

La integración sudamericana y la agenda brasileña de acuerdos preferenciales: Balance y perspectivas

El artículo analiza las principales cuestiones presentes en la agenda brasileña de negociaciones. El principal argumento es que no ha habido una ruptura en la agenda de acuerdos brasileños a lo largo del periodo 1994-2006. La agenda es influida, entre tanto, por el debate que siguió a los efectos del proceso de liberalización económica. Se destaca especialmente la experiencia de MERCOSUR y de los dilemas de la integración sudamericana. Los problemas de la Ronda de Doha sugieren la creciente importancia de los acuerdos preferenciales. En el caso brasileño, el carácter multilateral del comercio brasileño sugiere que es aconsejable continuar manteniendo la agenda de acuerdos preferenciales en una escala multilateral. La prioridad conferida a la integración sudamericana no es incompatible con acuerdos con los países desarrollados.

Palabras clave:

Integración regional, Mercosur, Brasil, comercio, acuerdos preferenciales, política exterior, Comunidad Sudamericana de Naciones

The article analyses the main issues presets in the brazilian agenda of trade negotiations. The key message is that there wasn't a rupture in the agenda of agreements pursued by Brazil in the years 1994-2006. This agenda has been influenced by the discussion about the consequences of the process of economic liberalisation. The article also highlights the experience of Mercosur and the dilemmas of the south-american integration.

Keywords:

Regional integration, Mercosur, Brazil, trade, preferential agreements, foreign policy, South American Community of Nations

Introdução

O sistema multilateral de comércio convive com a proliferação de acordos preferenciais de comércio bilaterais e regionais.

O Brasil apresenta uma agenda ampla de negociações comerciais, que pode ser dividida em cinco grupos. O primeiro refere-se ao projeto de formação de um mercado comum,

o Mercado Comum do Sul (Mercosul) com a Argentina, Paraguai e Uruguai e, que a partir de 2006 incorporou a Venezuela. O segundo está associado à integração sul-americana expresso na criação da Comunidade Sul Americana das Nações (Casa), anunciada em 2004. O terceiro é composto pelos acordos com países em desenvolvimento não sul-americanos, no contexto de um diálogo Sul-

Sul, em especial a proposta de uma área de livre comércio com a Índia e com a África do Sul. O quarto integra os acordos com os países desenvolvidos, Estados Unidos e a União Européia. O quinto agrega acordos com diferentes graus de importância na agenda brasileira. São destacadas as negociações com o México, seguidas de um grupo que engloba Egito, Marrocos, Israel e países do Conselho do Golfo Árabe.

Qual deve ser a prioridade dos acordos, quais os ganhos e benefícios em cada acordo, quais são os compromissos que o governo deve assumir em cada acordo são questões presentes no debate brasileiro, desde meados da década de 90.

A criação de um mercado comum integrado pelos países membros do Mercosul é uma meta distante. É preciso definir o que significa o projeto da integração sul-americana, quando alguns países da região já assinaram acordos de livre comércio com os Estados Unidos. Os acordos de preferências comerciais assinados com a Índia e a África do Sul abrangem poucos produtos. Os acordos com os Estados Unidos e a União Européia estão em compasso de espera. No quinto grupo de acordos, o principal tema é a negociação com o México, ainda não resolvida para a formação de uma área plena de livre comércio.

As motivações para a escolha dos parceiros nos acordos e a abrangência dos compromissos estão associadas a objetivos políticos e

econômicos das agendas governamentais de cada país. A agenda brasileira segue esses princípios. No entanto, a avaliação entre compromissos da agenda de negociações e os resultados alcançados sugerem alguns dilemas nos processo de integração brasileira.

O caráter multilateral do comércio brasileiro exclui a identificação de um único parceiro e/ou conjunto de parceiros que possam assegurar o dinamismo do comércio exterior brasileiro. Em princípio, há uma variedade de opções na definição da hierarquia de prioridades da agenda brasileira. Logo, o papel que os diferentes acordos possam ter nas estratégias de desenvolvimento do país e a avaliação dos custos e benefícios políticos e econômicos de cada acordo influenciam nas negociações comerciais.

O objetivo do texto é apresentar quais são as principais questões presentes no debate brasileiro sobre a agenda de acordos comerciais do país. A primeira seção apresenta o quadro referencial dos principais temas que influenciam o debate. A segunda seção avalia as perspectivas do atual quadro negociador dos acordos. É conferida especial ênfase ao Mercosul e ao projeto de integração sul-americana. A terceira seção conclui o texto.

Alguns esclarecimentos prévios são necessários. O Brasil é membro da união aduaneira do Mercosul. Logo, acordos comerciais com países não membros da união são negociados, em princípio pelo Mercosul. A

análise apresentada se refere aos interesses brasileiros nas negociações. Em adição, o texto não é uma resenha da literatura teórica ou empírica sobre o debate brasileiro. A contribuição da autora é uma reflexão sobre a agenda brasileira de acordos preferenciais

Principais Questões no Debate Sobre os Acordos Comerciais.

O quadro referencial geral da análise é a literatura econômica sobre acordos comerciais. Logo é analisado, em primeiro lugar, o debate sobre os ganhos dos efeitos alocativos dos acordos comerciais (efeitos estáticos) dos acordos comerciais do Brasil. A questão central na avaliação de acordos está associada, entretanto, ao papel que esses efeitos podem desempenhar nas trajetórias de crescimento e desenvolvimento dos países, o que requer a avaliação política e econômica das estratégias de desenvolvimento dos países (efeitos dinâmicos).

Os Efeitos Estáticos

Na literatura econômica, a análise sobre acordos preferenciais de comércio parte da análise de Viner sobre os efeitos estáticos de criação e desvio de comércio no bem estar econômico dos países. A inclusão de novas hipóteses na análise desses efeitos e a consideração dos efeitos dinâmicos na análise

dos acordos comerciais levou a uma reavaliação da importância dos conceitos de Viner. Algumas questões gerais, entretanto, permanecem no debate teórico e influenciam a avaliação dos acordos preferenciais de comércio.

