

Parte I - Uma visão prospectiva conceitual/contextual

2. A construção do tratado do Mercosul

Othon Jambeiro

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

JAMBEIRO, O. A construção do tratado do Mercosul. In: *Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul* [online]. Salvador: EDUFBA, 2000, pp. 50-60. ISBN 978-85-232-1228-5. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

A construção do tratado do mercosul 2

Como vimos no capítulo anterior, a mútua e múltipla convergência entre o desenvolvimento científico e tecnológico, a universalização da democracia representativa e o domínio da economia de mercado globalizada tem-se tornado cada vez mais definidores do poder dos Estados. Esta revolução liberal - ou neoliberal como alguns preferem - implicou numa reestruturação da economia mundial a partir de duas tendências concomitantes e até certo ponto contraditórias: a globalização e a regionalização. A regionalização responde, entre outros fatores, à necessidade de investimentos cada vez maiores em P&D, com cujo ônus não pode arcar cada país isoladamente, e leva, por conseguinte, a uma organização da produção em escala crescente. A globalização, do mesmo modo, decorre da necessidade cada vez mais presente da busca de mercados em escala mundial para a amortização dos pesados investimentos em novos processos e produtos, ao mesmo tempo em que as novas tecnologias tornam possível a prestação de serviços transfronteiras em tempo real.

Regionalização e globalização são, na verdade, fenômenos que se desenvolvem paralelamente e que embora assumam contornos contraditórios, têm uma raiz comum, a saber, o fato de que o Estado-nação - base da evolução econômica e política dos últimos cinco séculos - já não constitui o espaço adequado para o desenvolvimento pleno das forças econômicas (Amorim, 1991).

Considerando-se que as relações comerciais sempre existiram entre os países, o fato novo que se coloca às nações é o grau e a intensidade que assumem os fluxos de comércio e de capitais, consubstanciados a uma realidade de globalização, que cria novas exigências e necessidades sociais, que expande fronteiras, às vezes descaracterizando-as, transformando diferentes realidades numa única Sociedade Global (Ianni: 1992).

A globalização traz consigo o surgimento de um novo fenômeno: a formação dos blocos regionais de livre comércio. A integração crescente é a resposta inevitável às pressões das forças globalizantes da economia mundial. O Mercosul é, pois, uma tentativa de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai se inserirem de forma mais competitiva nas relações do atual quadro do comércio internacional.

É consensual a afirmação de que a inserção da América Latina na economia mundial tem-se dado em bases precárias no novo contexto internacional. Pesquisas mostram que a década de 80, além de ter sido um período de estagnação econômica, assistiu a participação da América Latina no comércio internacional cair de 12 por cento para cerca de quatro por cento. A região vinha então se revelando mais competitiva nos produtos de comércio menos dinâmico, isto é, nos produtos de baixo conteúdo tecnológico, em contraste justamente com o que já vinha ocorrendo na orla asiática da Bacia do Pacífico.

Além disso, naquela década, com a crise da dívida externa dos países sul-americanos, configurou-se mais claramente um cenário internacional modificado, em que os países em desenvolvimento tiveram seu poder de barganha diante do mundo desenvolvido mais reduzido (Amorim, 1991).

O esgotamento do 'modelo' latino-americano de desenvolvimento criou condições para um novo impulso do projeto integracionista. Isto coincidiu com a redemocratização da América Latina, que criou vínculos de solidariedade entre países antes rivais. Ademais, a crise ajudou a reforçar a percepção de que os Estados da região não poderiam resolver seus problemas sem a cooperação recíproca. Finalmente, o esgotamento do 'modelo' latino-americano conduziu a uma reorientação realista da estratégia integracionista diante da percepção de que, previamente à constituição de um Mercado Comum Latino-Americano, seria necessário consolidar experiências sub-regionais, no nosso caso, a integração do Cone Sul.

Na prática, contudo, o Mercosul nasceu de uma decisão política: propiciar a reaproximação entre Brasil e Argentina, superando assim as desavenças que tinham experimentado nas décadas anteriores a 1980. Iniciativas precursoras, como a

Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), na década de 70, e a Associação Latino Americana de Integração (Aladi), na década de 80, não haviam funcionado. Por isto os acordos assinados pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, em 1985, ampliaram a cooperação. O caminho estava assim aberto para que os sucessores daqueles presidentes - Carlos Meném e Fernando Collor - tornassem a idéia do Mercosul uma realidade. Eles foram de fato os responsáveis pela implantação de uma política de internacionalização nas economias de Argentina e Brasil.

