

MERCOSUL: UMA VISÃO ESTRATÉGICA ÀS VÉSPERAS DE SEU 20º ANIVERSÁRIO

Antonio José Ferreira Simões¹

1. Introdução

Em 2011, o Tratado de Assunção, que criou o MERCOSUL, completará 20 anos. Este talvez seja um bom momento para iniciar uma reflexão acerca dos resultados alcançados e das prioridades estratégicas do bloco no futuro imediato. O debate em torno do MERCOSUL, de seu papel como motor do desenvolvimento regional e de seu alcance e benefícios para os Estados membros parece ser um traço ontológico do bloco. Desde o início do processo de formação do MERCOSUL, passando pelos momentos de franco entusiasmo e pelos períodos de estagnação, jamais houve um consenso absoluto quanto às decisões e estratégias empregadas para alcançar uma maior integração entre os sócios. Apesar desse histórico de debates e algumas controvérsias, a verdade é que continua impressionando a curiosidade do MERCOSUL entre empresários, parlamentares, funcionários públicos, trabalhadores e organizações da sociedade civil.

Podem parecer paradoxal que sendo objeto de críticas por parte de alguns setores, o MERCOSUL continue sendo altamente valorizado como fator de desenvolvimento por diferentes camadas da população. Em vez de buscar a explicação para esse aparente paradoxo apenas em números e cifras do comércio exterior, normalmente citados para demonstrar que os avanços são mensuráveis, talvez seja útil evocar também a força simbólica da própria noção de integração como um projeto político e estratégico. A desvantagem de uma análise baseada em um fator intangível é a força simbólica do MERCOSUL é largamente compensada pela clara percepção, que terá qualquer observador relativamente bem informado, de sua eficácia como fator de mobilização de mentes e corações, essencial em qualquer projeto político de longo prazo. Nesse sentido, o MERCOSUL somente pode ser compreendido como um projeto ambicioso de integração, dotado de força simbólica e cujo objetivo de liberalização comercial é a vertente mais alardeada do processo é não é senão uma de múltiplas dimensões que perfazem o projeto de construção de um espaço integrado, em que os aspectos econômicos e comerciais se integram aos aspectos políticos, sociais e institucionais de maneira indissociável.

¹ Subsecretário-Geral da América do Sul, Central e do Caribe do Ministério das Relações Exteriores. Embaixador do Brasil em Caracas (2008-2010), Diretor do Departamento de Energia (2006-2008) e Secretário de Planejamento Diplomático (2005-2006) do MRE.

De onde vem essa força simbólica que garante ao MERCOSUL uma ambição para além da liberalização comercial? Os antecedentes do MERCOSUL podem oferecer algumas pistas. O bloco, afinal de contas, não foi resultado de uma análise da teoria das vantagens comparativas ou de qualquer intento puramente econômico, mas de um processo de aproximação política entre o Brasil e a Argentina no momento de reencontro desses países com a democracia. Nasceu, portanto, como um intento de dar à associação entre os dois países e, logo em seguida, aos quatro integrantes, um caráter permanente, como uma espécie de garantia para que o binômio democracia/desenvolvimento encontrasse o terreno adequado para florescer e dar seus frutos. É por isso que, ao ler hoje o Tratado de Assunção, salta à vista o grau de ambição previsto para o MERCOSUL. Ao longo de sua história, porém, o bloco acabou oscilando entre os objetivos originais, mais ambiciosos, de integração e conformação de um mercado comum, e uma agenda mais voltada para liberalização comercial pura e simples. Independentemente dessas oscilações, às quais se sobrepuseram momentos de franco entusiasmo com períodos de pessimismo em relação ao futuro do bloco, jamais se perdeu aquela força simbólica, que permaneceu como um patrimônio das sociedades. Outro aspecto marcante é que, tudo considerado, o Mercosul sempre logrou avançar, superar-se, reinventar-se. Foi isso que permitiu manter viva a possibilidade de resgatar o MERCOSUL como projeto estratégico de integração.

Este artigo tem por objetivo oferecer elementos para avaliar os resultados alcançados até o presente momento e as perspectivas para avançar rumo a esse projeto ambicioso de integração. Para tanto, serão analisados os antecedentes mais imediatos do MERCOSUL, em particular as características gerais da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e da sua sucessora, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), procurando ressaltar o elemento inovador representado pelo MERCOSUL no contexto da integração regional na América do Sul e na América Latina. Em seguida, serão examinadas as circunstâncias que levaram à sucessão de momentos de otimismo e pessimismo em relação ao MERCOSUL, bem como a retomada dos esforços para dotar o bloco de um sentido mais ambicioso de integração. Na parte final, apresentarei um balanço dos resultados concretos mais recentes e as perspectivas para os próximos anos. Com a exposição, pretendo contribuir para uma reflexão acerca do passado, do presente e do futuro do MERCOSUL, sem perder de vista seu caráter de projeto político e estratégico compartilhado pelos seus Estados Partes e respectivas sociedades.