Acordos preferenciais de comércio dependem da estrutura de comércio dos países. É esperado que sejam priorizados acordos com países que apresentem uma participação elevada na pauta comercial do país. Há menor probabilidade de desvios de comércio.

A pauta de comércio exterior brasileira de mercadorias não sugere um parceiro a ser priorizado na agenda de acordos comerciais. No ano de 2005, os dados por países/regiões na participação da corrente de comércio (exportações mais importações) do Brasil mostram os seguintes resultados: Estados Unidos (18,3%); União Européia (23,3%); países sul-americanos (16,6%); e, Ásia (18,5%). Os principais mercados dos países desenvolvidos registraram um percentual de 46,7% na corrente de comércio brasileira e os países em desenvolvimento de 46,3%¹.

A composição das pautas comerciais tem influência na análise dos possíveis ganhos dos acordos. A composição da pauta brasileira de comércio exterior não apresenta mudanças significativas, desde a década de 90. No ano de 2005, a participação de produtos manufaturados nas exportações foi de 55%, de semimanufaturados de 13,5% e de básicos (*commodities* primárias agropecuárias e minerais)

de 29,3%. Nas importações, predominam os produtos manufaturados (participação de 77,2%), seguido de produtos básicos (17,4%) e semimanufaturados (4,3%).

A composição da pauta difere, entretanto, por mercados. Os países da Aladi (Associação Latino Americana de Integração), seguida dos Estados Unidos são os principais destinos das exportações de manufaturas brasileiras². No entanto há uma diferença de 10 pontos percentuais entre a participação da Aladi e dos Estados Unidos³. Os mercados da União Européia e da Ásia explicam mais de 50% das exportações de produtos básicos e, no caso, de semimanufaturados esses dois mercados mais o dos Estados Unidos são responsáveis por mais de 60% das vendas de semimanufaturados. As importações de manufaturas estão concentradas nos mercados da União Européia, Ásia e Estados Unidos, a de básicos nos mercados da África e Aladi e a de semimanufaturados na Aladi e demais países⁴.

A heterogeneidade da composição da pauta sugere interesses distintos nas negociações.

Nas negociações de acordos Norte-Sul, o setor de *agribusiness* privilegia o tema de acesso preferencial aos mercados dos países desenvolvidos. O Brasil é um dos principais exportadores mundiais de produtos agropecuários, que são os produtos que fazem parte do principal núcleo das políticas protecionistas dos países desenvolvidos. O setor industrial tende a uma postura mais

defensiva e privilegia o tema do impacto das importações na produção doméstica. Nos acordos com países em desenvolvimento, os setores industriais e agrícolas partilham o interesse de ganhos de mercados para exportações. A questão dos impactos da concorrência com a produção doméstica é analisada caso a caso⁵.

Acordos de liberalização comercial multilateral ou de caráter preferencial não são neutros do ponto de vista distributivo. A estrutura de preços relativos que define a alocação de recursos muda com as alterações da estrutura de tarifas de importações do país. A primeira percepção do debate brasileiro está associada aos efeitos estáticos na alocação de recursos de ganhos e perdas dos acordos comerciais. No entanto, do ponto de vista dos governos, a avaliação dos acordos deve privilegiar o efeito líquido sobre a economia e dos custos de ajustamento dos setores “perdedores”. Um tema que é enfatizado no debate brasileiro em relação aos efeitos estáticos dos acordos com países desenvolvidos.

Modelos de equilíbrio geral permitem estimar os efeitos estáticos sobre o bem estar líquido (entendido como valor adicionado) de um país em função dos acordos comerciais. Vários estudos foram realizados para o caso brasileiro em relação aos efeitos de um acordo com os Estados Unidos ou a União Européia. De forma geral, concluem que o

efeito é positivo para o Brasil. Entretanto os maiores ganhos estão associados aos setores agropecuários e minerais e seus produtos manufaturados e há perdas de valor adicionado nos setores industriais não tradicionais, como o complexo eletro-eletrônico e bens de capital (Pereira 2000). Em adição, a utilização desses modelos na avaliação dos impactos dos acordos sobre a distribuição de renda, mostra ganhos para os fatores associados ao setor agrícola e perdas para alguns segmentos dos setores urbanos.

Esses são resultados esperados, pois são consideradas apenas as vantagens comparativas do Brasil que refletem o quadro “estático” das relações comerciais do país.

Efeitos Dinâmicos

Os temas da agenda brasileira de acordos comerciais não apresentam, em princípio, novas questões. A questão sobre a divisão de ganhos e perdas setoriais, os efeitos dinâmicos dos acordos através dos fluxos de investimentos e a relação custo/benefício de adesão a marcos regulatórios são questões presentes em todos os debates sobre a agenda de acordos preferenciais nos países latinos. A literatura econômica sobre as evidências empíricas sugere que não há uma garantia que a liberalização comercial promova crescimento econômico. No entanto, num mundo onde proliferam acordos comerciais preferenciais, esses podem ser identificados como um dos

fatores que influenciam a concorrência das empresas no comércio mundial. E, mais importante, acordos preferenciais passam a ser avaliados a partir das percepções dos governos quanto à contribuição dos acordos nas suas estratégias de “inserção competitiva”.

Mesmo privilegiando os resultados da teoria de comércio internacional tradicional – no longo prazo, os países ganham com acordos de liberalização – é preciso considerar os custos de ajustamento dos setores na fase de transição. O “sucesso” de políticas de liberalização é influenciado por questões de estabilidade macroeconômica e condições domésticas de infra-estrutura física e social.

Qual a relação desses temas com os acordos preferenciais de comércio da agenda brasileira?

Num primeiro momento, os acordos comerciais englobam os mesmos temas do debate sobre processos de liberalização. No entanto, há uma diferença fundamental no contexto dos efeitos dinâmicos. Quais são os acordos que minimizam os custos de ajustamento? Quais são os acordos que maximizam as oportunidades de crescimento do país?

Essas respostas dependem da escolha de parceiros, do grau de cobertura dos temas negociados e da possível influência dos acordos nas estratégias de desenvolvimento econômico.

