

CEPAL  
COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE  
Escritório no Brasil



## O MERCOSUL NO CENÁRIO INTERNACIONAL

2 2

2 2

# O MERCOSUL NO CENÁRIO INTERNACIONAL

Renato Baumann\*

## I - Introdução

Para melhor entender a inserção internacional do Mercosul é importante levar em conta o processo de formação desse grupo de países. Entre outros aspectos, um que se destaca é, por exemplo, o fato de que o Brasil - um dos participantes mais expressivos - tenha procurado já desde algum tempo preservar uma razoável diversificação geográfica de seus fluxos comerciais externos. Esse tipo de alinhamento intencional, as características geográficas nas áreas de fronteira e a pouca tradição de relacionamento comercial com os demais países da região fazem com que o processo de integração econômica seja, do ponto de vista nacional, mais o resultado de uma decisão política que uma consequência natural da ação dos agentes econômicos.

Essa observação é útil para se considerar algumas das peculiaridades do processo de formação do Mercosul. Trata-se de um processo induzido, mas que manteve seu caráter *ad hoc* no que se refere aos mecanismos decisórios, e uma opção intencional por uma flexibilidade institucional.

Essa relativa "informalidade" provocou, nos primeiros anos de negociação entre o Brasil, a Argentina e o Uruguai, algum grau de ceticismo com relação às suas chances de êxito. Esse ceticismo esteve em boa medida associado à adoção de uma estratégia cautelosa e gradual, baseada na pré-seleção de setores.

Nova demonstração de que esse é um processo determinado por vontade política foi a mudança - a partir de 1990 - na forma das negociações, que passaram a um enfoque mais abrangente e linear.

Decorridos alguns anos - e apesar da falta de tradição em relações comerciais significativas entre os parceiros e da sinalização parcial aos agentes econômicos - o processo adquiriu forma e volume próprios. Como numa propriedade matemática, a "lei dos grandes números" das relações econômicas entre os quatro parceiros foi capaz de alterar as características básicas do processo, reduzindo significativamente a probabilidade de uma eventual reversão. O processo deixou de ser induzido apenas por vontade política e adquiriu um ritmo próprio.

As proporções alcançadas no intercâmbio comercial e no fluxo de recursos entre os países participantes do Mercosul, assim como o peso político assumido pela agrupação em foruns internacionais extrapolaram as mais otimistas expectativas e têm suscitado reações de diversos tipos. Sua consideração é importante para a análise do papel do Mercosul no Cenário Internacional.

---

\* Da CEPAL/ONU e da Universidade de Brasília. Documento preparado a convite dos organizadores do IX Seminário Internacional de Política Agrícola. Universidade Federal de Viçosa, outubro de 1997. As opiniões aqui expressas são pessoais e não correspondem necessariamente às posições das instituições mencionadas.

No restante deste artigo vou procurar mostrar alguns indicadores básicos de desempenho do Mercosul, como esse conjunto de países se compara com outros agrupamentos da região, algumas das críticas ao processo de integração sub-regional e algumas das principais questões em termos de inserção no cenário internacional. A última seção do trabalho apresenta considerações de ordem geral.

## II - Alguns Indicadores de Desempenho Recente

Os quatro países do Cone Sul apresentaram - na primeira metade da presente década - um desempenho econômico conjunto bastante favorável. Esses países foram por muito tempo objeto de críticas, dado seu relativo isolamento das transações internacionais, fruto do tipo de políticas comerciais adotadas. Nos anos 90 os efeitos conjuntos dos processos de abertura multilateral adotados por essas economias, da consolidação do processo de integração sub-regional e da própria estabilização macroeconômica observada nessas economias levaram a resultados sem precedentes.

Em 1995 as exportações totais do Mercosul atingiram US\$ 70 bilhões, um valor 52% superior ao verificado em 1990. No mesmo período as importações totais aumentaram 170%, atingindo em 1995 um nível de aproximadamente US\$ 80 bilhões. A maior penetração dos produtos importados não apenas reverteu uma trajetória estabelecida por diversos anos de superávits comerciais; entre outras conseqüências, ela ajudou os processos de estabilização de preços e viabilizou aumentos de produtividade através do acesso facilitado a insumos a preços mais baixos.

Esse novo cenário econômico possibilitou a retomada do processo de crescimento e algum ganho em termos de bem-estar social. Para a América Latina como um todo a primeira metade dos anos 90 foi de crescimento: o PIB da região<sup>1</sup> aumentou 3% entre 1991 e 1995, comparado com apenas 0.9% durante toda a década anterior.

Os países do Mercosul tiveram destaque em termos de desempenho, quando comparados com outros grupos de países da região, e mesmo com os membros do NAFTA, como ilustra a Tabela 1. Considerados os diversos grupos de países conforme os acordos de integração sub-regional a que pertencem, essa Tabela sugere que esse foi um período de resultados notáveis. Cabe notar que as taxas mais expressivas de aumento do produto *per capita* correspondem aos países do Mercosul, com variação próxima aos 10%.

---

<sup>1</sup> Inclusive os países do Caribe. Dados da CEPAL (1996).

Tabela 1 - PIB *Per Capita* em Áreas Selecionadas (US\$ de 1990)

Área	PIB <i>Per Capita</i>		Variação(%)
	1991	1996	
Mercosul	2926	3210	9.7
Grupo Andino	1769	1915	8.3
Mercado Comum Centroamericano	927	991	6.9
Comunidade do Caribe	2719	2772	1.9
NAFTA	17232	18280	6.1

Fonte: IDB (1996)

O dinamismo das vendas externas que contribuiu para esses resultados está claramente associado ao acesso facilitado aos mercados sub-regionais, em grande medida uma consequência dos acordos de acesso preferencial. As exportações intra-regionais dos países do Mercosul representavam em 1990 11% do valor exportado total; em 1996 essa participação era o dobro daquele nível.