2. Antecedentes do MERCOSUL

Os antecedentes do MERCOSUL remontam à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e à sua sucessora, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Para entender o que representa o MERCOSUL como iniciativa de integração regional, em particular seu caráter inovador, é importante ter presente o contexto e a evolução dessas duas experiências anteriores.

No final da década de 1950, o Brasil iniciou as negociações com os países do Cone Sul, com o apoio da CEPAL, para o estabelecimento de uma ZLC no Sul do Continente. Paralelamente à negociação da ZLC do Cone Sul, nas reuniões regulares da CEPAL continuavam as discussões sobre como implementar as idéias sobre integração regional emanadas do processo desencadeado pelo Grupo de Trabalho do Comitê de Comércio da CEPAL, que vinha refletindo sobre o tema. Em julho de 1959, realizou-se em Lima reunião entre os quatro que preparavam a ZLC, acrescidos da Bolívia, do Paraguai e do Peru, com o apoio da CEPAL, na qual foi decidida a agregação dos novos parceiros ao projeto lançado pelo Brasil. Foi aprovada a convocação de reunião governamental para a negociação e a assinatura de um projeto de acordo. Em função de oferecimento do Uruguai, teve lugar em Montevideú, em setembro de 1959, a primeira sessão da referida conferência. O processo negociador brasileiro da ZLC fundiu-se com a iniciativa desencadeada pelo Grupo de Trabalho da CEPAL e viria a gerar, ao seu final, a ALALC.

Ainda que, em termos gerais, ambos os processos levassem ao incremento do comércio na região, havia entre eles uma grande diferença de alcance. O projeto brasileiro de ZLC emanava, antes de qualquer coisa, de uma iniciativa que atendia a interesses, puramente comerciais. O Brasil entendia que a profundidade do processo não deveria ser muito acentuada. A iniciativa desencadeada pelo Grupo de Trabalho da CEPAL, por sua vez, ia na direção de um mercado comum. Na II Reunião da Conferência Intergovernamental para o estabelecimento de uma ZLC (Montevideú, fevereiro de 1960), onde foi terminada a negociação e assinado o Tratado de Montevideú, fundando a ALALC, o Brasil teve participação ativa, tendo apresentado um substitutivo, baseado no projeto que negociava com os três do Cone Sul, acentuando o caráter de ZLC do tratado. A posição brasileira terminou por sair vitoriosa.

Nesse contexto, o Tratado de Montevideú 1960 criou uma ZLC que deveria ser aperfeiçoada no período de doze anos e ter, no horizonte mais distante, o

estabelecimento, gradual e progressivo, do mercado comum latino-americano, forma encontrada para acomodar as duas tendências diversas que se manifestaram na fase negociadora. Os instrumentos básicos utilizados pelo Tratado eram a redução de tarifas e a eliminação de barreiras não-tarifárias por meio da negociação multilateral de listas comuns e também de listas nacionais, produto a produto. Havia, ainda, a previsão de assinatura de Ajustes de Complementação Econômica por setor industrial. A compatibilidade com o GATT foi obtida em longa negociação, com a evocação do Artigo XXIV do Acordo Geral.

Ao contrário da relativa homogeneidade dos países que participavam da negociação da ZLC promovida pelo Brasil, os membros da ALALC eram países com estruturas econômicas bastantes distintas, em graus diversos de desenvolvimento, o que traria tensão interna crescente, que está na raiz dos seus poucos resultados. A clivagem entre o comercialistas, posição com a qual se identificou o Brasil, e o desenvolvimentistas, uma visão que era, sobretudo, dos países andinos, que esperavam criar com a ALALC condições para o seu desenvolvimento industrial, geraria ao longo dos anos tensões crescentes para viabilizar os objetivos originais da organização. Outro problema que viria a afetar a eficácia da ALALC era o fato de que não representava para o Brasil, nem para vários de seus membros, um projeto nacional, mas mero instrumento de apoio ao processo de substituição de importações, dentro de uma realidade econômica autárquica.

A contradição básica entre os interesses dos países grandes, os médios e os pequenos, as condições econômicas dos anos 70, a divisão entre países com regimes democráticos e um crescente número de regimes militares condenariam a ALALC ao acaso. A proximidade da data estabelecida para o final do processo de transição para a zona de livre comércio (31 de dezembro de 1980) obrigou os governos a desenvolverem novo processo negociador. Como em outras vezes, a posição do Brasil seria determinante para as negociações comerciais regionais e, em 12 de agosto de 1980, o Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro assinou o Tratado de Montevideu 1980, que criou a ALADI. A própria manutenção do nome foi, de certo modo, uma vitória brasileira, contra os andinos, a Argentina e o Chile, que preferiam a adoção de uma nova denominação que indicasse alteração substantiva. O Brasil, ao contrário, defendia a continuidade do nome que sinalizasse pela prevalência do *status quo*, que não representava nenhuma ameaça ao modelo de substituição de importações. O novo tratado aboliu as listas comuns, e as listas nacionais foram sendo substituídas pelos

Acordos de Complementação Industrial, limitados às partes signatárias e aos países de menor desenvolvimento relativo. Previu-se o estabelecimento de uma Preferência Tarifária Regional (PTR), cujo acordo seria assinado apenas em 1984, tendo sido negociadas ampliações posteriores, sem que isto tenha aportado efetivo impacto em termos de comércio. Do sonho do grande processo integrador de todos os países, chegava-se a um processo que favorecia os acordos bilaterais ou plurilaterais. A multilateralização tornava-se solitária exceç o restrita à PTR.