Uma visão simplista ilustra o tema

abordado no debate brasileiro. O Chile é um dos países sul-americanos que mais realiza acordos comerciais. A tarifa de importações do país é baixa e igual para todos os produtos, o que facilita as negociações de liberalização comercial. Em adição, a tarifa uniforme sugere que a política comercial não é um dos instrumentos elegidos para possíveis mudanças nas vantagens comparativas dinâmicas do país. Os Estados Unidos são um “parceiro natural”, não apenas em termos geográficos, mas principalmente pela sua presença dominante nos fluxos de comércio exterior do México. Após a assinatura do Tratado de Livre Comércio da América do Norte de 1994, a agenda de novos acordos do México, pode ser entendida, como parte de uma estratégia de diversificação da pauta de comércio exterior, no intuito de atenuar o peso da economia norte-americana. Colômbia e Peru negociaram um acordo de livre comércio com os Estados Unidos para assegurarem as suas preferências no âmbito “*Andean Trade Promotion And Drug Eradication Act*”. Em adição, os compromissos assumidos nas áreas de investimentos, serviços, direitos de propriedade intelectual, são percebidos como fatores importantes para a atração de investimentos estadunidenses. A agenda de acordos preferenciais dos Estados Unidos estaria associada, segundo Bhagwati (1996) à obtenção de marcos regulatórios, que não são consensuais nas negociações multilaterais.

A versão simplista ignora o debate

doméstico, o nível de consenso nas sociedades dos países citados e as motivações na definição das agendas dos acordos comerciais. De forma geral, entretanto, é possível identificar alguns temas que orientam as agendas comerciais dos países. No caso brasileiro, o principal argumento da reflexão proposta é que há um relativo consenso quanto ao escopo da agenda brasileira de negociações. É uma agenda que deve ter um caráter multilateral, em função da diversificação da pauta de comércio exterior brasileira. No entanto, o consenso diminui quando são analisados os benefícios/custos de cada negociação e, logo, dos compromissos que o país está disposto a assumir em cada acordo. É consensual a importância dos acordos como estratégias de acesso a mercados, mas não é consensual o papel dos acordos na estratégia geral da política de comércio exterior brasileira.

A falta de consenso é influenciada, em parte, pela experiência da década de 90. O Brasil fez uma reforma tarifária que reduziu a tarifa média de importações de 44% para 12,7%, entre 1989 e 1994. Empresas estatais foram privatizadas e o compromisso da Rodada Uruguaí nas áreas de investimentos, subsídios industriais e direitos de propriedade intelectual foi interpretado como concessões na harmonização de regras globalizadas que iriam beneficiar o país.

Os resultados das reformas da década de 90 não se traduziram em um período de crescimento econômico. A taxa média de

crescimento anual do produto brasileiro entre 1994 e 2000 foi de 2,6%. Em adição, as crises dos mercados emergentes na segunda metade da década de 90 afetaram as expectativas otimistas de entrada de capital estrangeiro no país. O tema da vulnerabilidade externa identificado com o aumento do saldo deficitário em transações correntes do balanço de pagamentos ganhou destaque no debate brasileiro. Não havia garantias que o saldo deficitário seria coberto pelos capitais externos. O saldo deficitário em transações correntes aumentou de US\$ 1.153 milhões para US\$ 33.829 milhões entre 1994 e 1998, acompanhado pela reversão de um saldo superavitário na balança comercial de US\$ 10.466 milhões para um saldo deficitário de US\$ 6.574 milhões.

A relação entre a liberalização comercial e o desempenho econômico do país e, de forma geral, das mudanças identificadas com a “agenda liberal” é tema sujeito a controvérsia na literatura econômica (Pereira 2006). Não obstante, a experiência da década de 90 acirrou o debate dos benefícios da abertura comercial e de adesão a regras percebidas como restritivas para a escolha de instrumentos de políticas de desenvolvimento.

Um outro fator que ilustra a falta de consenso é o debate sobre os efeitos dos acordos sobre o volume dos investimentos e sua alocação.

No caso brasileiro, por exemplo, é

debatido se um acordo de livre comércio com os Estados Unidos, é positivo ou não para os investimentos. O debate brasileiro parte da avaliação de duas posições extremas. De um lado, a plena abertura da economia brasileira poderia levar a uma substituição de investimentos associados aos setores de maior valor adicionado por importações estadunidenses. Em adição, as regras negociadas sobre investimentos retirariam a autonomia das políticas governamentais na orientação de investimentos percebidos como estratégicos para o desenvolvimento nacional. Por outro lado, a outra visão destaca que o acordo garante um marco estável e propício aos investimentos. O mercado interno brasileiro é grande para garantir a atração dos investimentos e não haveria risco de “desindustrialização” do país. Já no caso de acordos com países em desenvolvimento é possível explorar estratégias comuns de investimentos e são abertas oportunidades para a internacionalização das empresas brasileiras.

Essas questões gerais teriam levado ao governo, que assumiu a presidência em 2003, a privilegiar a agenda sul-americana de integração. E, mais ainda, a agenda comercial passa a ser utilizada, muitas vezes, como instrumento político, em detrimento dos interesses econômicos do país. Essa interpretação está presente no atual debate brasileiro. Não se considera que houve uma

ruptura, em relação à agenda de política de comércio exterior dos anos de 1994/2002. O tema dos compromissos com uma maior abertura comercial já eram parte do debate, assim como de adesão a regras percebidas como OMC *plus* (Organização Mundial do Comércio). A seção seguinte apresenta um balanço do atual quadro negociador dos principais acordos.

Principais Aspectos do Quadro Negociador e Perspectivas

No ano de 1998, as perspectivas em relação ao quadro negociador dos acordos comerciais brasileiro podiam ser interpretadas como otimistas.

O projeto prioritário na agenda, o Mercosul, ainda estava longe ser um mercado comum. No entanto, a participação das exportações do bloco na pauta brasileira havia crescido de 7,3% para 17,4%, entre o ano de 1991 e 1998. Esse resultado mostrava que a idéia do Mercosul ser irrelevante para o comércio brasileiro, parecia ser um tema do passado⁶. Em adição, as negociações eram intensas, sugerindo um quadro favorável para a integração. No ano de 1993, o Brasil junto com seus parceiros do Mercosul propõe a formação da Alcsa (Área de Livre Comércio Sul-Americana). Essa proposta não avançou. Em seu lugar, o Mercosul inicia a realização de

acordos bilaterais com os parceiros sul-americanos. No ano de 1996, são assinados acordos de livre comércio com o Chile e a Bolívia. No ano de 1998 são iniciadas as negociações com os países da Comunidade Andina (exceto Bolívia).