De fato, o mercado sub-regional tinha para os exportadores do Mercosul em 1996 uma importância superior ao próprio mercado do NAFTA, como mostra a Tabela 2<sup>2</sup>. Se agregarmos as importações feitas pelo Chile e a Bolívia - dois parceiros próximos - esse agregado supera uma quarta parte do total.

Esse desempenho favorável não foi contudo suficiente para alterar uma característica que é básica para se analisar a inserção desses quatro países na economia internacional. De um modo geral, o Mercosul em seu conjunto tem um papel limitado em termos de sua participação no mercado internacional. São poucos os produtos em relação aos quais os países do Mercosul têm presença significativa (10% ou mais) no comércio mundial, como mostra a Tabela 3. Cabe ressaltar ademais que em todos os casos em que isso ocorre os produtos têm um elevado componente de recursos naturais, e freqüentemente baixo grau de processamento, e que para a maior parte dos produtos listados na Tabela houve aumento na participação do Mercosul no mercado mundial.

<sup>2</sup> Uma explicação possível para esse resultado está associada à existência de barreiras comerciais com que se deparam diversos produtos exportados pelos países do Mercosul, sobretudo no mercado dos Estados Unidos. Estima-se que essas barreiras afetem em particular as exportações de produtos primários, em relação aos quais - a julgar, por exemplo, pelos dados da Tabela 3 - os países do Cone Sul têm algum grau de competitividade no mercado internacional.

Tabela 2 - Mercados de Destino das Exportações do Mercosul em 1996

<u>Mercado</u>	<u>(%)</u>
Mercosul	21.5
Mercosul, Chile e Bolívia	26.5
Grupo Andino	4.2
Mercado Comum Centro Americano	0.3
Comunidade do Caribe	0.3
NAFTA	17.3
Outros	52.4
Total Mundo	100.0

Fonte: IDB (1996), Table 1, pg.3

Tabela 3 - Exportações do Mercosul Correspondentes a 10% ou Mais do Mercado Mundial - 1990 e 1995

<u>Produto</u>	<u>Mercosul / Mundo (%)</u>	
	<u>1990</u>	<u>1995</u>
Carne	12.5	12.7
Frutas em Conserva	20.8	12.2
Açúcar e Mel	8.6	16.2
Café	17.4	20.1
Ração Animal	20.0	17.5
Fumo	14.6	19.5
Sementes Oleaginosas	12.1	16.4
Algodão	8.8	11.4
Minério de Ferro	37.7	35.0
Óleos Vegetais	23.4	28.5
Extratos Vegetais para Tintura	13.0	10.8
Couro	10.4	12.9
Ferro e Aço	16.1	10.9

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados UN/COMTRADE

A participação do Mercosul na absorção mundial de importações é ainda menos expressiva. O número de produtos para os quais é possível identificar um peso significativo desse conjunto de países no mercado mundial é menor do que no caso das exportações, e em nenhum caso<sup>3</sup> a participação das importações do Mercosul supera os 10% do total mundial, conforme indicado na Tabela 4. É interessante notar, de qualquer forma, que - de modo semelhante às exportações -

<sup>3</sup> A esse nível (3-dígitos) de classificação.

os produtos em relação aos quais a participação do Mercosul no comércio mundial é mais significativa são em sua maioria produtos intensivos em recursos naturais, e que a tendência foi igualmente de aumento de participação nesse período.

Tabela 4 - Importações do Mercosul Correspondentes a 7% ou Mais do Mercado Mundial - 1990 e 1995

<u>Produto</u>	<u>Mercosul / Mundo (%)</u>	
	<u>1990</u>	<u>1995</u>
Peixe Seco ou Defumado	3.6	7.3
Arroz	4.6	7.0
Preparações de Cereais	5.4	9.7
Cortiça	8.1	5.1
Pirita	9.4	7.2
Carvão Mineral	4.2	8.3

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados UN/COMTRADE

A competitividade em produtos primários indicada pelas Tabelas 3 e 4 tem como contrapartida a busca de mercados regionais para estimular o comércio em produtos manufaturados. De fato, a participação do mercado intra-regional nas exportações de produtos manufaturados por parte dos países membros do Mercosul passou de 53% em 1984-86 para 63% em 1994<sup>4</sup>, sendo que aproximadamente a metade corresponde a bens de capital e material de transporte.

Esses resultados estão associados a um "efeito aprendizagem" pelo qual o mercado dos países vizinhos - menos sofisticado - permite aos exportadores locais uma adaptação às exigências de produção e comercialização em escala, provisão de assistência técnica e adaptação aos requerimentos de consumidores estrangeiros, estratégia de marketing e outros elementos centrais à exploração de mercados externos, antes de se aventurarem nos mercados mais regulamentados e de consumo mais exigente dos países industrializados.

Esse desempenho - aliado a diversos outros indicadores, sobretudo na área externa - tem contribuído para afetar de forma expressiva as relações econômicas do Mercosul com o resto do mundo em diversos aspectos, inclusive no que se refere à percepção dos efeitos líquidos da consolidação dessa integração sub-regional, como se verá a seguir.

<sup>4</sup> Dados citados em Yeats (1997), Table 2.

### III - Percepções Externas

#### III.1 - Investimento Externo

Um primeiro indicador importante da reação dos agentes econômicos externos ao desempenho do Mercosul é o comportamento do fluxo de investimentos diretos.

A Tabela 5 mostra que a primeira metade da década se caracterizou por um importante aumento da entrada de capital de risco na América Latina como um todo. No entanto, o que esses números mostram é que em termos do continente americano (mesmo considerando-se os países do NAFTA) nenhuma outra área experimentou variação comparável à do Mercosul nesse período: o valor dos investimentos foi em 1995 onze vezes superior ao de quatro anos antes.