Nesse período, a integração regional deu poucos resultados concretos. Prazos foram postergados para mascarar a realidade de poucos resultados desejados por muitos dos participantes. No caso do Brasil, a realidade autárquica da economia nacional daquele momento impunha uma equação de difícil solução: reduzir as importações e aumentar as exportações. A América Latina tornara-se importante mercado para a exportação de produtos manufaturados brasileiros e, nesse contexto, o esquema regional da ALADI era relevante, sobretudo levando-se em conta que contribuiu efetivamente para reduzir a dependência do mercado norte-americano. A nova realidade política e econômica que se avizinhava, com o final da Guerra Fria, a globalização e a regionalização, iria impor mudanças e acomodações de peso ao Brasil e aos seus vizinhos, com significativas alterações para o processo integracionista.

3. ãMerco-otimismoö e ãMerco-pessimismoö

Em meados dos anos 80, o comércio entre os países da América Latina encontrava-se em fase de progressiva redução. O esgotamento do modelo de substituição de importações, a crise da dívida externa e a insuficiência do mecanismo da ALADI contribuíram para compor o quadro da ãdécada perdidaö, permeado por um sentimento de isolamento da região num mundo em que o regionalismo econômico dava mostras de estar sendo revitalizado. Nesse ambiente, a retomada dos regimes democráticos no Brasil e na Argentina e a existência de uma visão compartilhada da realidade internacional ó dependência externa, aumento de vulnerabilidade, necessidade de aumentar a competitividade e a inserção internacional ó geraram as condições para o desencadeamento de um processo de integração. Em torno de uma idéia-matriz de conteúdo político ó a eliminação da histórica rivalidade entre Brasil e Argentina, os dois países iriam reativar de maneira mais profunda a idéia brasileira de formação de uma zona de livre comércio entre os países do Cone Sul.

A aproximação entre Brasil e a Argentina e, posteriormente, a conformação do MERCOSUL também representaram uma resposta às mudanças políticas e econômicas no mundo. Em meados da década de 1980 e ainda com mais força nos anos 1990, o poder de atração da economia norte-americana parecia avassalador. A concentração de poder político e econômico nos EUA, ao lado da tendência de consolidação de blocos econômicos, contribuiu para que se optasse por criar uma alternativa de integração regional que pudesse dar uma resposta aos novos desafios para a inserção do Brasil e de seus vizinhos no cenário internacional. Na metade da década de 1980, os EUA já davam mostras de favorecer um novo regionalismo, buscando utilizar a força gravitacional de sua economia para atrair os países do chamado hemisfério Ocidental. Essa tendência tornar-se-ia mais evidente com o lançamento da Iniciativa para as Américas em 1991 e, mais adiante, a conformação da Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e o projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

O documento que marca a aproximação política e econômica entre o Brasil e a Argentina é a Ata de Iguazu, firmada pelos Presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, em 1985. No ano seguinte, foi subscrito o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), que, com seus protocolos, previa a integração em distintas áreas e uma liberalização comercial entre os dois países. Em novembro de 1988, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que previa a criação de um mercado comum em dez anos. O processo seria aprofundado pelos Presidentes Collor de Mello e Carlos Menem, que decidem, em julho de 1990, um mês após o lançamento das negociações do NAFTA, antecipar a criação do mercado comum para o final de 1994. Paraguai e Uruguai se agregam ao processo e, em março de 1991, é assinado o Tratado de Assunção, que criou o MERCOSUL. Em dezembro de 1994, os Presidentes dos quatro países assinaram o Protocolo de Ouro Preto, estabelecendo a Tarifa Externa Comum (TEC), vigente a partir de janeiro de 1995. O MERCOSUL, cujo objetivo final é a formação de um mercado comum, mesmo permanecendo uma zona de livre comércio imperfeita, passava a ser, também, uma união aduaneira, ainda que incompleta. Da Ata de Iguazu até o Protocolo de Ouro Preto, um longo caminho havia sido trilhado.

O MERCOSUL baseia-se nas concepções de: progressiva abertura comercial na direção da integração na economia mundial; alocação de recursos utilizando os sinais de mercado; atuação do setor público em resposta a demandas do setor privado, que reorganiza sua produção em função da nova realidade; inclusão de bens, serviços e

investimentos. Em suma, o MERCOSUL é um bom exemplo da nova geração de acordos regionais direcionados para a chamada integração mais profunda. O Tratado de Assunção é composto de 24 artigos e cinco anexos, com o estabelecimento de princípios gerais para as relações entre os sócios. Entre as principais características do MERCOSUL estão a flexibilidade e a contínua construção. Na verdade, tal como o conhecemos e em toda sua complexidade, não foi negociado de uma só vez e não se encontra concentrado num único documento. Nesse ponto, assemelha-se ao processo integracionista europeu, edificado ao longo de muitos anos em múltiplos instrumentos, e difere do NAFTA, negociado de uma só vez, sem que, até o momento, tenha sofrido alteração de monta.