O que facilitou a explosão dos negócios foi o apaziguamento da antiga disputa entre argentinos e brasileiros, e a tentativa de coalizão visando a hegemonia política e econômica no Cone Sul. Com Meném como timoneiro ultra-liberal, a Argentina assumiu uma vocação pós-industrial. Os sonhos do país auto-suficiente foram substituídos pela realidade da moeda estável. A Argentina tornou-se o nosso segundo maior importador, acumulando um déficit de US\$ 951 milhões na balança comercial, apenas no ano de 93.

O novo espaço aberto permitiu que as empresas - por meio do comércio cada vez maior e da integração de sua produção - ocupassem a linha de frente do Mercosul - posição que mantêm até hoje. O mercado comum começou como obra de Governos, mas foi plenamente assumido pelos empresários.

Integração à parte, eram e continuam sendo colossais as diferenças do poder de fogo entre os parceiros do Mercosul. *‘Há uma situação de extrema desigualdade entre os membros do Tratado, em termos de população, dimensão das economias e nível do desenvolvimento industrial’* (Albuquerque: s/d). O Brasil tem o PIB 60 vezes maior do que o paraguaio e uma população 50 vezes maior do que a uruguaia. O Brasil é, pois, várias vezes maior do que seus três parceiros conjuntamente, e somente a Argentina pode ser comparada ao Brasil em termos de modernização econômica, embora seu setor dinâmico seja ainda baseado em produtos agrícolas.

Como conseguir conciliar realidades, discursos políticos e mercados consumidores tão distintos?

O Projeto Brasil-Argentina

Na origem do Mercosul, há uma mudança nas relações bilaterais entre Brasil e Argentina durante os anos 80. De um estado de aberta competição pela hegemonia no Cone Sul e na América Latina como um todo durante os anos anteriores aquela década, em 1979 Brasil e Argentina iniciaram um processo de cooperação em áreas específicas. Naquele ano, ambos os países e o Paraguai assinaram um acordo regulando a exploração comum do Rio Paraná. Em 1980, um novo acordo foi assinado relativo à cooperação em energia nuclear, seguido por um mecanismo de permanentes consultas políticas entre os ministérios de relações exteriores dos dois países.

A partir de 1985 o processo de cooperação entre Argentina e Brasil acelerou-se. Os presidentes brasileiro e argentino encontraram-se naquele ano e divulgaram uma declaração - A Ata do Iguazu - prescrevendo um comitê conjunto de nível para estudar a integração econômica entre Brasil e Argentina, não somente em comércio, mas numa perspectiva mais ampla. Em 1986 foi constituído um Programa Conjunto de Integração e Cooperação Econômica, incluindo 12 protocolos sobre comércio, alfândega, regulamentações técnicas, políticas de taxas e de finanças, transporte, políticas e tecnologias industriais, políticas agrícola e energética, etc.

Os passos iniciais na integração do Cone Sul foram dados pelos Presidentes Sarney e Alfonsín, que, com a Declaração de Iguazu de 1985, criaram uma Comissão Mista para estudar modalidades da integração econômica entre Brasil e Argentina. Os trabalhos dessa Comissão conduziram à assinatura, em 1986, da Ata para a Integração Argentino-Brasileira, que instituiu o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). O objetivo do PICE foi propiciar um 'espaço comum', mediante a abertura seletiva e o estímulo à complementação de setores da economia dos dois países, segundo princípios de gradualidade, flexibilidade, equilíbrio e simetria, para permitir a adaptação progressiva dos habitantes e das empresas de cada Estado às novas condições de competitividade e à nova legislação econômica. Nessa fase, foram assinados 24 protocolos em áreas diversas, como bens de capital, trigo, biotecnologia, cooperação nuclear, siderurgia, indústria automotriz, entre outros (Amorim, 1991).

A segunda fase da integração se inicia em 1988 quando Brasil e Argentina manifestaram o desejo de remover, num prazo máximo de dez anos, todos os obstáculos tarifários ou não-tarifários ao comércio de bens e serviços, mediante a negociação de protocolos adicionais ao Acordo de Alcance Parcial de Renegociação das Preferências, outorgados no período 1962-1980 (AAP-1). Paralelamente, se procederia a uma harmonização gradual de políticas internas (aduaneira, comercial, transportes, comunicações, científica, tecnológica, etc.) necessárias à formação do mercado comum. O tratado contemplava ainda a adesão de Estados membros da Aladi depois de transcorridos cinco anos de sua entrada em vigor. Neste mesmo ano os dois governos assinaram um Tratado Bilateral de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, ratificado pelos congressos de ambos os países, no ano seguinte, estabelecendo uma Área de Livre Comercio entre Brasil e Argentina, a ser criada em 10 anos.