Na Segunda Cúpula das Américas, em Santiago, é anunciado o compromisso dos países hemisféricos de iniciarem negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca)⁷. O principal ponto no debate brasileiro sobre a Alca eram os impactos em relação ao acordo com os Estados Unidos. Além dos efeitos da abertura comercial, o tema das regras sobre investimentos, serviços, direitos de propriedade intelectual, entre outros, eram destacados na avaliação do acordo. De forma geral, a concepção era de que a Alca não deveria ser um espelho das regras do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN), que eram entendidas como “OMC plus”⁸. No entanto, como analisa Simões (2002), a orientação geral da diplomacia era a de negociar propostas que interessassem ao Brasil. Alguns pontos eram entendidos, como favoráveis ao Brasil.

A economia estadunidense é cerca de doze vezes o tamanho da economia brasileira. Os Estados Unidos já tinham acordos de livre comércio com o Canadá e o México. Somando os três países, esses representavam 89,9% do PIB da Alca, no ano de 1999. Os países

restantes da América Latina e Caribe apresentavam uma participação de 10,2%, sendo o percentual da América do Sul de 9,3% e do Mercosul, de 7,3%. Logo, apesar das diferenças, em termos de participação no Pib, o Mercosul seria o mercado mais importante. A idéia de que a “Alca não existiria” sem a participação do Mercosul era um argumento utilizado para sugerir o poder de barganha do bloco nas negociações.

A possibilidade de completar o processo de formação da área de livre comércio sul-americana, com o acordo Mercosul - Comunidade Andina até o ano 2000 era um outro ponto favorável. Seria possível tentar compor propostas negociadoras identificadas com os interesses da região. Os Estados Unidos tinham o padrão TLCAN e o Mercosul poderia contrapô-lo com um padrão “sul-americano”.

No ano de 1995 foi assinado o Acordo Quadro Inter-Regional de Cooperação entre o Mercosul e a União Européia, que não estabelecia nenhum compromisso formal para a negociação de um acordo comercial. No ano de 1999, é assinado o Acordo de Associação Inter-Regional, que engloba, como um dos seus objetivos, a formação de uma área de livre comércio entre os dois grupos.

O acordo com a União Européia não tinha, como a Alca, a definição de um prazo para o término de negociações e, não era claro qual seria o grau de cobertura, em termos dos temas a serem abordados pelo acordo. Não

obstante, numa visão otimista, a negociação simultânea com a União Européia e Alca permitiria aumentar o poder de barganha do Mercosul.

O Mercosul entra numa trajetória de crise, em 1999 que irá paralisar o processo de integração. As negociações com a Alca e a União Européia estão paralisadas. O projeto de integração sul-americana é objeto de controvérsia no debate brasileiro. O que mudou? A visão otimista desconsiderava alguns fatores que sugeriam uma visão um pouco “mais cética” em relação ao quadro negociador.

No caso da Alca, os acordos bilaterais assinados pelos Estados Unidos com o Chile, os países da América Central e com a Colômbia e o Peru indicam que foi possível avançar as negociações sem o Mercosul. Em adição, o *Trade Promotion Authority* de 2002 aprovado pelo Congresso dos Estados Unidos foi recebido como um fator que influenciou a percepção de ganhos do Brasil. As restrições impostas para uma ampla negociação sobre produtos agrícolas, em especial subsídios, e para mudanças nas investigações sobre dumping, temas privilegiados na agenda brasileira, contribuíram para que o Brasil, como membro do Mercosul, na Conferência Ministerial de Miami (2003) apresentasse uma proposta, que basicamente reduziria as negociações ao tema de acesso a mercados. O início da negociação multilateral da Rodada de Doha, em 2001, auxiliava no

desenho da proposta. Temas sensíveis, de ambas as partes, seriam objeto do fórum multilateral. Não houve consenso em relação à proposta do Mercosul. Não há uma agenda comum comercial entre os países latinos e os Estados Unidos e a proposta brasileira para uma nova estrutura de negociações não foi aceita. A Rodada de Doha não avançou. O desafio para o Brasil é como estabelecer uma agenda com os Estados Unidos, centrada somente em temas de acesso a mercados, quando acordos amplos têm sido assinados.

No caso da União Européia, os impasses na Alca incentivaram as negociações, que eram consideradas mais flexíveis do que com os Estados Unidos, em especial nos temas de regulação. Havia perspectiva da assinatura de um acordo, em 2004. No entanto, as ofertas europeias finais, no setor agrícola e as ofertas do Mercosul, na área de serviços, foram consideradas insatisfatórias por ambas as partes.

São ressaltados, a seguir, os principais pontos da agenda Mercosul e da integração sul-americana.

Os Dilemas do Mercosul e a Integração Sul-Americana.

Em termos gerais, o histórico do Mercosul pode ser dividido em quatro fases.

O primeiro período (1991/1994) é o chamado “período de transição”. É assinado o Tratado de Assunção, em 1991, que estabelece como objetivo a criação de um mercado

comum, a partir de 1º de janeiro de 1995. O cronograma é revisto em 1992, sendo acordado o compromisso para a implementação de uma união aduaneira, em 1995.

Há um crescimento expressivo do comércio intra-regional. As exportações brasileiras para o Mercosul aumentam de US\$ 1.320 milhões (4,2% do total das exportações do Brasil), em 1990, para US\$ 5.921 milhões (13,6%), em 1994.

Durante o período, a paridade fixa do peso argentino em relação ao dólar e a desvalorização da moeda brasileira leva a uma acentuada desvalorização da moeda brasileira em relação ao peso argentino. Em adição, enquanto a economia argentina experimenta um período de elevadas taxas de crescimento, o Brasil vive um período de elevadas taxas de inflação e baixo crescimento. O acúmulo de déficits comerciais na balança Argentina-Brasil gera tensões. O governo brasileiro assina um acordo no qual se compromete a comprar petróleo e trigo argentino com o intuito de reduzir o déficit argentino. As tensões entre os parceiros são atenuadas.