O MERCOSUL configura, portanto, um projeto comum dos quatro parceiros, que se insere na perspectiva de fortalecer as estruturas nacionais, com vistas a facilitar a inserção na livre competição num segundo momento. A constituição do bloco representou uma ruptura com a história anterior de esforços fracassados de integração na América do Sul. Também rompeu com uma histórica tendência brasileira de evitar envolvimento em processos de integração mais profundos.

A metodologia de liberalização do MERCOSUL foi distinta. Em vez do intercâmbio de concessões tarifárias bilaterais por setor, que caracterizou as iniciativas no âmbito da ALALC e da ALADI, o novo bloco buscou a liberalização comercial por meio de cronograma universal, automático e linear de eliminação de barreiras tarifárias intra-zona. Além disso, o MERCOSUL rompeu com o passado porque pretendeu ir além da simples liberalização comercial, passando a incorporar também o objetivo de um mercado comum, com economias efetivamente integradas, daí a presença na agenda de temas como coordenação macro-econômica, serviços, compras governamentais, política de concorrência, procedimentos aduaneiros, livre circulação de trabalhadores, entre outras. O objetivo final, por certo ambicioso, é a livre circulação de bens, pessoas e capitais.

O MERCOSUL é uma obra política e econômica e seu processo tem momentos de rápido aprofundamento, como entre julho e dezembro de 1994, e períodos de estagnação, quando as condições internas dos sócios exigem uma pausa para recuperar o fôlego. O volume de comércio cresceu rapidamente entre os sócios do início do processo até 1997: de US\$ 5,1 bilhões em 1991, para US\$ 10 bilhões em 1993, chegando a mais de US\$ 21 bilhões em 1997. Em seguida, sofreu com a Crise Asiática, a Crise da Rússia e, sobretudo, com a desvalorização cambial no Brasil e os sucessivos

problemas decorrentes do final do chamado regime de adequação ó término das exceções para que entrasse em vigor, em caráter definitivo, a zona de livre comércio ó e caiu para cerca US\$ 15 bilhões em 2000. Esse comércio sofreu novo abalo com a crise na Argentina 2001/2002, mas depois começou a recuperar-se novamente.

Já o comércio do Brasil com seus sócios do MERCOSUL cresceu de US\$ 4,5 bilhões, em 1991, para cerca de US\$ 42 bilhões, em 2008. De 2002 a 2008, o comércio do Brasil com os sócios do MERCOSUL saltou de US\$ 9 bilhões para quase US\$ 36 bilhões. Com a crise econômico-financeira mundial em 2008/2009 a cifra do comércio Brasil-Mercosul caiu para cerca de US\$ 29 bilhões. O comércio total intra-Mercosul caiu de US\$ 42 bilhões em 2008 para US\$ 33 bilhões em 2009. A partir do segundo semestre de 2009, o intercâmbio comercial do Brasil com os sócios começou a se recuperar. No período de janeiro a junho de 2010, as exportações brasileiras aumentaram 53,5% e as importações 33,3%, em relação ao mesmo período de 2009. As cifras mensais do comércio situam-se, aproximadamente, entre US\$ 2,2 (janeiro) e 3,3 (junho) bilhões, valores próximos aos registrados em 2008, antes que se fizesse sentir o impacto da crise (2,8 em janeiro e 3,1 em junho).

A história do MERCOSUL tem sido uma sucessão de momentos de otimismo e de pessimismo. Em geral, esses estados de ânimo correspondem ao próprio comportamento das economias dos principais sócios. Momentos de crise econômica tendem a provocar pessimismo, uma vez que o comércio intra-zona cai e algumas tensões comerciais podem surgir, dando a impressão de regressão nos aspectos de zona de livre comércio e de perpetuação das imperfeições da união aduaneira. Em momentos de conjuntura econômica mais favorável, com crescimento de renda e emprego, há naturalmente mais espaço para avançar na agenda da integração e o otimismo tende a reforçar-se. É igualmente verdade que as dificuldades e controvérsias comerciais entre os sócios, mesmo em momentos de conjuntura econômica favorável, podem seguir existindo porque muitas vezes derivam de problemas estruturais de competitividade.