O Tratado de Integração de 1988 é o marco dessa etapa preliminar do processo de integração, que correspondeu à transição democrática nos dois países. Nesse período ganhou impulso o intercâmbio Brasil-Argentina, que apresentou, logo no primeiro ano do processo, um incremento de 39,6 por cento em relação ao ano anterior (1986/87). Por outro lado, corrigiu-se o tradicional desequilíbrio ‘favorável’ ao Brasil existente na balança comercial entre os dois países. O governo brasileiro realizou um grande esforço visando atingir o equilíbrio dinâmico nas relações bilaterais com a Argentina, o que implicou na expansão vertiginosa das exportações argentinas para o Brasil (57,2 por cento de 1985 a 1986, e 75,2 por cento de 1988 a 1989), sobretudo na área de produtos agropecuários. Esse fato afastou o temor de que o projeto de Mercado Comum viesse a beneficiar exclusivamente o Brasil, embora, como é natural, tenha despertado desconfianças em certos setores no nosso país (Amorim, 1991).

O processo de integração viria a passar por nova inflexão com a troca de governo nos dois países e a decisão mais ou menos simultânea de promover uma maior abertura e modernização das duas economias. A iniciativa foi estimulada pelo já mencionado cenário de crescente globalização da economia internacional, que desenhava um processo de aglutinação em torno de grandes espaços econômicos, o

que recomendava a adoção de medidas destinadas a somar escalas e a potencializar vantagens comparativas regionais.

Em julho de 1990 os novos presidentes Fernando Collor e Carlos Meném assinaram a Ata de Buenos Aires, antecipando de 1998 para 1995 a data inicial para o estabelecimento de um Mercado Comum, e não mais uma Área de Livre Comercio. Neste período haveria a conformação definitiva de mercado comum entre os dois países, isto é, todos os itens comercializados entre eles desfrutariam de alíquota zero e estariam eliminadas as barreiras não tarifárias. O documento então assinado definiu, de forma sumária, a metodologia para alcançar esse objetivo, que consistia basicamente na ‘coordenação de políticas macroeconômicas’ e em reduções tarifárias generalizadas, lineares e automáticas. Essa tarefa ficou a cargo de um grupo de trabalho binacional (Grupo Mercado Comum), integrado por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, Economia e dos Bancos Centrais dos dois países.

A Integração com Paraguai e Uruguai

Com o fim da Guerra Fria, em 1991, e os progressos obtidos a partir da Ata de Buenos Aires, que permitiram que se considerasse a ampliação do projeto integracionista aos demais países do Cone Sul, a rivalidade regional ‘perdeu terreno’ para os anseios de estabilidade econômica, aliada à consolidação democrática em vários países. Em 26 de março deste mesmo ano, Argentina, Uruguai, Paraguai e Brasil assinaram o Tratado de Assunção - na verdade um projeto de integração entre os quatro países, cuja proposta econômica e política era a de realizar em quatro anos a abertura de suas respectivas fronteiras. Nesta época foram igualmente estabelecidos prazos e cronogramas para o início do Mercosul. O Mercado Comum do Cone Sul entraria em vigor, segundo as projeções acordadas, em 1º de janeiro de 1995. Brasil e Argentina tinham, assim, estendido o processo de formação de um mercado comum no Cone Sul, ao Paraguai e Uruguai.

O tratado estabeleceu um período de transição até 1994, quando se configuraria o Mercado Comum do Sul-Mercosul. A iniciativa revelou que a integração

Brasil-Argentina, ao invés de constituir fator de desagregação ou de fechamento, foi, na prática, fator de dinamização das trocas comerciais e da integração econômica dos países da região (Amorim, 1991).

O Tratado de Assunção, assinado em 1991, estabeleceu metas principais que deveriam ser alcançadas pelo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, durante este período de transição, a fim de que fosse implementado o mercado comum entre os quatro países. Entre estas metas estavam a aplicação prática do Programa de Liberalização Comercial, a coordenação de políticas macroeconômicas, o estabelecimento da Tarifa Externa Comum (TEC) e a adoção de acordos setoriais. Em relação à criação da Tarifa Externa Comum, o Tratado de Assunção previu também que cada país poderia estabelecer uma lista de produtos que não se submeteriam ao cronograma comum de redução de tarifas, o que veio a ocorrer em encontros internacionais subsequentes.