Esse desempenho destacou-se mesmo a nível mundial. A participação dos países do Mercosul no total dos investimentos diretos externos no conjunto dos países em desenvolvimento passou de 6,4% em 1991 para 9,2% em 1995, e no total mundial de 1,7% para 2,9% no mesmo período (ALADI (1997)), revelando uma aposta expressiva no potencial desse conjunto de países.

Tabela 5 - Fluxos de Capitais Externos Líquidos em Áreas Seleccionadas (US\$ bilhões)

	<u>1991</u>	<u>1995</u>
Mercosul	3.0	32.5
Grupo Andino	3.6	8.0
Comunidade do Caribe	0.5	0.1
Total América Latina	34.3	57.8
NAFTA	80.4	148.6

Fonte: IDB (1996), Table 2, pg.5

Tão importante quanto esses números é a informação de que o investimento direto externo entre os países que compõem o Mercosul cresceu de forma substantiva nesse período. De acordo com CEPAL (1997) o número de empresas brasileiras com escritórios de representação, plantas produtivas ou subsidiárias na Argentina passou de menos de 20 para mais de 400, enquanto mais de 80 empresas argentinas passaram a investir no Brasil. Isso representa uma alteração significativa em relação à situação encontrada há dez anos, quando a quase totalidade dos investimentos bilaterais estava limitada ao setor serviços, bancos comerciais em particular.

Cabe observar - em reforço à tese da atratividade dos mercados locais - que uma parcela expressiva dos investimentos diretos no Mercosul destina-se à fusão

com empresas locais ou aquisição de empresas existentes, com destaque para os programas de privatização de empresas públicas.

Um segundo aspecto relevante da percepção externa relativa ao Mercosul e que tem motivado alguma polêmica está associado aos efeitos da integração para os fluxos de comércio.

### III.2 - A Questão da Criação e Desvio de Comércio

Alguns críticos (por exemplo, Yeats (1997)) reconhecem que a política comercial externa do Mercosul é menos distorcida que o conjunto de políticas anteriores à sua formação, e portanto um avanço em termos de eficiência. No entanto, esses críticos atribuem aos efeitos da política comercial a responsabilidade maior pelas mudanças nos fluxos de comércio. Como boa parte do comércio intra-bloco é de produtos intensivos em capital<sup>5</sup> - para os quais os países participantes não têm competitividade expressiva a nível internacional<sup>6</sup> - isso significa que outros países extra-área estariam de fato perdendo oportunidades de negócios, através de um desvio de comércio expressivo.

O argumento de defesa em relação a esse tipo de crítica se concentra na evidência de que o eventual desvio de comércio foi superado largamente pelo aumento absoluto no valor importado total do Mercosul. De fato, entre 1990 e 1995 as importações intra-regionais aumentaram sua participação nas importações totais de 15% para 19%, mas ao mesmo tempo o valor das importações totais do Mercosul foi em 1995 quase o triplo do valor importado em 1990. Uma das conseqüências foi que o Saldo Comercial para o Mercosul como um todo foi fortemente reduzido de US\$ 14 bilhões em 1991 para US\$ 0.5 bilhões em 1996 (IDB (1996)).

Outro conjunto de críticas<sup>7</sup> - associado ao anterior - é de que o aumento das exportações intra-bloco talvez esteja associado à possibilidade de que os produtos comercializados só sejam competitivos em função das margens de preferência concedidas aos países participantes: as exportações intra-bloco saltaram de 11% do total das exportações dos quatro países em 1991 para 21.5% em 1996, embora as exportações extra-Mercosul também tenham crescido em termos absolutos. Como conseqüência - e dados os indicadores de que os países do Mercosul são essencialmente competitivos em produtos primários, e que o comércio intra-área tem uma preponderância de manufaturas - os consumidores dos países participantes podem estar sendo sobrecarregados por importações de produtos de qualidade inferior àquela que poderia ser obtida através de importações de países extra-área.

Os principais argumentos de defesa são de que isso reflete um "efeito aprendizagem", que envolve necessariamente uma visão não-estática das vantagens comparativas de cada país, como já mencionado, e de que fica difícil

---

<sup>5</sup> Dados de Yeats (1997) indicam que no comércio intra-Mercosul os alimentos, outros produtos agrícolas e minerais correspondiam em 1994 a apenas 29% das exportações totais.

<sup>6</sup> Haja vista os dados da Tabela 3.

<sup>7</sup> Winters (1997), Laird (1997), Serra et alli (1997).

falar-se de excesso de comércio intra-Mercosul quando 80% do comércio internacional do Mercosul é extra-bloco, comparado com os 60% no caso do NAFTA e 40% na União Europeia.

Finalmente, argumenta-se<sup>8</sup> que os incentivos adotados pelos países do Mercosul atraem investimentos para os países da área, possivelmente a um custo para os países vizinhos. O contra-argumento mais importante é de que as evidências empíricas indicam que os incentivos não são o principal elemento de determinação dos fluxos de investimentos. Tamanho de mercado, expectativas de desempenho, estabilidade macroeconômica e outros fatores são tanto ou mais significativos que os incentivos para a atração de recursos. Assim, é razoável esperar que um mercado das dimensões do conjunto dos países do Mercosul, em fase de ajuste macroeconômico, experimentando reforma de políticas comerciais externas e privatização de empresas públicas constitua por si só um atrativo importante para os investidores externos.

Os indicadores apresentados acima, assim como a discussão sobre os efeitos do Mercosul reforçam a percepção de que a importância já atingida por esse exercício de integração não pode passar despercebida, e leva a uma série de considerações relativas à estratégia internacional desse grupo de países.