Basta dizer que os setores sensíveis no comércio do MERCOSUL são os mesmos desde a época das listas de exceção da ALALC e ALADI. Em momentos de maior crescimento, porém, essas dificuldades são atenuadas e há mais margem de manobra. O processo de integração oferece novas oportunidades, mas pode também exigir alguns custos quando se estimula a concorrência. Nesses casos, há necessidade de esforço nacional para assegurar que eventuais esquemas de proteção sejam transitórios e venham acompanhados de contrapartidas dos empresários, que devem ser estimulados a

investir na inovação e na modernização de processos produtivos, buscando aumentar sua competitividade. Em alguns casos, pode ser necessário esforço de reconversão, mas o importante é que, no balanço geral, aumente o comércio de bens e serviços de maior valor agregado, gerando mais renda para todos. O esforço nacional será certamente tanto mais eficaz quanto maiores forem as evidências palpáveis das vantagens do processo de integração profunda que se almeja, o que deve incluir acesso ao mercado consumidor ampliado, o incremento de investimentos cruzados, a operacionalização de fundos que ajudem a combater desequilíbrios regionais e a crescente integração de cadeias produtivas entre as economias dos sócios.

Apesar das oscilações de estado de ânimo, a integração tem sido vista, de um modo geral, como um fator de desenvolvimento. Talvez não se tenha enfatizado suficientemente que o processo de integração, longe de ser apenas instrumento para a inserção de nossos países no mundo, também pode ser concebido como fonte ele próprio de desenvolvimento e bem-estar. Um processo que tem, portanto, um valor em si. Não se trata de uma volta à autarquia ou a rejeição das relações com os demais países, mas a necessidade de que o espaço integrado deixe de ser refém da conjuntura internacional sempre cambiante e volátil, ganhando uma densidade que lhe permita seguir aprofundando-se com certa autonomia. Nesse sentido específico, sem isolar-se do mundo, a verdadeira integração pode auxiliar, no futuro, na prevenção ou mitigação dos efeitos de crises externas, ao criar um espaço de prosperidade que se baseia, em boa medida, na ampliação do mercado consumidor intra-zona (não só pela liberalização, mas também pela incorporação de novos consumidores que se beneficiam do crescimento econômico e de políticas sociais) e na transformação das vantagens comparativas de cada sócio em vantagens competitivas de todo o bloco.

Para que o MERCOSUL supere essa espécie de transtorno bipolar, indo do pessimismo mais fatalista ao otimismo desabrido e vice-versa, será importante perseverar no caminho que começou a ser trilhado em 2003. Naquele momento, os Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner firmaram o Consenso de Buenos Aires e comprometeram-se a aprofundar o MERCOSUL não apenas no tocante à liberalização comercial, mas também nos aspectos por muito tempo negligenciados que permitirão construir um verdadeiro mercado comum, corrigindo as imperfeições da união aduaneira sem descuidar da atenuação das assimetrias no bloco, a articulação de políticas comuns para a efetiva integração de cadeias produtivas e a promoção de uma agenda social vigorosa. Dito de outro modo, era preciso sepultar o resquício da

ideologia neoliberal que, embora não tivesse sido predominante no momento de fundação do MERCOSUL, acabou dando as cartas na maior parte da construção efetiva do bloco, o que explica certa visão ainda recorrente em alguns meios de que a lógica de mercado deve determinar, em última instância, o êxito ou fracasso da integração, como se o resultado final dependesse apenas da livre alocação de fatores produtivos decorrente da liberalização comercial. Nesse sentido, o *Consenso de Buenos Aires* representou um verdadeiro contraponto ao *Consenso de Washington*.

4. Resultados recentes e perspectivas: o MERCOSUL em movimento

Constitui exemplo paradigmático dessa nova forma de encarar o bloco a criação, em 2004, do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), que se encontra operacional desde 2006. O Fundo é um instrumento criado para a atenuação de assimetrias, financiando projetos que possam ter impacto significativo no desenvolvimento, no incremento da competitividade e no estímulo à coesão social dos Estados membros. O Fundo financia projetos para melhorar a infra-estrutura, sobretudo das economias menores e regiões menos desenvolvidas do MERCOSUL. É composto por contribuições não-reembolsáveis que chegam a US\$ 100 milhões por ano, além das contribuições voluntárias. Os aportes são feitos pelos Estados Partes do MERCOSUL na proporção do PIB de cada um. Dessa forma, a Argentina é responsável por 27%, o Brasil, por 70%, o Paraguai, por 1%, e o Uruguai, por 2%.

Com o FOCEM, busca-se atacar uma fonte constante de tensões que explica, ao menos em parte, o *mercopessimismo* em alguns países da região, especialmente os menores. De fato, o MERCOSUL foi no passado muito criticado por não ter mecanismos para mitigar as assimetrias entre os membros do bloco. Os países menores se frustravam com os resultados alcançados, uma vez que não conseguiam tirar todas as vantagens da união aduaneira, como o acesso privilegiado ao mercado maior dos vizinhos ou a possibilidade de atrair investimentos que viriam explorar esse mercado ampliado. Com investimentos do MERCOSUL na melhoria da infra-estrutura dos países menores, aumenta-se a competitividade sistêmica de suas economias, criando uma base mais sólida para novos investimentos produtivos voltados para exportar para os países do MERCOSUL e terceiros mercados. O FOCEM, é preciso lembrar, ainda é muito recente e os projetos que estão sendo financiados necessitarão algum tempo de maturação para que possam ter efeitos mais visíveis. Além disso, os países estão em processo de aprender a identificar suas necessidades e a formular os projetos de maneira

mais eficiente. Não há dúvida, porém, que o FOCEM possui grande potencial como ferramenta para combater desequilíbrios regionais e fortalecer a legitimidade do processo de integração.