Enquanto isso, na América Latina, um ano antes da entrada em vigor do Mercosul, a indústria argentina reacendeu o discurso protecionista sob a alegação de que as distorções no comércio entre os quatro países prejudicaria a indústria nacional. Naquela época, Brasil e Argentina apresentavam cenários econômicos absolutamente distintos. No segundo, o equilíbrio alcançado com a contenção artificial da inflação, através da paridade cambial, recuperou até a capacidade salarial da população. No segundo, a confusão era generalizada, devido à expectativa de implantação do Plano Real e à inflação galopante que chegou a alcançar 2.500 % ao ano.

Devido a essa dificuldade em harmonizar as políticas macro econômicas entre os dois países mais importantes para a efetivação do Mercosul, relatório distribuído pela Andima (Associação Nacional das Instituições do Mercado Aberto), foi extremamente pessimista: “*Mercosul não cumprirá prazos. É um devaneio dos otimistas acreditar que em 01 de janeiro de 1995 os países estejam integrados economicamente*”, sintetiza o documento.

Contrariando as previsões da Andima, aconteceu em 15 de janeiro de 1994, em Colônia, a 180 km de Montevidéu, a quinta reunião de cúpula entre os presidentes

dos quatro países. O objetivo do encontro era definir cronogramas e formas de negociação, que seriam adotadas até o final do ano. Duas decisões surgiram em decorrência do evento: a eliminação da alíquota de importação entre os quatro países e a criação de uma Tarifa Externa Comum, (TEC) entre 0 e 20 %, para os produtos importados dos demais países. Os chefes de governo não conseguiram chegar a um acordo com relação a TEC que deveria incidir sobre os produtos do Cone Sul. Foi o começo das listas de exceções. Neste meio tempo, a imprensa internacional começou a especular sobre a ‘onda de pactos’. A Argentina ensaiou sua entrada no Nafta embora afirmasse que não se desvincularia do Mercosul.

Paralelamente, em janeiro de 1994 estabeleceu-se a União Européia - o importante acordo comercial que atingiu 372 milhões de habitantes e teve seu PIB estimado em 7,5 trilhões, revelando-se uma potência econômica. Percebeu-se então que os blocos econômicos já traçavam de forma definitiva o perfil da nova ordem econômica mundial inteiramente voltada para o processo de globalização. Ocorreu assim a confirmação da relevância dos blocos de livre comércio, a exemplo do Nafta (EUA, Canadá e México), da Apec (Cooperação da Ásia e do Pacífico), entre outros.

No Brasil, diversos setores criticaram a forma como o Mercosul estava sendo implantado. Uns consideravam curto o tempo de ajuste dos setores empresariais às novas condições competitivas, outros questionavam a falta de um amplo debate do tema com a sociedade, e até mesmo com o Congresso. As presenças do Uruguai e do Paraguai - considerados *free-shops*, em matéria de economia - na união alfandegária foram duramente criticadas. “O lugar do Brasil no mundo é o mundo todo”, defendia-se na época, sob a alegação de que países de dimensões continentais teriam realidades próprias.

Finalmente, em 5 de agosto de 1994, o tratado de Assunção foi ratificado pelos membros do Mercosul, criando um espaço econômico de 200 milhões de habitantes, com um PIB total de 800 bilhões de dólares, constituindo um marco histórico para as economias envolvidas e apontando para um processo ainda mais profundo de integração. O acordo foi confirmado em Buenos Aires pelos Presidentes da Argentina,

Brasil, Paraguai e Uruguai, que fixaram a data de 01 de janeiro de 1995, como marco inicial para a complementação da União Aduaneira entre os quatro países.

Assim ficou acertado que, a partir daquela data, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai comercializariam internamente seus produtos sem impostos alfandegários e adotariam tarifas comuns para a importação de produtos de terceiros, ainda que cada país do Mercosul pudesse estabelecer uma lista de exceções à Tarifa Externa Comum, como já previa o Tratado de Assunção.

No início de novembro de 1994, a União Européia aprovou o documento que deu origem ao Mercosul, o Tratado de Assunção, e agendou para o dia 24 deste mesmo mês uma reunião em Bruxelas, capital da União Européia (UE), entre membros da UE e os chanceleres do Brasil, Argentina e Uruguai, numa demonstração de reconhecimento político dos avanços econômicos feitos por essas nações.

Ainda em novembro de 1994, os quatro países que compõem o Mercosul inauguraram o sistema Unisur, que passou a permitir a comunicação entre esses países, via cabo submarino de fibra ótica. Com exceção do Paraguai, os outros três países passaram, a partir daquele momento, a contar com 15 mil novos canais de comunicação, responsáveis por permitir o tráfego de dados, voz, texto e imagem, com mais qualidade e velocidade.