#### IV - A Inserção Internacional do Mercosul

O Mercosul correspondia em 1995 a 3.8% da população mundial, a 3.4% do PIB mundial, mas a apenas 1.6% das exportações e a 1.7% das importações mundiais. Comparado com 1990, quando esses percentuais foram respectivamente de 1.5% e 0.9%, houve um avanço na presença do Mercosul no cenário internacional.

Não há nada na teoria ou na experiência de outros países que indique uma relação pré-estabelecida entre essas relações em termos de PIB, população e comércio (não se pode afirmar a priori, por exemplo, que essas participações devessem ser semelhantes). No entanto, a reduzida participação nos fluxos de comércio sugere - sobretudo quando comparada com os indicadores mais expressivos em termos de participação nos investimentos diretos (ver Seção III.1) - que a questão da inserção internacional do Mercosul é um tema cada vez mais importante na agenda dos países envolvidos.

A integração entre os países do Cone Sul é ilustrativa de como um movimento iniciado como uma decisão preponderantemente política, que se deparou com um ceticismo generalizado no seu início, tem sido capaz de gerar resultados de magnitude imprevista e assume gradualmente expressão continental.

Seja pelo dinamismo alcançado nas relações comerciais dos países envolvidos, seja pelas características de diversificação geográfica dos fluxos de comércio desses mesmos países (sem paralelo no continente americano)<sup>9</sup>, existe

---

<sup>8</sup> Burki (1997). Serra et alli (1997).

<sup>9</sup> Os países do Cone Sul apresentam tradicionalmente o menor grau (entre os países do continente americano) de dependência em relação ao mercado dos Estados Unidos como destino de suas exportações.

um reconhecimento geral de que a formação de preferências diferenciadas ao nível hemisférico<sup>10</sup> depende em grande medida da estratégia adotada pelo conjunto dos países do Mercosul.

#### IV.1 - O Regionalismo Aberto

Uma das dimensões da análise da inserção internacional do Mercosul está relacionada com a atratividade que esse grupo de países tem exercido sobre outras economias da região.

Existem (pelo menos) dois aspectos que têm marcado o processo negociador entre os países do chamado Cone Sul, desde os primeiros Protocolos firmados entre o Brasil, a Argentina e o Uruguai, em 1986. De um lado, esse tem sido um processo com um forte componente de adaptação e aprendizagem entre as partes envolvidas: isso explica em grande medida as mudanças processuais observadas - embora em período de tempo tão limitado - e justifica o baixo grau de rigidez instrumental e institucional do processo de formação do Mercado Comum. A segunda característica básica é de que todo o processo sempre ocorreu no âmbito da ALADI: desde sua gênese as partes negociadoras sempre sinalizaram a disposição de ampliar para terceiros países da região as concessões negociadas entre os membros do Mercosul.

Ambas características são importantes para se avaliar a dimensão internacional do Mercosul. A formação do Mercado Comum do Sul tem sido até aqui um processo com razoável flexibilidade - à diferença do observado em outros processos integradores, onde a opção por uma institucionalidade ampla impõe por si só condicionantes à sua expansão - e os crescentes vínculos econômicos resultantes da própria expansão dos negócios no mercado comum geram uma atratividade natural à adesão de outros países.

Desde o início da presente década o tema da inserção internacional do Mercosul passou a adquirir relevância cada vez maior, uma vez que para a maior parte dos países da América Latina observava-se uma tendência à abertura comercial multilateral associada a uma profusão de acordos de preferências comerciais. Esses acordos, por sua vez, foram em sua origem em grande medida formas de reação aos temores de um cenário de "blocos" econômicos excludentes<sup>11</sup>.

Esses temores não se verificaram - ao menos não com a intensidade que algumas análises enfatizavam - mas como resultado líquido o que se observa na região é uma superposição de dezenas de acordos bilaterais e entre grupos de

---

<sup>10</sup> Ao final de 1994 os Estados Unidos propuseram a criação de uma Área Hemisférica de Livre Comércio (ALCA), envolvendo 34 nações democráticas da região. Até o momento essa proposta já foi objeto de três reuniões de cúpula, em Miami em 1994, em Denver, em 1995 e em Cartagena de Índias, em 1996. Espera-se que a partir da próxima reunião de cúpula, que terá lugar em Santiago do Chile em março do próximo ano, deverão ter início as negociações formais que levarão à formação da ALCA.

<sup>11</sup> Em particular, os temores de que uma "fortaleza Europa" impusesse restrições ainda mais intensas aos produtos não-europeus.

países, com conseqüências reconhecidamente expressivas para o desempenho comercial dos países envolvidos<sup>2</sup>.

A Tabela 6 ilustra a importância crescente do comércio entre países participantes de acordos sub-regionais. Claramente o cenário atual é de um nível de intensificação dos fluxos de comércio intra-regionais que não tem precedente histórico.

Tabela 6 - Participação das Exportações Intra-Área em Diversos Grupos de Países Latino-Americanos - 1990 e 1995

<u>Grupos de Países</u>	<u>Percentual das Exportações Totais</u>	
	<u>1990</u>	<u>1995</u>
ALADI	10.8	17.2
Grupo Andino	4.1	11.9
Mercosul	8.9	20.5
Mercado Comum Centroamericano	17.3	19.2
CARICOM	12.6	10.5

Fonte: CEPAL (1996)

Nem todos os méritos pelo aumento do comércio observado em quase todos os grupos de países<sup>13</sup> são atribuíveis às concessões preferenciais. Parte dos resultados é evidentemente devida ao processo geral de abertura comercial experimentado pelas economias envolvidas, à facilitação de negócios em áreas próximas às fronteiras, ao maior acesso desses países ao mercado internacional de capitais (e portanto maiores facilidades para o financiamento do comércio), às políticas cambiais adotadas no período e a outros fatores. Mas resta pouca dúvida de que - à semelhança de outras experiências integradoras - o movimento recente na América Latina tem permitido uma expansão significativa dos fluxos comerciais.