Na Cúpula do MERCOSUL na cidade de San Juan (Argentina), no dia 3 de agosto de 2010, foram aprovados nove projetos para financiamento pelo FOCEM, que se somam aos 25 já aprovados anteriormente. Os novos projetos perfazem a cifra de US\$ 795 milhões, dos quais US\$ 650 milhões financiados com recursos do Fundo. Esses projetos envolvem linhas de transmissão elétrica, rodovias, apoio a pequenas e médias empresas, reforma de escolas públicas e saneamento básico. Dentre as obras aprovadas, destacam-se a construção da Linha de Transmissão Itaipu ó Villa Hayes, no valor de US\$ 555 milhões, e a construção de linhas de transmissão para a interconexão elétrica entre Uruguai e Brasil, no valor de US\$ 106 milhões. Essas iniciativas terão importância estratégica para a segurança energética e o desenvolvimento industrial do Paraguai e do Uruguai, favorecendo uma percepção positiva dos sócios menores em relação ao processo de integração. No caso do Paraguai, a linha de transmissão resolverá o problema de falta de luz em Assunção, permitirá a plena utilização da energia de Itaipu e levará energia ao Chaco paraguaio, área historicamente isolada.

Foi aprovado, ainda, novo regulamento para o FOCEM, que institui procedimentos operacionais mais ágeis para a implementação dos projetos. O novo Regulamento prevê, pela primeira vez, um tratamento MERCOSUL, que determina que os recursos aplicados no FOCEM sejam integralmente destinados a empresas e fornecedores do bloco.

O novo impulso dado ao MERCOSUL nos últimos anos, no qual a criação do FOCEM é um exemplo, não deixou de lado a agenda econômico-comercial tradicional, mas buscou aprofundá-la, de modo a seguir firmemente na consolidação da União Aduaneira, sem deixar de avançar também em outros temas e em uma cada vez mais importante agenda política, social e institucional.

A Cúpula de San Juan pode ser considerada uma das mais importantes do MERCOSUL desde a adoção do Protocolo de Ouro Preto de 1994 em função dos resultados alcançados nesse caminho de construção de um mercado comum. De fato, em San Juan atingiu-se a decisão histórica sobre a eliminação da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum e a aprovação do Código Aduaneiro do MERCOSUL. Esses avanços, importantes para alcançar a efetiva consolidação da união aduaneira como consagrada no Protocolo de Ouro Preto, já eram esperados há mais de seis anos e

possibilitaram que o bloco pudesse, dessa nova base, preparar-se para construir uma nova agenda para os próximos dez anos.

A Decisão CMC 10/10, adotada em San Juan, estabelece programa em três etapas para a eliminação da dupla cobrança da TEC e para o desenho de um mecanismo de distribuição da renda aduaneira. O programa compreenderá, na primeira etapa (a partir de 1º de janeiro de 2012), exclusivamente os bens sem transformação; na fase seguinte (a partir de 1º de janeiro de 2014), os bens gravados com alíquotas de importação de 2% e 4%; e a na terceira etapa (a ser definida entre 2016 e 2019), os demais bens gravados com alíquotas superiores a 4%. A aprovação do Código Aduaneiro do MERCOSUL (CAM), em San Juan, constitui outra ferramenta de fundamental importância para a plena operação da União Aduaneira. O Código uniformiza as normas e procedimentos aduaneiros dentro do bloco, o que conferirá maior segurança jurídica aos operadores de comércio. O CAM terá efeitos diretos sobre a circulação de bens dentro do bloco e constitui elemento necessário para caminhar na direção de um território aduaneiro único entre os membros do bloco.

Em San Juan, o CMC autorizou a revisão do Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL (Decisão CMC 23/06), com vistas à conclusão dos trabalhos até dezembro de 2010. A revisão foi motivada por três principais fatores: (i) o relançamento das negociações do bloco com a União Européia; (ii) as licitações públicas brasileiras de bens, serviços e obras de infra-estrutura em função dos preparativos da Copa do Mundo da FIFA de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016; (iii) as dificuldades que Brasil e Uruguai encontraram para a internalização do Protocolo. O Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL constitui ferramenta de política comercial fundamental para o aprofundamento da União Aduaneira. O instrumento confere tratamento nacional não-discriminatório em licitações públicas aos fornecedores de bens e serviços e aos prestadores de obras públicas dos Estados Partes.

