germánico (1980). La integración viable y los problemas de la cooperación económica del mundo en desarrollo. **Revista de la Planificación del Desarrollo**, Nações Unidas, n.13. p.87-139.

WATANABE, Toshio (1991). L'irrésistible ascension du Pacifique Quest. **Futuribles**, Paris, (150):3-24, jan.