



LATIN AMERICAN TRADE NETWORK (LATN)
La Red Latinoamericana de Política Comercial apoyada por el IDRC (Canadá)

**POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL DO GOVERNO LULA:
O CASO DO MERCOSUL**

Ricardo Andrés Markwald

SerieBRIEF

Brief # 22 · Abril 2005

FLACSO

POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL DO GOVERNO LULA: O CASO DO MERCOSUL

RICARDO ANDRÉS MARKWALD

**“Uma desgraçada tradição latino-americana
faz com que palavras e fatos não se encontrem.
Quando se encontram, não se cumprimentam
porque não se reconhecem”**
Eduardo Galeano

No Brasil, a avaliação atual do Mercosul mostra nítido descompasso entre expectativas, percepções e fatos. As expectativas, razoavelmente otimistas às vésperas da posse do novo governo, não têm sido corroboradas pelos fatos. Com efeito, a crise do Mercosul persiste, a despeito da maior convergência das políticas macroeconômicas na região e das supostas afinidades políticas entre os governos de seus principais sócios. Não obstante, as percepções, exageradamente negativas, também não se justificam, nem encontram respaldo nos fatos. O balanço, principalmente desde a ótica do setor privado brasileiro, é bastante mais favorável do que se apregoa. Ainda assim, é difícil imaginar a ocorrência de qualquer avanço mais significativo no Mercosul sem a superação do seu principal desafio: a percepção dos sócios de que o projeto de integração regional pouco contribui para a inserção internacional de seus respectivos países.

AS EXPECTATIVAS

A tentativa de retratar as expectativas prevalecentes em fins de 2002 acerca dos prováveis rumos da política externa brasileira é um exercício questionável, posto que sujeito a idiosincrasias e vieses. Ainda assim é possível oferecer uma descrição bastante fidedigna do papel que caberia ao Mercosul e ao projeto de integração regional no marco da política externa do Governo Lula, com base em quatro

condicionantes: (i) alguns elementos de estabilidade característicos da política externa brasileira e que a singularizam; (ii) a evolução programática observada na coalizão partidária vitoriosa em 2002, com reflexos na área de política externa; (iii) o novo contexto macroeconômico regional, em decorrência da *débâcle* da economia argentina e da ruptura do regime cambial de convertibilidade; e (iv) o questionamento, nesse país, do paradigma de inserção externa que tinha vigorado durante a década de 90, recolocando a questão do lugar do Brasil na política externa argentina.

O primeiro condicionante destaca a estabilidade como um traço marcante da política externa brasileira, que registra poucas mudanças abruptas de rumo. De fato, historicamente, entre a ruptura e a continuidade, a opção preferencial da diplomacia brasileira tem sido sempre pela “renovação na continuidade”. Conforme apontado por Soares de Lima (2005), há pelo menos três fatores que explicam esse aspecto singular da política externa do Brasil. Em primeiro lugar, a crença, que permeia todo o espectro político brasileiro, de que o país está destinado a desempenhar um papel relevante no cenário internacional em virtude de suas dimensões continentais, suas riquezas naturais e a liderança que exerce entre seus vizinhos. Essa aspiração, verdadeiro mito fundador da política externa do país, seria constitutiva da própria identidade nacional. Em segundo lugar, a política externa do Brasil foi sempre concebida como instrumento do projeto de desenvolvimento do país, com forte viés industrialista, fator que também teria contribuído para sua estabilidade, haja vista que esse objetivo não sofre qualquer contestação no seio da sociedade brasileira.

Ricardo Markwald é diretor geral da Funcex.

* Agradeço a Lia Valls Pereira por chamar minha atenção para a frase do escritor uruguaio Eduardo Galeano, em entrevista concedida à *Folha de São Paulo*.

O principal desafio: a percepção dos sócios de que o projeto de integração regional pouco contribui para a inserção internacional de seus respectivos países

Por último, a agência diplomática nacional, o Itamaraty, é insulada da política partidária; considera a política externa como uma questão de Estado, acima da política doméstica, e detém ampla legitimidade na sua condução.