No caso específico do Mercosul a implicação desse desempenho comercial para o desenho de uma estratégia de inserção internacional está associada: i) ao fato de esse grupo de países ter adotado uma Tarifa Externa Comum desde o início de 1995; ii) à atratividade das oportunidades que esse desempenho desperta sobre outros países e iii) ao temor - por parte de terceiros países - de perda de oportunidades de negócios.

A partir de janeiro de 1995 os países membros do Mercosul passaram a adotar uma estrutura tarifária comum em relação às importações extra-área. Para que essa estrutura passasse a vigorar foi necessário diferenciar as margens de concessões realizadas no âmbito da ALADI a outros países associados. Como

<sup>12</sup> Para uma descrição dos principais acordos ver UN/ECLAC (1994)

<sup>13</sup> O Caribe é a exceção notável

conseqüência, observou-se um conjunto de manifestações de interesse por parte de outros países em negociar algum grau de adesão ao grupo do Cone Sul.

Esse processo teve início com alguns países vizinhos da América do Sul, e de fato levou à assinatura - ao final de 1996 - de Acordos com o Chile e a Bolívia, que adquiriram um "status" diferenciado de adesão ao Mercosul, com margens preferenciais de acesso aos mercados, com direito a participar das reuniões do Conselho coordenador, mas sem uma adesão plena, em função - entre outras razões - do diferencial entre os níveis tarifários desses países e a Tarifa Externa Comum do Mercosul.

Outros países sul-americanos - como a Venezuela - têm igualmente procurado intensificar negociações com o Mercosul. De fato, existe mesmo o propósito - sugerido pelo Brasil e formalmente adotado pelos demais membros do Mercosul - de se formar uma Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), por volta do ano 2005.

É importante ressaltar que todos esses movimentos têm ocorrido no âmbito da ALADI, como sinal de possibilidade de ampliação para incluir parceiros adicionais, e de forma coerente com o princípio de "regionalismo aberto", segundo o qual a integração regional é um instrumento coerente e ao mesmo tempo uma etapa intermediária para a liberalização multilateral.

Além desses países - e em parte como resultado do processo negociador relacionado com a criação da Área de Livre Comércio das Américas - também o Canadá e o México têm manifestado interesse em maior aproximação econômica com os países do Cone Sul, estando as negociações ainda em estágio preliminar.

Existe portanto uma percepção de que os resultados econômicos alcançados recentemente pelo Mercosul - aliados ao aprendizado de que uma atuação uniforme e razoavelmente coerente dos quatro países em foros internacionais pode resultar em ganhos nos processos de negociação - têm permitido a esse grupo de países ter atuações mais ativas no cenário internacional e exercer um grau de atratividade sem precedente na história dos quatro países-membros. Este argumento - juntamente com a disciplina macroeconômica imposta pela existência dos acordos - tem justificado esforços internos no sentido de se preservar a coesão entre esses quatro países.

Esse elemento tem importância fundamental para a análise da posição do Mercosul e os desafios com que ela se depara, uma vez que entre outros temas não resolvidos, por exemplo, no âmbito das discussões para a criação da ALCA, está o próprio processo negociador. Enquanto alguns países propõem a eliminação das barreiras existentes como forma de assegurar a consolidação da ALCA no mais curto espaço de tempo, os países do Mercosul defendem que a ALCA deve ser o resultado da convergência espontânea dos acordos sub-regionais existentes, num processo gradual<sup>14</sup>.

De fato, a posição negociadora do Mercosul nas diversas reuniões ministeriais tem merecido destaque por sua capacidade propositiva, pela peculiaridade de os quatro países atuarem como um conjunto homogêneo e por sua habilidade em trazer à mesa negociadora novos temas.

---

<sup>14</sup> A principal razão para tanto é a percepção de que as economias desses países ainda não se recuperaram totalmente dos custos do processo de abertura comercial recente, e que portanto os custos sociais de conseguir maior acesso a mercados podem ser demasiadamente elevados.

A julgar pelas quatro últimas reuniões vice-ministeriais e a reunião ministerial que teve lugar em Belo Horizonte em junho passado, o Mercosul pode eventualmente vir a constituir fator de aglutinação das posições de diversos países no processo negociador, se mantiver sua homogeneidade e se continuar a exercer sua capacidade propositiva.

#### IV.2 - Relação com Outras Regiões

Foi mencionado acima que as negociações a nível hemisférico dependem em grande medida da posição adotada pelos países do Mercosul. Como visto, parte desse argumento está relacionada com a adesão de outros países da região. Há, contudo, outro componente, derivado das relações do Mercosul com países de outras regiões.

Esse movimento está associado à percepção das oportunidades de negócios geradas pela consolidação do processo integrador, e pelo temor - por parte de terceiros países - de virem a ser negativamente afetados pelos desvios de comércio derivados da consolidação do Mercado Comum do Sul.

Motivados em grande medida por esse temor de perda potencial - agravado pela intensificação das negociações vinculadas à criação da ALCA - os países membros da União Européia assinaram no ano passado um acordo-marco com o Mercosul que expressa o desejo das partes de adotarem facilidades para o comércio bilateral tendo como referência igualmente o ano de 2005.

As negociações eventuais com a União Européia, a intensificação do processo de formação da ALCA e o volume reduzido de intercâmbio com os países asiáticos levam à discussão da visão do Mercosul em relação às opções de intensificar sua integração ao nível hemisférico e/ou manter seu papel de participante universal (*global trader*), com diversificação dos parceiros comerciais.