O anúncio do Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994, é interpretado como um êxito e sugere a possibilidade de avançar no processo de integração. É definida e a estrutura da tarifa externa comum (Tec) e o arcabouço institucional transitório do Mercosul (todas as instâncias são de caráter intragovernamental)⁹.

O segundo período (1995/1998) mostra avanços e crises do processo de integração. O período se inicia com a crise mexicana. Brasil e Argentina implementam medidas de defesa dos seus planos de estabilização que quebram a disciplina da Tec. Há uma paralisação das negociações. Em dezembro de 1995, os países do Mercosul anunciam a “Agenda 2000” onde reafirmam o compromisso com a união aduaneira.

Há um incremento no comércio intra-regional. O percentual das exportações intra-regionais no total das exportações do Mercosul passa de 18,5% para 25% entre 1994 e 1998. É o período, como já antes citado, de intensas negociações intra-bloco e acordos com países extra-bloco.

No entanto, alguns resultados indicavam pontos frágeis da integração: As negociações avançam, mas muitos acordos não são implementados. Os choques externos associados à crise dos mercados asiáticos e da Rússia levam a adoção de medidas no âmbito nacional dos países do Mercosul, que geram contenciosos. Há indícios de dificuldades para as negociações conjuntas Mercosul-México e Mercosul Comunidade Andina¹⁰.

O terceiro período (1999/2001) é marcado pela paralisação do processo negociador. A desvalorização do real, em janeiro de 1999, e a crise da economia argentina levaram a uma paralisação das negociações e dúvidas quanto à continuidade do processo. Uma série de

exceções foram concedidas no comércio intra-regional e na tarifa externa comum.

O quarto período é iniciado, em 2002. Esse é caracterizado por um relativo consenso do governo brasileiro, que sendo a maior economia do bloco deve “pagar um custo maior” pela integração. Esse custo se refere a duas questões.

A primeira é o tema da tarifa externa comum e exceções ao livre-comércio intra-regional. O cronograma previsto pelo Protocolo de Ouro Preto do término das exceções, quase nunca foi cumprido (ver nota de rodapé 9). Ao contrário, a crise da Argentina, em 1999, levou a prorrogação de prazos e demandas pro medidas de salvaguardas, que eram proibidas no comércio intra-regional. O governo brasileiro era relutante na concessão de prorrogações e, em especial, de mecanismos de salvaguardas. Essas medidas quebravam a disciplina do Mercosul.

No ano de 2002 e, tendo como justificativa a crise argentina, foi acordada a prorrogação até 2005 de listas de exceções com até 100 classes tarifárias. Novas prorrogações foram acordadas no ano de 2006, que podem vigorar até o ano 2008. Em fevereiro de 2006 foi criado o “Mecanismo de Adaptação Competitiva”, negociado entre o Brasil e a Argentina, que permite o uso de salvaguardas intra-regionais. tarifa externa comum. Os parceiros brasileiros desejam acesso a bens de capital e outros equipamentos que

barateiam os seus custos de produção e auxiliem na modernização de suas indústrias. As suas estruturas produtivas seriam menos diversificadas e são mais propensos a aceitarem menores níveis de proteção em relação a esses setores. Logo, a questão não é apenas um tema de prorrogação de prazos e, sim, da estrutura da política comercial comum.

O Mercosul, no momento, é uma união aduaneira imperfeita e um acordo de livre-comércio imperfeito. A questão pendente no debate é se é preferível avançar na integração via a união aduaneira e/ou aceitar que as exceções são partes inerentes ao processo do Mercosul. Do ponto de vista dos interesses brasileiros, predomina a preferência pela união aduaneira. Os setores industriais, por exemplo, através de suas associações condenaram o uso de salvaguardas. O Mercosul, do ponto de vista do governo, não é entendido como um mero acordo comercial. A tarifa externa comum seria a expressão de consolidação do projeto sub-regional e fator importante nas negociações comerciais.

A segunda questão do “custo” parte do diagnóstico de que é preciso implementar medidas que auxiliem na redução das assimetrias do bloco e, logo que possam auxiliar na consolidação de uma união aduaneira. As propostas são variadas: identificação de projetos comuns entre firmas brasileiras e dos parceiros do Mercosul que possam ser financiadas pelo banco de desenvolvimento econômico

brasileiro; formação de cadeias produtivas regionais como forma de consolidar a integração; entre outras.

Em 2005 foi criado o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) com um orçamento anual de US\$ 100 milhões, que serão integralizados de forma progressiva. O objetivo é o de atenuar as assimetrias da região através de projetos sobre infraestrutura, desenvolvimento regional, entre outros. O escopo é amplo e não são definidas prioridades. A contribuição do Brasil é expressa pelo aporte de 70% dos recursos para a criação do fundo e a possibilidade de utilização para projetos no Brasil é de 10%¹¹.

Não obstante, a variedade de propostas e a criação do Focem, não é claro que a consolidação do projeto Mercosul seja um fato definido, do ponto de vista de todos os sócios da união aduaneira¹².

Não há uma ruptura da política externa brasileira em relação ao Mercosul. Esse continua a ser, em princípio, o principal projeto da agenda comercial brasileira. O que há de diferente no debate brasileiro, em geral, é o reconhecimento de que a integração do bloco não caminha sem a definição do que se pretende com o Mercosul e, logo, dos compromissos que o país está disposto a assumir com a integração e as trajetórias escolhidas. No entanto, até ao momento, os compromissos efetivos se traduziram nas propostas de flexibilização de cronogramas,

salvaguardas e o Focem. Ressalta-se que se as duas primeiras medidas podem ser justificadas como mecanismos temporários para acomodar custos de ajustamentos, são também interpretadas como sinais de fragilidade do processo.

As negociações do Mercosul têm privilegiado o tema comercial. Avançar para acordos nas áreas de serviços, compras governamentais, mecanismos efetivos de cooperação na definição de estratégias comuns de comercialização, entre outros, ainda fazem parte da agenda pendente do Mercosul.