Esses três fatores, profundamente entranhados na tradição da política externa brasileira, contribuíram para afastar, em fins de 2002, qualquer expectativa de descontinuidade na condução dos assuntos externos do país. Contudo, conforme também assinalado por Soares de Lima (2005), os legados históricos são insuficientes para determinar as estratégias concretas de inserção externa de um país. De fato, potências regionais ou países médios que aspiram a desempenhar um papel de destaque na cena mundial, como é o caso do Brasil, detêm alternativas diferenciadas para sua inserção internacional em função do lugar que reservam ao relacionamento com a potência global e ao papel atribuído aos vizinhos no espaço regional. Essas opções, envolvendo crucialmente a relação do Brasil com os EUA e a Argentina, dependeriam, sim, das orientações que o novo governo viesse a imprimir à política externa brasileira.

Desde sua fundação, em início da década de 80, até a campanha eleitoral em 2002, o PT percorreu um longo caminho, descrito por Almeida (2002a) como “*uma evolução errática e relutante na aceitação dos princípios consagrados da política externa brasileira*”. Ainda em 1998, o PT era fortemente crítico da abertura econômica, mostrava desconfiança em relação ao capital estrangeiro, criticava a desnacionalização da indústria e da agricultura e rejeitava as negociações para a constituição da Alca. Em 2002, no entanto, com a divulgação da Carta ao Povo Brasileiro, o foco do discurso desloca-se para o objetivo de redução da vulnerabilidade externa do país e, conseqüentemente,

o esforço exportador não é mais considerado como sendo contraditório com a criação de um amplo mercado interno de consumo de massas. De outro lado, a Alca deixa de ser uma questão ideológica e aceitam-se os pressupostos do livre comércio. A crítica ao projeto de integração hemisférica centra-se agora nas medidas protecionistas e extra-alfandegárias impostas pelos EUA e no reconhecimento da existência de assimetrias profundas entre o Brasil e seu parceiro mais poderoso. O Programa do PT defende, ainda, a ampliação do relacionamento com os grandes países em desenvolvimento, como a China, a Índia e a África do Sul, além da Rússia. Por fim, o posicionamento em relação ao investimento estrangeiro torna-se também mais amigável.

No que tange ao âmbito regional, as manifestações do candidato do PT foram, sem sombra de dúvida, mais entusiastas que as do seu opositor. Inclusive, a defesa de algumas teses controversas, como a adoção de uma política monetária comum no Mercosul e o apoio à construção de instituições jurídicas e políticas visando ao fortalecimento do projeto de integração, surpreendeu, sugerindo a possibilidade de um certo relaxamento do acentuado viés *soberanista* que sempre caracterizou a cultura política brasileira, traço “*presente nas elites em geral e mesmo nos setores à esquerda do espectro político ideológico*” (Soares de Lima, 2005).

Em síntese, o modelo de inserção externa que podia ser apreendido do discurso do candidato Lula apontava para a procura de equilíbrio na relação do Brasil com a potência global, a partir de alianças extra-regionais com grandes países em desenvolvimento e do aprofundamento dos vínculos com os países do seu entorno regional, com destaque para o relacionamento com a Argentina.

Em 2002, alguns analistas já criticavam a dimensão extra-regional desse modelo de inserção externa, na medida que ele exprimia uma visão de tipo excessivamente “voluntarista”, apoiada mais na manifestação da vontade política do que nos reais e efetivos recursos de poder à disposição do Brasil. Para outros, descontados alguns excessos retóricos, tratava-se de uma alternativa de inserção externa do país não apenas viável, mas também desejável, pois contribuiria para atenuar a primazia dos EUA e propiciar a emergência de um cenário internacional multipolar.