A análise do ponto de vista do Mercosul requer a explicitação de alguns supostos básicos:

a) o desenho das políticas comerciais dos países do Cone Sul, as negociações no âmbito do Mercosul e os acordos feitos com outros países têm sido feitos e continuarão a ser feitos em conformidade com as decisões acordadas na Rodada Uruguai

b) a atratividade do Mercosul - o conjunto de quatro países representa um mercado de dimensões consideráveis, constituído por uma população de aproximadamente 210 milhões de habitantes e um PIB de quase US\$ 700 bilhões

c) o contexto em que as negociações terão lugar - à diferença de outros exercícios de integração envolvendo países da América Latina, a consolidação do Mercosul e as negociações simultâneas de formação de uma ALCA ocorrem num contexto de abertura comercial multilateral. Em princípio, não há qualquer indicação de que a tendência de abertura de mercados iniciada na década passada na maior parte dos países da região venha a sofrer reversão expressiva no futuro previsível. Isso significa que o acesso aos mercados é, de início, bem maior

que anteriormente, e que portanto as margens para concessão de preferências comerciais são menos expressivas. Além disso, os países envolvidos são signatários dos acordos conseguidos como resultado da Rodada Uruguaí de negociações multilaterais no GATT. Como consequência, a lógica das negociações naturalmente passa a demandar a inclusão de novos temas

d) a percepção de que existem benefícios relacionados ao processo de integração econômica - os resultados alcançados na região em termos dos processos de integração (alguns dos quais apresentados no início deste trabalho) têm levado a uma percepção crescente (inclusive por parte dos agentes econômicos em países de maior dimensão relativa, como o Brasil) de que existem benefícios associados a esses processos. Diversas evidências desse reconhecimento poderiam ser citadas. Entre outras, cabe ressaltar as pesquisas junto a empresas de maior porte que indicam que o mercado ampliado a nível sub-regional passou a fazer parte do cenário de projeções subjacentes à definição dos seus projetos de investimento<sup>15</sup>. Outro indicador do empenho no processo de integração é que os compromissos existentes hoje no âmbito da ALADI permitirão que 75% do comércio intra-ALADI estejam a partir do ano 2004 livres de qualquer restrição (segundo ALADI (1997)).

e) a crescente consciência da atratividade gerada pela própria carência de infra-estrutura (e portanto de oportunidades de negócios). Uma idéia das oportunidades envolvidas no âmbito do Mercosul pode ser aproximada pela simples listagem dos projetos conjuntos de infra-estrutura em andamento. Esses projetos envolvem o fornecimento de gás natural, construção de oleoduto, construção de hidrelétricas, construção de linhas, centrais e interconexões elétricas, pontes bi-nacionais, rodovias, corredores, estrutura para transporte fluvial e outros, além dos projetos a nível nacional de cada país, em que o acesso à licitação pode estar relacionado às facilidades negociadas ao nível sub-regional

f) o propósito - freqüentemente reiterado - do Mercosul em manter seu caráter de *global trader*, e portanto seu grau de relativa autonomia, à diferença de outros blocos sub-regionais do continente

g) por último mas não menos importante, a própria intensidade das relações comerciais e de investimento dos países do Mercosul com países não-americanos, sobretudo os países membros da União Européia - o mercado europeu absorve a maior parcela das exportações do Mercosul e (à diferença dos demais países da América Latina) o estoque de capital estrangeiro instalado nos países do Cone Sul é preponderantemente de origem européia. Esses dois aspectos, associados ao ponto (e) acima (entre outros) faz com que haja uma preocupação de parte de terceiros países em evitar que uma eventual consolidação de uma área hemisférica de livre comércio signifique condições diferenciadas de acesso a

---

<sup>15</sup> Ver. a propósito, CEPAL/CNI (1997).

oportunidades<sup>16</sup>. Esse temor levou à assinatura do acordo-marco entre a União Européia e o Mercosul.

Esse conjunto de dados compõe um cenário no qual o Mercosul: i) tem recebido crescentes manifestações que atestam sua atratividade, ii) continua apostando nos exercícios de integração parcial como ferramenta temporária para o multilateralismo, mas ao mesmo tempo iii) busca preservar uma relativa independência na definição de margens de preferências, enquanto iv) procura maximizar a capacidade de atração de recursos para suprir suas carências em termos de infra-estrutura.

O teste mais difícil para essa posição até o momento tem sido o balizamento da atuação do Mercosul como participante individual no processo de negociação da ALCA.

Como já mencionado, até aqui essas negociações permitiram aos países do Mercosul essa experiência sem precedentes de alinhamento de posições. No entanto, a parte mais difícil do teste está por vir, a partir do momento em que for deflagrado o processo negociador propriamente.

Aqui há algumas possibilidades.

Primeiro, a pré-condição para que exista a ALCA é que o Poder Executivo estadunidense consiga junto ao Congresso autorização para negociar (o chamado *fast track*). No caso de ser obtida essa facilidade, o interesse norte-americano se somaria ao de outros países para acelerar todo o processo negociador. Corresponderia ao Mercosul uma redefinição de sua estratégia, quando menos no que se refere ao ritmo, temas e etapas compreendidas em sua proposta original. A postura cautelosa adotada até aqui nas negociações da ALCA teria provavelmente que ser substituída por um enfoque bem mais ágil, de capacitação interna para poder lidar com novos temas, a uma velocidade possivelmente ditada por eventos extra-Mercosul.

Um cenário alternativo - fundamentado na experiência da tentativa frustrada de obter o *fast track* para permitir o início das negociações com o Chile para sua participação no NAFTA, e nos debates ora em curso no Congresso dos Estados Unidos - teria lugar se não fosse concedida essa facilidade.

Nesse caso, a formação de uma Área de Livre Comércio Hemisférica como originalmente proposta estaria comprometida. Caberia ao Mercosul a alternativa - mais próxima das posições adotadas até aqui - de negociar acordos específicos e em número crescente com os demais países do continente.