Esses resultados concretos ó que estão longe de constituir uma lista exaustiva dos avanços ó demonstram que o MERCOSUL está em movimento, em constante evolução. Não significam, porém, que tenhamos ingressado numa fase isenta de percalços e desafios. A efetiva implementação do cronograma de consolidação da união aduaneira vai requerer muito esforço e novas negociações que propiciem maior cumprimento da TEC, o que passará por uma simplificação normativa, por meio de aumento da transparência nas decisões relativas ao tema e definição de prazos. Nesse campo de grande complexidade na consolidação da união aduaneira, será igualmente

necessário, entre outras iniciativas: racionalizar gradualmente o uso das listas nacionais de exceção à TEC, definir regimes comuns de importação e harmonizar os regimes especiais nacionais de importação, aprovar regime comum de bens de capital não-produtos, definir uma nova política automotiva comum, emprestar novo ímpeto às negociações para a liberalização progressiva de serviços e para um acordo de investimentos, revisar o protocolo de defesa da concorrência para institucionalizar mecanismos de cooperação nessa área.

À agenda econômico-comercial do MERCOSUL é fundamental agregar a agenda política, social e institucional. Essa vertente também deve ser enfatizada. O MERCOSUL possui foros e mecanismos de participação de parlamentares, trabalhadores, empresários, lideranças locais e regionais e organizações da sociedade civil. Esses mecanismos precisam ser fortalecidos para que sejam cada vez mais ativos e dinâmicos. Esse pilar social fortalecido será um poderoso antídoto contra um MERCOSUL descolado da realidade e das aspirações dos cidadãos. Dessa forma, o MERCOSUL preservará a legitimidade que é essencial para qualquer projeto de integração profunda, que exige mudanças significativas nas legislações nacionais em benefício de normas comunitárias. Essas mudanças só são possíveis se forem percebidas como necessárias e vantajosas não apenas por parte dos Governos, mas também pelas respectivas sociedades. Quanto mais profunda a integração, mais complexas serão as negociações e as mudanças legislativas, o que exigirá o engajamento dos distintos segmentos das respectivas sociedades diretamente afetados pelo processo em curso.

Na vis o atual da integração, o MERCOSUL tem três vertentes principais: econômico-comercial, social (direitos coletivos) e cidadão (direitos individuais). Na área econômico-comercial, como acima mencionado, a Cúpula de San Juan proporcionou avanços importantes. No campo social, houve avanço concreto em diversas áreas. Os mais importantes em anos recentes talvez tenham sido o estabelecimento da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais, a criação do Instituto Social do MERCOSUL e a elaboração de um Plano Estratégico de Ações Social do bloco. No entanto, ainda falta definir nos próximos anos um programa para o desenvolvimento do MERCOSUL Cidadão, que abrangeria a consolidação e criação de direitos, garantias e benefícios que afetam diretamente os cidadãos dos países do MERCOSUL. Alguns passos já foram dados, como o Acordo que facilita a residência, o estudo e o trabalho de nacionais do MERCOSUL, mas ainda estamos longe do ideal de livre circulação de pessoas e da definição de um Estatuto da Cidadania

do MERCOSUL. Esse objetivo é tão estratégico quanto a consolidação da união aduaneira, pois permitirá aos cidadãos sentirem o MERCOSUL como um processo que traz facilidades, direitos e benefícios concretos em áreas como circulação e residência, previdência social, emprego, educação, defesa do consumidor, entre outros aspectos.

5. Considerações finais

As economias dos países do MERCOSUL estão hoje muito mais sólidas do que no passado. Políticas macroeconômicas responsáveis convivem, nos nossos países, com políticas sociais que têm ajudado a reduzir as desigualdades sociais e incorporar milhões de pessoas à classe média.

A crise de 2008 demonstrou que não estamos imunes à instabilidade econômica e financeira provocada em outras regiões. Diferentemente do passado, contudo, nossa região não foi a fonte da crise e nem esteve em seu epicentro. Sofremos com a redução do comércio, mas os efeitos negativos foram menos intensos do que os vividos por muitos países desenvolvidos. O impacto foi menor e a recuperação começou antes, demonstrando que temos uma gestão eficiente da economia. De fato, as próprias agências de risco têm elevado continuamente a nota dos países do MERCOSUL e até mesmo os analistas mais conservadores concordam, talvez pela primeira vez na história recente, que não existe risco de ataques especulativos às moedas ou de crises cambiais e de balanço de pagamentos no horizonte previsível. O Brasil deve superar os 7% de crescimento do PIB em 2010. A Argentina deve alcançar patamar semelhante, provavelmente superior a 6%. Números não muito diferentes, tudo indica, serão registrados nos demais sócios plenos do MERCOSUL. Em contraste, os EUA talvez consigam crescer entre 2 e 3%, ao passo que o crescimento na zona do euro deve ficar pouco superior a 1%. A média mundial deve registrar, na melhor das hipóteses, algo em torno de 4%. Esses números indicam um momento privilegiado do MERCOSUL que, ao lado de outros países emergentes e em desenvolvimento, sobretudo da Ásia, serão responsáveis por aumentar a média mundial de crescimento.