Mas, o que dizer da dimensão regional dessa proposta? Quais as expectativas, em 2002, em relação ao objetivo de aprofundamento da inserção regional do país? No âmbito do Mercosul e, principalmente, no caso da Argentina, havia certamente algum espaço para o otimismo. De fato, desde 1999 a coexistência de um sistema de câmbio fixo na Argentina com um regime de flutuação cambial no Brasil era considerada “*um dos principais fatores de assimetrias, desequilíbrios e conflitos entre os principais sócios do bloco, a partir do qual derivavam praticamente todos os problemas de competitividade relativa e de desvio de comércio e de investimentos*” (BID-INTAL, 2002). Mesmo aqueles que desconfiavam da acuidade desse diagnóstico e avaliavam com apreensão a profundidade da crise econômica em que tinha mergulhado a Argentina, acreditavam que o fim do regime de conversibilidade abria novas perspectivas para a normalização das relações entre os sócios. Acreditava-se, de fato, na mitigação dos conflitos comerciais e na possibilidade de concentrar esforços no aprofundamento do processo de integração. Note-se, nesse sentido, que em fins de 2002, a Argentina já tinha afastado os piores prognósticos (hiperinflação, desorganização persistente da economia, contágio) e iniciava seu processo de recuperação.

Por fim, cabe uma breve menção à quebra, na Argentina, do paradigma de inserção externa que tinha vigorado nesse país durante o Governo Menen e que não tinha sofrido qualquer mudança mais significativa durante a breve gestão do Governo De la Rúa. O paradigma, baseado na premissa de que a Argentina era um país periférico, vulnerável, dependente, empobrecido e com escasso valor estratégico para os interesses da potência hegemônica propugnava duas alianças que tenderiam a se equilibrar mutuamente: a primeira, considerada estratégica, era baseada na relação especial com os EUA, no alinhamento a seus interesses globais e na exclusão de qualquer hipótese de confrontação com esse país, excetuadas as situações em que estivessem em jogo interesses econômicos concretos da Argentina. A segunda, com o Brasil, era concebida basicamente como uma aliança econômica, mas incluía também aspectos defensivos com foco no “*potencial aventureirismo de alguns setores militares chilenos*” (Escudé, 1998).

A obediência a esse paradigma, denominado “realismo periférico” ou “aquiescência pragmática”, promoveu alguns desencontros no relacionamento com o Brasil, levando, por exemplo, a Argentina a encarar com relutância algumas iniciativas brasileiras, como a reunião de Cúpula de Presidentes da América do Sul (2000), por temor a contrariar os interesses dos EUA (Russel e Tokatlian, 2003). Contudo, em 2002, durante o Governo Duhalde, o tratamento extremamente duro dado pelo FMI e pelo Governo Bush à Argentina, e o apoio, ainda que retórico, recebido do Brasil através de manifestações do Governo FHC, contribuíram para uma crescente aproximação política entre ambos os países. Posteriormente, a campanha eleitoral que levaria Nestor Kirchner à Presidência da Argentina confirmou essa guinada no posicionamento da Argentina, e o Brasil começou a ser identificado não apenas como um sócio econômico mas também como um sócio político, sendo considerado o principal instrumento para a inserção internacional do país.

Em síntese, pode-se afirmar que, no início de 2003, as expectativas em relação aos rumos da política externa brasileira não contemplavam a possibilidade de graves discontinuidades e tinham como pressuposto a formulação de uma estratégia de inserção externa do país orientada para a consolidação dos laços econômicos e políticos do Brasil com seu entorno regional e, na esfera extra-regional, com grandes países em desenvolvimento. De outro lado, essa estratégia parecia compatível com a recente evolução econômica e política observada na Argentina, principal interlocutor do Brasil na região.

No início de 2003, as expectativas em relação aos rumos da política externa brasileira não contemplavam a possibilidade de graves discontinuidades

OS FATOS

Para fins de avaliação da política comercial externa do Governo Lula, distinguimos dois fatos: (i) a evolução dos fluxos de comércio intrabloco observada no período 2002-04; e (ii) a evolução da agenda interna e externa do Mercosul, no mesmo período, tentando identificar, em cada caso, o posicionamento brasileiro nas questões em discussão.