Em ambos os casos, a postura do Mercosul seria necessariamente definida de forma coerente com as negociações que se supõe que estariam tendo lugar em forma simultânea com os países da União Européia e eventualmente com alguns países africanos.

Uma possibilidade totalmente distinta e reconhecidamente remota, mas que tem sido cogitada em alguns círculos de analistas, é a do lançamento de uma nova Rodada de negociações multilaterais. Tal exercício por sua própria concepção e

---

<sup>16</sup> Uma postura simétrica à do resto do mundo na década passada: havia o temor de que surgisse uma "Fortaleza Europa" como resultado do chamado Projeto Europa-92, de medidas de incentivo à recuperação da competitividade da produção européia. É possível mesmo argumentar que (de forma irônica) esse temor foi um dos fatores básicos que levaram à proposta da ALCA.

abrangência seria superposto a qualquer das alternativas anteriores e é prematuro aprofundar juízos de valor: os temas envolvidos (a definir) e o próprio formato das negociações podem condicionar qualquer apreciação. A julgar pela experiência recente, contudo, há razões para se esperar que mesmo numa situação como essa as chances são consideráveis de que os países membros do Mercosul venham a atuar em consonância, na maior parte dos temas.

#### IV.3 - Outras Áreas Geográficas e Novos Temas

Até aqui foi feita referência às iniciativas do Mercosul em relação ao seu intercâmbio comercial com outros países do continente americano e da Europa Ocidental. Mas a própria preservação de sua postura de *global trader* requer dos países do Cone Sul a busca de intercâmbio mais expressivo com outras regiões.

Alguns países membros do Mercosul - notadamente o Brasil, que tem uma tradição histórica de relacionamento cultural (expressivo) e comercial (limitado) com alguns países africanos - têm procurado uma aproximação econômica mais intensa com parceiros africanos. Parte dessa iniciativa está associada à busca de diversificação de mercados, certamente facilitada pela redução do número de conflitos naquele continente.

Um dos parceiros cobiçados nos últimos anos naquele continente tem sido a África do Sul, que acumula uma experiência bem mais expressiva em termos de integração regional (na South African Development Community) que os países da América Latina, com antecedentes que remontam ao século passado<sup>17</sup>. De todo modo, o aspecto interessante a ressaltar é de que essas negociações - da mesma forma que a aproximação com outros países africanos - ocorrem no âmbito do Mercosul (ou são consistentes com as disposições adotadas), e não em forma individual pelos países membros.

As relações com outras áreas - como os países asiáticos - são relativamente menos expressivas (exceto em setores específicos) até por um determinismo geográfico: os países membros do Mercosul têm saída natural para o Oceano Atlântico. É razoável imaginar, contudo, que como consequência da eventual ampliação do grupo através da adesão (ou associação) de outros países da América do Sul<sup>18</sup>, e em particular das obras que viabilizarão o escoamento da produção para o Oceano Pacífico a custos mais baixos, ocorra maior aproximação aos importantes mercados daquele continente.

A probabilidade de que essa maior interação com os países asiáticos ocorra de forma conjunta para os países membros do Mercosul é ainda maior do que no caso de outros parceiros. A evolução recente do comércio externo daquelas economias está fortemente associada a questões não suficientemente resolvidas no âmbito multilateral, como o tratamento dos temas trabalhistas, da preservação do meio ambiente e outros, que têm dado margem à imposição de medidas protecionistas, sobretudo por parte dos países industrializados, e o comércio

<sup>17</sup> Para alguma discussão a respeito para o caso do Brasil ver Baumann (1996).

<sup>18</sup> Sobretudo os países membros da Iniciativa da Bacia do Pacífico.

externo dos países do Mercosul e igualmente vulnerável às barreiras adotadas com base nesses tipos de argumentos.

A própria presença (ao menos potencial) desses novos temas na agenda negociadora constitui estímulo adicional para que os países membros do Mercosul procurem posturas de interesse comum: por constituírem um Mercado Comum, a definição das barreiras a adotar em relação a produtos provenientes de outros países é feita de forma conjunta. De modo semelhante é necessária uniformidade nos critérios adotados para lidar com temas paralelos, como a definição de regras de origem.

A esse respeito, cabem algumas considerações de caráter geral, relacionadas com o grau de "preparo" dos países do Mercosul para esse novo cenário, em que as agendas de negociação internacional transcendem a órbita da política comercial.

Os países em desenvolvimento em sua maioria foram durante muito tempo beneficiados pelas reduções nas barreiras comerciais acordadas no âmbito das rodadas multilaterais de comércio, no GATT, a partir do princípio de "nação mais favorecida": as concessões negociadas entre os países industrializados aplicavam-se igualmente aos demais países. A partir da Rodada Tóquio, no início da década de 70, mas de forma ainda mais intensa a partir da Rodada Uruguai, esses países foram levados a participar das negociações multilaterais com um grau de exposição maior que antes. Entre outros motivos, isso se deveu ao fato de que como resultado das rodadas anteriores as tarifas de importação adotadas pelos países industrializados já eram relativamente baixas, e portanto tornou-se necessário negociar sobre outros tipos de políticas com efeitos sobre os fluxos de comércio.

Já como resultado da Rodada Tóquio alguns acordos representaram desafio sem precedentes para diversos países em desenvolvimento. Exemplos desse desafio são a capacitação institucional para a aplicação dos Códigos Antidumping e de Subsídios (um processo ainda não concluído de forma satisfatória nos países do Mercosul, por exemplo), a dificuldade em aderir ao Código de Compras Governamentais, a necessidade de sistematizar informações para cumprir com o compromisso de apresentação periódica do Mecanismo de Revisão das Políticas Comerciais, entre diversos outros.