Se olharmos o comércio de veículos no MERCOSUL, que é um comércio de alto valor agregado, constatamos um dinamismo crescente que evidencia a superação da crise nesse setor. O MERCOSUL, vale ressaltar, já é o quarto maior mercado de automóveis do mundo. Em 2008, a corrente de comércio do setor automotivo entre o Brasil e os demais sócios do MERCOSUL foi de US\$ 13,5 bilhões. Em 2010, no período de janeiro-agosto, o comércio intra-mercosul de todo o setor automotivo

(veículos e autopeças) ultrapassou os números pré-crise, atingindo aproximadamente US\$ 15,5 bilhões. Mais importante, novos investimentos têm sido anunciados. Na mesma semana em setembro que se noticiou a provável instalação no Brasil de uma montadora chinesa (fala-se de um investimento que poderia chegar a US\$ 400 milhões), uma montadora francesa e uma italiana anunciaram a produção de novos modelos de veículos na Argentina, visando o crescimento do mercado brasileiro e a exportação para outros países (apenas o novo modelo mundial da montadora italiana, a ser produzido na planta de Ferreyra, na Província de Córdoba, significará investimentos que devem gerar 750 empregos diretos e cerca de 3000 indiretos).

No passado, o MERCOSUL sofreu com certa falta de sincronia entre o comportamento da economia e a dinâmica do comércio intra-bloco, por um lado, e a vontade política, de outro. O momento atual é privilegiado porque temos a parte econômica e política avançando de mãos dadas. Essa situação é um estímulo adicional para aprofundar o MERCOSUL. A visão brasileira é a de que o MERCOSUL não somente pode se beneficiar dessa situação como pode e deve ajudar a torná-la irreversível. Nesse sentido, é possível dizer que o Brasil encara o MERCOSUL não mais como parte de uma agenda pura de livre comércio, como na década de 1990, mas como um empreendimento muito mais profundo e complexo, em que a liberalização dos fluxos comerciais é um aspecto entre outros igualmente importantes e necessários. Apesar da conjuntura favorável, as dificuldades e obstáculos tampouco podem ser desprezados ou minimizados. Não estamos construindo uma integração entre países desenvolvidos e homogêneos. O MERCOSUL é um projeto de países em desenvolvimento que têm, sem exceção, uma importante dívida social, além de deficiências de infra-estrutura e desequilíbrios regionais. Por isso, o processo deve levar em conta necessidades e dificuldades típicas de países em desenvolvimento e não pode se pautar por modelos importados, ainda que experiências como a da União Européia possam servir de inspiração em determinados aspectos.

Boa parte da crítica ao MERCOSUL emana de uma compreensão equivocada do significado estratégico da integração. Critica-se o MERCOSUL porque há falhas no livre comércio (medidas de defesa comercial adotadas unilateralmente são citadas) ou em função das perfurações da TEC e outras imperfeições da união aduaneira. Na verdade, boa parte desses problemas tem origem no erro de considerar que o processo de integração deveria resumir-se à liberalização comercial ou ao equívoco, não menos grave, de considerar que não poderíamos aprofundar a integração entre países em

desenvolvimento. Esses equívocos ajudam a explicar por que se deixou de lado por tanto tempo, especialmente na década de 1990, a agenda da integração econômica mais profunda, que visa a criar condições para uma maior convergência macro-econômica, a integração de cadeias produtivas regionais e o fortalecimento das vertentes institucional e social.

Essa agenda mais ampla, desde que feita sob medida para as necessidades de nossos países, é fundamental para evitar que a liberalização comercial esbarre em resistências oriundas da heterogeneidade econômica e social e da persistência de assimetrias no bloco. Foi a retomada dessa agenda ambiciosa e multifacetada, contrariamente ao que se costuma divulgar, que permitiu destravar as negociações para a consolidação da união aduaneira. Com efeito, os países menores, preocupados com alguns aspectos do aperfeiçoamento da união aduaneira, começaram a perceber melhor as vantagens da integração a partir dos benefícios concretos auferidos, por exemplo, com os projetos do FOCEM. É por reconhecer que integração deve dar respostas aos desafios do desenvolvimento, por meio de políticas e planos de ação concretos, que estamos também avançando na agenda econômico-comercial tradicional.

Em 2011, ainda estaremos relativamente longe do mercado comum verdadeiramente integrado que é a promessa contida no Tratado de Assunção. Não obstante, estaremos muito mais perto do que há cinco ou dez anos. Isso porque resgatamos a visão estratégica do MERCOSUL, não mais considerado apenas um instrumento para aumentar o comércio, ainda que isso seja indiscutivelmente importante. Passamos, portanto, do MERCOSUL instrumental (ou funcional para o aumento das exportações brasileiras) para o MERCOSUL como um valor em si, ou seja, como objetivo estratégico de integração, o que pressupõe dar ao bloco a configuração de um espaço regional de geração de prosperidade, bem-estar e justiça social no qual os respectivos projetos nacionais de desenvolvimento convergem e se reforçam mutuamente. Mais do que um instrumento para mudar a ordem internacional no sentido desejado por cada um de seus integrantes, o resgate do MERCOSUL estratégico do Tratado de Assunção significa a própria mudança dessa ordem pela afirmação de um novo pólo de poder e a conseqüente emergência de uma nova geografia econômica mundial.