A entrada da Venezuela, como membro da união aduaneira do Mercosul, no ano de 2006, é um novo ponto controverso no debate brasileiro. A entrada de novos membros da união aduaneira foi sempre considerada um fator que beneficiaria o Mercosul. Além, de ampliar o espaço econômico do bloco, poderia contribuir na questão da institucionalidade do Mercosul. Um cenário de consolidação do processo de integração seria incompatível com a ausência de qualquer instituição de caráter supranacional. A entrada de novos membros poderia ajudar na definição de critérios para órgãos supranacionais, que atenuassem o peso da economia brasileira.

A participação da Venezuela no comércio brasileiro é pequena. No ano de 2005, o mercado venezuelano explicou 1,9% das exportações e 0,3% das importações

brasileiras¹³. No entanto, em especial, nos setores de petróleo e seus derivados são identificadas oportunidades de exploração conjunta de atividades, que poderão incrementar fluxos do comércio intra-indústria. Além disso, a Venezuela faz fronteira com a região Norte do país, o que poderá contribuir para os estados brasileiros dessa região.

O debate sobre a inclusão da Venezuela está associado às posições defendidas pelo atual governo. Em princípio, apesar das dificuldades antes citadas, um acordo de mercadorias com os Estados Unidos é parte da agenda brasileira. A crise do Mercosul não está totalmente superada, em termos de definição dos rumos do processo. Até que ponto, as atuais posições do governo venezuelano contribuem, por exemplo, para a definição de uma tarifa externa comum, que inclua propostas de reduções tarifárias para alguns setores como desejam os sócios menores? Esses são temas que estarão no cenário brasileiro nos próximos anos.

Por último, o tema da integração sul-americana tem sido destacado no debate brasileiro. O que significa essa integração?

O primeiro eixo são os acordos comerciais da região. Além do Mercosul, o Brasil já assinou acordos de livre comércio com todos os países da região. São todos, porém, acordos da "primeira geração", pois contemplam basicamente cronogramas de liberalização do comércio de mercadorias. A participação de

todos os países sul-americanos na pauta de exportações brasileiras foi de 17,9% e na de importações, de 14,5%, em 2005¹⁴.

A experiência da década de 90 mostrou que a ênfase somente em aspectos comerciais não seria suficiente para a consolidação do projeto sul-americano. O tamanho da economia brasileira e as assimetrias produtivas, que tendiam a favorecer os setores brasileiros, levaram à percepção pouco otimista do projeto de integração pelos parceiros. Em adição, a identificação dos acordos como exercício de liberalização comercial retirava da agenda de integração a especificidade dos acordos sul-americanos. Esses deveriam ser instrumentos no desenho de estratégias comuns para o desenvolvimento da região e da chamada “inserção competitiva” para todas as economias da região.

O segundo eixo parte do diagnóstico acima. Na Primeira Cúpula dos Presidentes da América do Sul, no ano 2000, foi lançado o Projeto IIRSA – Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana. O projeto parte do diagnóstico que a integração física da região é um fator decisivo para a integração econômica dos países.

O projeto IIRSA visa o ordenamento espacial do território, a partir da identificação de eixos regionais que concentrem fluxos comerciais e de investimentos atuais e potenciais. A construção de projetos nos setores de energia, transporte e telecomunicação estão

subordinados, portanto, a uma concepção de cadeias produtivas e exploração de economias de escala que irão atender o consumo interno da região e o escoamento das exportações. O projeto deve ser interpretado como uma meta de longo prazo, que ainda depende de definição de prioridades, repartição dos custos de financiamento e detalhamentos técnicos. No entanto, a prioridade da integração física e energética é geradora de externalidades positivas para todos os países da região.

Em dezembro de 2004 foi anunciada a criação da Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA) que reconhece “a convergência de seus (dos países sul-americanos) interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança, como um fator potencial de fortalecimento e desenvolvimento de suas capacidades internas para sua melhor inserção internacional”. É destacado o tema da integração física, energética e de comunicações como um dos pilares na promoção dessa convergência. O debate é sobre a possibilidade de convergência de interesses e, logo, dessa consolidação.

Rios e Veiga (2006) identificam nas tendências nacionalistas de alguns governos sul-americanos, como Bolívia e Venezuela, fatores que dificultam esse processo. O argumento básico é o de que projetos nacionalistas são incompatíveis com propostas de liberalizações intra-regionais e mecanismos de cooperação. Em adição, os acordos já

assinados pelo Chile, Colômbia e Peru com os Estados Unidos e perspectivas de acordos a serem realizados pelo Uruguai, todos eles acordos da “nova geração” sugerem percepções distintas de formas de inserção no cenário mundial. Essas são preocupações reais.

Independente, no entanto, de questões associadas a projetos específicos de governos, o tema da integração sul-americana continuará presente. O grau de interdependência econômica dos países é pequeno. Um indicador é o intercâmbio comercial. Os últimos dados disponíveis nas bases de dados internacionais (*Direction of Trade Statistics*) referem-se aos fluxos de comércio acumulados de janeiro a outubro de 2005 mostram que poucos países concentram as suas exportações para o mercado sul-americano. As exceções são as exportações bolivianas cujo percentual para os países da América do Sul é de 63,4% (para o Brasil o percentual é de 40,6%) e o Paraguai (52,3%) para a América do Sul e 14,8% para o Brasil. Em adição, registram-se percentuais acima de 20% nas exportações argentinas (23,7% para a América do Sul e 15,3% para o Brasil) e o Uruguai (20,3% para a América do Sul e 16,2% para o Brasil). O mercado sul-americano para as exportações brasileiras foi de 13%, no período selecionado. No caso dos outros países andinos, o percentual das exportações para o mercado sul-americano foi de 19,1% (Colômbia), 12% (Equador), 9,8% (Peru) e 4,3% (Venezuela).

Os fluxos de investimentos intra-regionais também são baixos. A expansão das “empresas translatinas” está concentrada, principalmente, em setores das indústrias básicas e serviços de engenharia de construção.