Os governos do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai assinaram, em 16 de dezembro de 1994, o Protocolo de Ouro Preto, em Ouro Preto-MG, dando operacionalidade ao Mercosul, condição indispensável para que seus membros passassem a negociar conjuntamente com qualquer outro país, mas ainda sem a criação de órgãos supranacionais. Nesse encontro foram também estabelecidas as ‘listas de exceções’ que deveriam ser observadas, a partir do dia 01 de janeiro de 1995, com o início da união aduaneira. O primeiro tipo de lista acordado relacionava produtos em ‘regime de adequação’, ou seja, referia-se a mercadorias que, por determinado período de tempo, não seriam objeto de tarifa zero, ainda que fossem compradas de outros países membros do Mercosul.

O segundo tipo de lista aceito entre esses países relacionava ‘exceções à Tarifa Externa’, ou seja, referia-se a itens que ao serem importados pelos membros do

Mercosul, excepcionalmente para uma união aduaneira, não seriam objetos de uma Tarifa Externa Comum. Entretanto, neste encontro de Ouro Preto, as autoridades do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai não chegaram a negociar uma proposta de harmonização das políticas trabalhistas nem trataram especificamente das questões referentes à cultura. De qualquer forma, contudo, estavam então integrados 160 milhões de consumidores, 60% do território latino-americano e um PIB total de mais de meio trilhão de dólares. Além disso, ficou estabelecido que se buscaria atingir um mercado totalmente comum dentro de doze anos. Outro objetivo fixado foi a conquista da estabilidade econômica e a superação do subdesenvolvimento social pelos quatro países que compõem o Mercosul.

Após a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, a União Européia e os quatro países do Mercosul assinaram, em 22 de dezembro de 1994, uma declaração conjunta e solene, comprometendo-se a iniciar conversações para a aprovação de um Acordo Macro Inter-regional de Cooperação Econômica e Comercial, que seria o primeiro passo para a constituição da maior zona de livre comércio do mundo.

Quanto à integração hemisférica, a Cúpula das Américas, realizada em Miami, em 1994, estabeleceu que se deveria iniciar um processo de convergência entre os diversos subgrupos regionais: Mercosul, Grupo Andino, Aladi, Mercado Comum Centro Americano e Caricom.

O efeito do Mercosul vem sendo sentido primeiramente nas relações comerciais, através das quais produtos dos quatro países têm circulado livremente no novo espaço econômico, sem pagamento de impostos de importação. Certos produtos, considerados protegidos, só terão suas alíquotas zeradas no ano 2000, quando deve se iniciar o livre comércio total entre os quatro membros. O Mercosul conta com vários órgãos consultivos, mas não está prevista a criação de um legislativo supranacional, como o Parlamento Europeu (Cf. Rosely Runari, BSC em Foco, Londres, Fevereiro/1995).

Estudiosos do Mercosul afirmam que ele não deve ser visto como uma estratégia defensiva mas sim como uma política afirmativa. Ele não seria, assim, uma resposta a blocos de comércio que excluem países sul-americanos. Na verdade, o Tratado se

propõe a associar os mais dinâmicos e competitivos setores de cada país do Cone Sul para aumentar suas possibilidades de competir no comércio internacional (Albuquerque, s/d).

O projeto de integração do Cone Sul deve, portanto, ser compreendido como parte da redefinição da estratégia de desenvolvimento dos países latino-americanos, em face de uma nova conjuntura internacional. Trata-se de constituir um espaço econômico comum, que permita conjugar esforços e assegurar uma inserção mais competitiva desses países no cenário internacional (Amorim, 1991).

A existência do Tratado do Mercosul e o compromisso de criar um mercado totalmente comum até 2005 levam a que formuladores de políticas estejam cada vez mais atentos à globalidade de economias dos quatro países, a fim de avaliar melhor as implicações de suas decisões para o projeto integracionista (Amorim, 1991). Esse trabalho de conscientização seria a chave para a consolidação do Mercado Comum do Sul. Balizando esta conscientização o Tratado estabelece, além de uma política comercial comum, também a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e o compromisso de harmonização legislativa nas áreas pertinentes.

No final dos anos 90 o Mercosul, representando 49,02 por cento das exportações brasileiras, tornou-se o maior parceiro econômico do Brasil. Os demais países da América Latina representam 38,24 por cento, ficando os Estados Unidos e a União Européia com 22,55 por cento (Cf. *Mercosul é o Maior Parceiro*, In A Tarde, 12.03.97, p.6). Apesar das crises periódicas, o Mercosul tem evoluído, 'entre tapas e beijos', para uma situação de irreversibilidade.