O BRASIL E O COMÉRCIO INTRAZONA

A estimativa da evolução dos fluxos intrazona apresentada no quadro abaixo é baseada no desempenho comercial dos sócios ao longo da última década (1995-2004). São destacados três períodos: o primeiro, corresponde à média do biênio 1997-98, quando o intercâmbio comercial intrabloco alcança um pico; o segundo, mostra os fluxos intrazona registrados em 2002, quando o comércio intrabloco sofre drástica reversão e atinge seu ponto mínimo; o terceiro, retrata o comércio em 2004 e destaca a forte recuperação dos fluxos intrazona observada nos últimos dois anos.

Para fins de análise, é conveniente distinguir entre a ótica brasileira e a visão dos sócios, pois elas servem de fundamento para avaliações bastante diferentes da evolução recente do comércio no Mercosul.

Desde a perspectiva do Brasil, a comparação entre as exportações do período 1997-98 e 2004 aponta para um resultado até certo ponto paradoxal: as vendas intrazona, após cair dramaticamente em

2002, recuperam o nível recorde alcançado no biênio 1997-98, mas, ainda assim, a participação do Mercosul na exportação brasileira cai 9 pontos percentuais, assinalando uma nítida perda de relevância do mercado regional como destino das exportações do país. A explicação, obviamente, reside no diferencial de crescimento entre as exportações brasileiras intrazona (-0,6%) e extrazona (85,3%) entre 1997-98 e 2004. Destaque-se, contudo, que esse diferencial só é observado durante a fase de forte contração do comércio intra-regional, pois nos últimos dois anos as exportações brasileiras para o Mercosul se expandem a um ritmo muito superior (169%) ao registrado pelas vendas brasileiras ao resto do mundo (53%).

Contrastando com essa evolução, o *market-share* do Brasil na importação dos sócios aumenta de forma persistente ao longo do período, passando de 24,0% no biênio 1997-98 para 26,6% em 2002, até alcançar 32,4% em 2004. Ou seja, o Brasil desloca outros fornecedores e ganha espaço no mercado de importação de seus parceiros no Mercosul, principalmente na Argentina, onde sua participação na importação passa de 22,6% no biênio 1997-98 para 34,5% em 2004. Em síntese, enquanto o Mercosul perde relevância como mercado de destino das exportações brasileiras, o Brasil aumenta significativamente seu peso como fornecedor dos sócios regionais considerados em conjunto.

Na perspectiva dos sócios, contudo, o quadro mostra algumas diferenças significativas. Em 2004, os fluxos de exportação com destino ao Brasil encontravam-

Mercosul: fluxos comerciais em períodos selecionados

	Média 1997-98	2002	2004	Variação 2004/Média 1997-98
Exportação brasileira ao Mercosul (US\$ bilhões)	8,96	3,31	8,91	- 0,6%
Exportação brasileira total (US\$ bilhões)	52,07	60,36	96,47	85,3%
<i>Market-share</i> do Mercosul na exportação do Brasil	17,2 %	5,5%	9,2%	- 8,0pp
Exportação brasileira ao Mercosul (US\$ bilhões)	8,96	3,31	8,91	- 0,6%
Importação total dos sócios * (US\$ bilhões)	37,32	12,46	27,53	- 26,2%
<i>Market-share</i> do Brasil na importação dos sócios	24,0%	26,6%	32,4 %	8,4pp
Importação brasileira do Mercosul (US\$ bilhões)	9,47	5,61	6,39	- 32,5%
Importação brasileira total (US\$ bilhões)	58,78	47,24	62,78	6,8%
<i>Market-share</i> do Mercosul na importação do Brasil	16,1%	11,9%	10,2%	- 5,9pp
Exportação dos sócios ao Brasil (US\$ bilhões)	9,47	5,61	6,39	- 32,5%
Exportação total dos sócios (US\$ bilhões)	30,25	28,46	38,96	28,8%
<i>Market-share</i> do Brasil na exportação dos sócios	31,3 %	19,7%	16,4%	-14,9pp

Fontes: SECEX/MDIC; INDEC (Argentina); Banco Central do Uruguai e Banco Central do Paraguai . (*) Dados CIF. Os demais dados são FOB.