As negociações da Rodada Uruguai acresceram a esse conjunto de dificuldades um número considerável de novos temas que os países do Mercosul em particular não estavam preparados para negociar ao início da Rodada. Em relação a alguns desses temas esses países ainda hoje tratam de avaliar a consideração de seus efeitos sobre o comércio de forma bastante cautelosa.

Entre esses temas sensíveis - e em relação aos quais tem havido diversas manifestações de cautela por parte do Mercosul - podem ser citados a regulação específica do comércio de serviços, a questão da propriedade intelectual, os investimentos com efeitos sobre o comércio, entre outros.

Do ponto de vista da inserção internacional do Mercosul uma apreciação genérica dos resultados da Rodada Uruguai indicaria as vantagens da redução e consolidação de tarifas alcançadas, a eliminação gradual de arranjos como o Acordo Multifibras, o compromisso de eliminação gradual dos subsídios agrícolas por parte dos países industrializados, a regulação do uso de mecanismos como os direitos compensatórios por parte de países objeto de investigações freqüentes (como o

Brasil), o tratamento diferenciado para os países em desenvolvimento em geral, e diversos outros.

Uma análise detalhada dos efeitos da Rodada Uruguaí transcende os propósitos deste trabalho, e boa parte dos benefícios para os países do Mercosul são de fato extensivos à maior parte dos países em desenvolvimento. O ponto relevante a reter para a discussão da inserção internacional do Mercosul é que no momento mesmo em que se consolida o processo de integração entre esses países as condições internacionais que regem as transações comerciais estão em processo de mudança substantiva.

Do ponto de vista dos países do Mercosul isso faz com que a definição das estratégias negociadoras tenha necessariamente que levar em conta a própria necessidade de atualização institucional e de capacitação para lidar com as novas condições: uma série de instrumentos que caracterizaram boa parte da experiência desses países no que se refere à sua política comercial externa - como por exemplo as exigências de desempenho exportador para a concessão de alguns benefícios - são hoje descartados por força de acordos multilaterais. O desafio a enfrentar é que esses dois processos - consolidar o processo de integração e preparar-se para atuar sob as novas condições internacionais - têm que ocorrer de forma simultânea (haja vista, por exemplo, o debate para definir a agenda de negociações, seja no âmbito do processo de formação da ALCA, seja no acordo-marco com a União Européia: o Mercosul tem procurado evitar a inclusão de alguns temas, como a questão de serviços, por exemplo, em parte por seu próprio despreparo para tratar o assunto).

Não se trata apenas de definir o processo de integração em termos de "regionalismo aberto", coerente com o multilateralismo. A questão maior a ser enfrentada é que - seja numa opção regionalista, seja através de abertura multilateral - as economias e as instituições dos países do Mercosul têm que se adaptar às novas condições do cenário internacional. Alguns dos efeitos nocivos da globalização podem ser evitados através de legislação e ajuste institucional adequado, mas não há como evitar uma série de condições impostas pelas próprias facilidades de comunicações, processamento de dados e transformação de processos produtivos.

## V - Considerações Finais

Este trabalho procurou mostrar que o Mercosul tem alguns aspectos que o situam como uma experiência rica e com poucos paralelos. Surgida como um processo induzido, uma decisão política, a união entre os quatro países adquiriu uma importância que poucos se atreveriam a prever, no contexto econômico da região. Ao mesmo tempo, contudo, preservou como um trunfo sua relativa informalidade institucional - que tem permitido avanços nas negociações e flexibilidade para ajustes - e seu caráter de diversificação geográfica de suas relações econômicas - o que o possibilita manter vínculos com outras regiões e articular postura de forma mais independente que outros conjuntos de países do continente americano.

Em que pese sua expressão ao nível regional, contudo, o Mercosul ainda é um parceiro menor no cenário econômico internacional. O discurso oficial procura mostrar de forma recorrente um crescente grau de consciência desse fato, e até mesmo um inconformismo: há uma preocupação expressa em aumentar essa participação, de modo a poder absorver os benefícios do comércio internacional.

O que este texto procurou mostrar é que esse objetivo demanda esforço orientado para a adequação das instituições nacionais, capacitação técnica para lidar com as novas condicionalidades às transações comerciais e financeiras, e - de forma simultânea - a identificação de objetivos e metas conjuntas dos países membros do Mercosul, como forma de maximizar os benefícios das atuações em forma conjunta.

## REFERÊNCIAS

ALADI - A Nova Realidade da Integração, Montevideu.

egration and the Americas - A Preliminary Estimate of 1996 Trade,  
ote.

(1996), Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1995-1996,

), "Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns About the  
Regional Trade Arrangements?", Policy Research Working Paper #  
World Bank, February.

(1994), Open Regionalism in Latin America and the Caribbean -  
Integration as a Contribution to Changing Patterns with Social Equity,

(1996), Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el  
antiago.

(1997), "Trade Open Regionalism in LAC", Discurso Apresentado na Third  
Conference on Development in Latin America and the Caribbean,  
1, 30 de Junho, mimeo.

(1997), "Mercosur: Objectives and Achievements", trabalho apresentado na  
Third Annual Conference on Development in Latin America and the Caribbean,  
1, 30 de Junho, mimeo.

(1997), "Assessing Regional Integration Arrangements", trabalho  
apresentado na Third Annual Conference on Development in Latin America and  
the Caribbean, Montevideu, 30 de Junho, mimeo.

(1997), Reflections on Regionalism - Report of the Study Group on  
Regional Trade, Carnegie Endowment for International Peace, The  
Institution Press, Washington.

(1997), Investimentos na Indústria Brasileira 1995/1999 -  
Características e Determinantes, Rio de Janeiro.

(1996), "A Inserção Internacional do Brasil e da África do Sul", trabalho  
apresentado no Seminário Brasil-África do Sul, organizado pelo Instituto de  
Estudos de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores,  
15 de setembro, no Rio de Janeiro, mimeo.

La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe- Informe 1996,