O elevado grau de diversificação da indústria brasileira em comparação com os parceiros sul-americanos tende a gerar um comércio “assimétrico”. O Brasil é basicamente exportador de manufaturas para os parceiros e importador de produtos básicos. Nada a reclamar se a especialização do comércio pautado nas vantagens comparativas fosse acompanhada pelo crescimento da renda e melhora de indicadores sociais. No entanto, com a exceção do Chile, esse resultado não é compartilhado pela maioria dos países sul-americanos.

Qual é o projeto da integração sul-americana? Um projeto político para a construção de posições convergentes no cenário internacional? No momento atual, o debate sobre as percepções distintas de estratégias de desenvolvimento dos países na região dificulta essa convergência.

Um projeto de integração econômica profunda? Não há cronograma para a implementação de um projeto de integração sul-americana seja para a criação integrada de uma área de livre comércio e, muito menos de um mercado comum sul-americano. Os acordos existentes entre os países sul-

americanos cobrem basicamente o comércio de mercadorias.

O ideal da integração sul-americana está presente em todos os discursos dos governos sul-americanos, independente das preferências políticas. O que isso significa varia em função de como as políticas externas de cada país consideram que essa integração contribui para o atendimento dos objetivos domésticos de cada país. A conciliação dos interesses domésticos e a agenda de integração é um tema central para definir qual será o formato da integração possível.

O ponto central é que na área econômica não se pode decretar a *priori* o fracasso de um projeto que é caracterizado por iniciativas relativamente tímidas para construção de um cenário propício ao aumento de vínculos entre os setores produtivos. Uma agenda mais ampla de temas para negociações, como serviços, compras de governos, políticas de competição, acordos de investimentos e implementação do livre comércio regional é uma tarefa a ser cumprida. Ao mesmo tempo, é preciso analisar e discutir medidas que auxiliem o custo de ajustamento para os países mais pobres da região. Se essa agenda interessa aos governos é uma outra questão. No caso brasileiro, argumenta-se que é uma agenda que pode propiciar ganhos para a economia e as empresas brasileiras.

Considerações Finais

O objetivo do texto foi o de analisar de forma geral as principais questões presentes na agenda brasileira de negociações. Acordos preferenciais de comércio podem ser analisados como mero instrumentos de acesso a mercados. No entanto, qualquer liberalização gera efeitos dinâmicos que afetam as trajetórias de desenvolvimento e crescimento econômico dos países. Os efeitos, por sua vez, dependem das condições domésticas de cada país. Além disso, a avaliação desses efeitos é realizada no contexto dos projetos de desenvolvimento de cada país.

No caso brasileiro, o principal argumento é que não houve uma ruptura na agenda de acordos brasileiros ao logo dos anos de 1994/2006. A agenda é, influenciada, entretanto, pelo debate que se seguiu aos efeitos do processo de liberalização na economia, que acirrou controvérsias relativas à harmonização de regras internacionais e aprofundamento da abertura comercial do país. Essas são questões que contribuem para a paralisação das negociações com os Estados Unidos e a União Européia, mas não são as únicas, conforme analisado no texto.

Foi destacada a experiência do Mercosul e da integração sul-americana. Aqui, apesar da vontade política expressa através de pronunciamentos oficiais de aprofundar esses processos, o objetivo foi o de apontar os

dilemas existentes.

Finalmente, o caráter multilateral do comércio brasileiro sugere que na agenda de acordos comerciais é possível hierarquizar a importância dos acordos, mas que é aconselhável continuar mantendo a agenda de acordos preferenciais numa escala multilateral. Os impasses da Rodada de Doha poderão levar cada vez mais ao privilégio das relações comerciais via acordos bilaterais e/ou regionais de preferências.

Referências bibliográficas

- Baumann, Renato e Mussi, Carlos (2006). "Mercosul: Então e Agora". LC/BRS/R.150. CEPAL/Escritório em Brasília.
- Bhagwati, J. (1996). "The Demands to Reduce Domestic Diversity among Trading Nations". J. Bhagwati e R. E. Hudec (eds). *Fair Trade and Harmonization*, Vol. 1, Economic Analysis, pp. 9-40. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- Pereira, Lia C.B.F. (2006) "Brazil Trade Liberalization Program em Coping With Trade Reforms". *A Developing-Country Perspective On The WTO Industrial Tariff Negotiations* (eds) Santiago Fernandez de Cordoba and Sam Laird, Palgrave MacMillan, England.
- Pereira, Lia C.B.F.V.P. (2000) "Estudo Sobre Linhas Estruturais Da Posição Brasileira Nos Principais Setores Produtivos De Interesse Do Brasil, No Âmbito Do Exercício De Conformação Da Alca E No Âmbito Das Negociações Do Mercosul Com A União Européia". Relatório de Trabalho Realizado Para O Ministério De Desenvolvimento Indústria E Comércio Exterior.
- Pereira, Lia.C.B.F. (2006) "Os Acordos Comerciais do Mercosul Com A Comunidade Andina: Uma Avaliação Geral Na Perspectiva Brasileira". Latin Working Papers n° 48, 2005, Latin American Trade Network (LATN).
- Rios, Sandra P. e Veiga, Pedro da M. (2006). "América do Sul: a Integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico?". *Revista Brasileira de Comércio Exterior* n° 88, ano XX, julho/setembro. Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, Brasil.
- Simões, Antônio,F.(2002).