se ainda em nível 32% inferior ao observado no pico de 1997-98. Porém, no mesmo período, as vendas para o resto do mundo (exceto o Brasil) cresceram a um ritmo bastante significativo (57%), de tal maneira que a participação brasileira na exportação dos sócios sofre um recuo verdadeiramente impressionante, da ordem de 15 pontos percentuais. Em consequência, o Brasil perde também relevância como destino das exportações agregadas de Argentina, Uruguai e Paraguai. O fenômeno, examinado do lado da exportação é, portanto, similar ao observado sob a perspectiva brasileira. Contudo, visto à luz da evolução das importações brasileiras, o quadro é totalmente diverso: de fato, a participação agregada dos sócios regionais nas compras externas do Brasil se reduz em quase 6 pontos percentuais, num contexto de discreta expansão de nossas importações. Em síntese, diferentemente do observado no caso do Brasil, os sócios regionais estão sendo deslocados do mercado brasileiro por fornecedores extrazona.

A perda de relevância do mercado regional é fenômeno comum aos quatro sócios, mas os fatores que o explicam são bastante diferentes. No caso do Brasil, a menor significação do Mercosul é o resultado do impressionante salto registrado por suas exportações nos últimos dois anos e meio, conjugado ao crescimento pouco expressivo das importações totais dos sócios, cujo nível é ainda muito inferior ao registrado em meados da década de 90. Pode-se afirmar que o fenômeno persistiria mesmo na hipótese de completa remoção das barreiras ao livre-comércio intrazona, o que pressuporia a superação do contencioso comercial com a Argentina, a liberalização do comércio açucareiro e o fim do regime automotivo comum. De fato, ainda assim é difícil imaginar que a participação do Mercosul nas exportações brasileiras retorne ao patamar de 17% observado no biênio 1997-98. Para isso acontecer, o *market-share* do Brasil na importação dos sócios deveria se elevar para perto de 60%, o que parece improvável. A rigor, portanto, a verdadeira restrição à expansão das exportações brasileiras com destino ao mercado regional encontra-se no tamanho do mercado importador de seus vizinhos. E essa restrição afigura-se duradoura, pois não cabe imaginar, no curto prazo, uma expansão acelerada das importações dos sócios, haja vista a elevada vulnerabilidade externa que caracteriza a situação desses países.

É conveniente distinguir entre a ótica brasileira e a visão dos sócios, pois servem de fundamento para avaliações bastante diferentes da evolução recente do comércio no Mercosul

De outro lado, a perda de relevância do mercado brasileiro como destino das exportações de Argentina, Uruguai e Paraguai não pode ser creditada principalmente à existência de barreiras ou ao tamanho do mercado brasileiro. No caso da Argentina, por exemplo, as dificuldades de penetração no mercado brasileiro parecem resultar da seguinte combinação de fatores: (i) a escassa diversificação da oferta exportadora argentina; (ii) a redução das compras externas brasileiras em alguns setores, em virtude de processos de substituição de importações bastante expressivos; (iii) o deslocamento de importações provenientes da Argentina por fornecedores extra-regionais mais competitivos; e (iv) a falta de adaptação da oferta exportadora argentina à demanda brasileira em setores importadores dinâmicos (Ribeiro, 2004; Sica, 2004).

Em síntese, a evolução recente do comércio intrabloco não parece responder à equação de interesses que tem servido de fundamento ao projeto de integração regional até o presente. O Brasil não tem cumprido o papel de “motor” das vendas externas de Argentina, Uruguai e Paraguai, e o acesso ao mercado brasileiro pouco tem contribuído para a diversificação de suas exportações. Adicionalmente, a participação do Brasil na exportação dos sócios (16,4%) não é mais tão desequilibrada quando comparada ao *market-share* dos sócios na exportação brasileira (9,2%). De fato, a preocupação da Argentina com a Brasil-dependência não mais se justifica, exceto do lado das importações. De outro lado, desde a perspectiva brasileira, a distância entre a importância política e diplomática do Mercosul e seu significado econômico parece ter se encurtado, em benefício do segundo termo dessa equação. Essas mudanças não parecem ter sido ainda adequadamente absorvidas pelo Brasil.