Notas

- ¹ Ver tabela no anexo.
- ² A Aladi compreende os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Cuba passou a ser membro da Aladi, em 1999.
- ³ A Aladi explica 35% das exportações de manufaturas brasileiras e os Estados Unidos 25%.
- ⁴ A importação de produtos manufaturados, no ano de 2005, é explicada pelos seguintes percentuais: 20,7% (Estados Unidos); 30,6% (União Européia); e, Ásia (28,1%). O mercado africano é responsável por 42,7% das importações de produtos básicos e nas importações de semimanufaturados, o principal fornecedor são os países da Aladi – 35,4%.
- ⁵ No acordo Mercosul - Comunidade Andina, as ofertas brasileiras de acesso imediato ao mercado brasileiro excluíram produtos concorrentes no mercado brasileiro e/ou produtos sob os quais incidem as maiores tarifas de importações do Brasil, como automóveis (Pereira 2005).
- ⁶ O Pib (produto interno bruto) do Brasil é cerca de 70% do Pib Mercosul. Quando foi anunciada a criação do Mercosul – Tratado de Assunção de 1991 – a idéia da relativa irrelevância do Mercosul, como mercado das exportações brasileiras era parte do debate.
- ⁷ Entre 1994, quando foi anunciada a proposta de criação da Alca, e 1998, o compromisso dos países hemisféricos era de troca de informações e definição do que seria o quadro negociador do acordo.
- ⁸ OMC plus seriam regras que iam além dos compromissos da Organização Mundial do Comercio.
- ⁹ A Tec estabelecia uma tarifa máxima de importação de 20% e mínima de 0%. Foram

definidas as seguintes exceções: i) comuns à Tec – os bens de capital estariam sujeitos a uma tarifa comum, em 2001 sendo a média 14%; e, os bens de telecomunicações e informática, em 2006, sendo a média 16%; ii) exceções nacionais à Tec – os países membros podiam ter uma lista reduzida de exceções, que seriam eliminadas no final de 1999; e, iii) listas de adequação que compreendiam produtos fora do regime de livre-comércio intra-regional deveriam ser extintas até o final de 1999. Apenas não é alcançado um acordo quanto ao açúcar.

- ¹⁰ No ano de 1999, o Brasil assina, em separado, um acordo de preferências fixas tarifárias com os países da Comunidade. Não haveria quebra com a disciplina do Mercosul, apenas é argumentado que o Brasil teria um interesse prioritário nessa negociação e, logo iria iniciá-la, enquanto não fossem conciliadas as posições Mercosul (Pereira 2001).
- ¹¹ A Argentina aporta 27%, Uruguai 2% e o Paraguai 1% dos recursos. E, o fundo destina 48% para projetos no Paraguai, 32% para o Uruguai e 10% para a Argentina.
- ¹² Baumann e Mussi (2006) analisam que os sócios menores do Mercosul tiveram poucos ganhos com a integração. A possibilidade de o Uruguai realizar um acordo de livre comércio com os Estados Unidos é um exemplo.
- ¹³ Os dados até julho de 2006 registram um aumento nesses percentuais. O das exportações passa para 2,5% e o das importações para 0,6%.
- ¹⁴ O termo países sul-americanos refere-se aos países do Mercosul, Comunidade Andina e Chile.

Anexo

Comercio Exterior Brasileño de Mercancías: Año 2005

| Regiones/Países | Exportaciones | | Importaciones | | Balanza Comercial US\$ Millones | Participación en el flujo del Comercio (%) |
|-------------------------------------|------------------------|--|------------------------|--|------------------------------------|--|
| | Valor US\$ millones | Participación en las Exportaciones Totales (%) | Valor US\$ millones | Participación en las Importaciones Totales (%) | | |
| Américas | 54.877 | 46,4 | 25.809 | 35,1 | 29.067 | 42,1 |
| ALADI | 25.428 | 21,5 | 11.567 | 15,7 | 13.861 | 19,3 |
| Mercosur | 11.726 | 9,9 | 7.052 | 9,6 | 4.675 | 9,8 |
| Argentina | 9.915 | 8,4 | 6.239 | 8,5 | 3.677 | 8,4 |
| Comunidad Andina | 5.781 | 4,9 | 1.934 | 2,6 | 3.847 | 4,0 |
| Venezuela | 2.216 | 1,9 | 256 | 0,3 | 1.960 | 1,3 |
| Chile | 3.612 | 3,1 | 1.700 | 2,3 | 1.913 | 2,8 |
| Cuba | 246 | 0,2 | 39 | 0,1 | 207 | 0,1 |
| México | 4.064 | 3,4 | 844 | 1,1 | 3.220 | 2,6 |
| MCCA | 1.171 | 1,0 | 98 | 0,1 | 1.074 | 0,7 |
| CARICOM | 2.466 | 2,1 | 117 | 0,2 | 2.349 | 1,3 |
| EEUU | 22.472 | 19,0 | 12.664 | 17,2 | 9.808 | 18,3 |
| Canadá | 1.944 | 1,6 | 1.020 | 1,4 | 924 | 1,5 |
| Otros Países | 1.395 | 1,2 | 344 | 0,5 | 1.051 | 0,9 |
| Europa | 32.026 | 27,1 | 20.949 | 28,5 | 11.078 | 27,6 |
| Unión Europea (25) | 26.493 | 22,4 | 18.146 | 24,7 | 8.347 | 23,3 |
| Europa Oriental | 3.861 | 3,3 | 1.174 | 1,6 | 2.687 | 2,6 |
| Otros Países | 1.672 | 1,4 | 1.629 | 2,2 | 44 | 1,7 |
| Ásia (excepto Oriente Medio) | 18.552 | 15,7 | 16.870 | 22,9 | 1.682 | 18,5 |
| China | 7.722 | 6,5 | 5.739 | 7,8 | 1.983 | 7,0 |
| India | 1.137 | 1,0 | 1.203 | 1,6 | -66 | 1,2 |
| Japón | 3.476 | 2,9 | 3.407 | 4,6 | 69 | 3,6 |
| Corea del Sur | 1.896 | 1,6 | 2.327 | 3,2 | -430 | 2,2 |
| 5 Países Asiáticos (1) | 2.818 | 2,4 | 3.514 | 4,8 | -696 | 3,3 |
| Otros Países | 1.503 | 1,3 | 681 | 0,9 | 822 | 1,1 |
| Oriente Medio | 4.286 | 3,6 | 2.510 | 3,4 | 1.777 | 3,5 |
| África | 5.977 | 5,1 | 6.667 | 9,1 | -690 | 6,6 |
| Demás Países | 2.589 | 2,2 | 746 | 1,0 | 1.843 | 1,7 |
| Total * | 118.308 | 100 | 73.551 | 100 | 44.757 | 100,0 |

Fonte: www.mdic.gov.br

* El total no suma 100% debido a las transacciones no identificadas según la destinación de exportaciones y del origen de la importación

(1) Singapur, Filipinas, Indonesia, Malasia y Taiwan