O BRASIL E AS AGENDAS DO MERCOSUL

A evolução do projeto de integração, quando examinada à luz dos atos administrativos rotineiros de sua estrutura jurídico-institucional (decisões do CMC, resoluções do GMC, diretivas da CCM) ou dos comunicados, de cunho mais político, divulgados ao final de cada reunião de cúpula, conduz, quase sempre, a balanços híbridos. Alguns assuntos de maior ou menor relevância são finalmente aprovados, outros registram avanços de alguma significação, enquanto há sempre uma extensa lista de temas, geralmente de mais difícil digestão, que permanece indefinidamente no *backlog* da agenda de discussão. Mesmo nos poucos casos em que o balanço inicial mostra-se positivo, avaliações mais criteriosas levam a resultados bem menos favoráveis, especialmente quando os “avanços” envolvem a produção de normas que devem ser examinados à luz de critérios de eficácia e efetividade, ou seja, de sua capacidade para “penetrar a realidade”.

O balanço do biênio 2003-04 não foge a essa regra. Do lado do “ativo”, combinando os resultados das agendas interna e externa, podemos registrar: (i) a instalação do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul; (ii) a conclusão de duas novas rodadas de negociações em matérias de serviços; (iii) a aprovação do Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul; (iv) a aprovação do Visto Mercosul; (v) a aprovação do Acordo para Facilitação de Atividades Empresarias no Mercosul; (vi) a incorporação do Peru como novo membro associado do Mercosul; (vi) a assinatura do Acordo de Livre Comércio Mercosul-CAN; e (vii) os avanços, nem sempre muito expressivos, registrados nas negociações para o estabelecimento ou extensão

A evolução recente do comércio intrabloco não parece responder à equação de interesses que tem servido de fundamento ao projeto de integração regional

de acordos comerciais com o México, a Índia, o Egito, o Marrocos, a SACU (*South African Customs Union*) e a Rússia.

Do lado do “passivo” podemos registrar: (i) a ausência de avanços na remoção de barreiras não-tarifárias, definidas como procedimentos aduaneiros, tributários ou financeiros que limitam o acesso a mercados dos parceiros do Mercosul; (ii) o adiamento *sine die* da adoção de disciplinas comuns destinadas a restringir ou harmonizar os incentivos à produção ou ao investimento nos países membros; (iii) a reiterada extensão de prazos autorizando a vigência de regimes especiais aduaneiros de importação (*drawback* intra-Mercosul e operações de admissão temporária) e a inexistência de qualquer avanço na identificação de setores prioritários para o estabelecimento de regimes especiais comuns de importação; (iv) o tímido progresso nos temas como os de livre circulação de mercadorias (dupla tributação da TEC e certificação de origem) e de distribuição da renda aduaneira; (v) o congelamento da discussão dos temas relativos à consistência e dispersão da TEC, merecendo registro o aumento no número de exceções; (vi) a ausência de avanços nos temas de defesa comercial intrazona e de defesa da concorrência; e, por último, (vii) a frustração com a ausência de resultados nas duas principais negociações externas (Alca e UE).

O balanço entre “ativos” e “passivos” do Mercosul, no biênio 2003-04, sugere que a safra não foi favorável. A avaliação é reforçada quando o “ativo” é submetido a alguns critérios simples de correção. De fato:

(i) As negociações na área de serviços foram realizadas em conformidade com o estabelecido no Protocolo de Montevideu sobre Comércio de Serviços (1997), que determinou a realização de rodadas anuais de negociação a fim de completar no prazo máximo de 10 anos de sua entrada em vigência o Programa de Liberalização do Comércio de Serviços do Mercosul. Contudo, nem o Protocolo nem os compromissos foram incorporados ainda aos ordenamentos jurídicos nacionais, exceto no caso da Argentina, que ratificou o Protocolo.

(ii) O Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul (2003) é o resultado final dos trabalhos do Grupo *Ad Hoc* criado em 1997. A entrada em vigor desse instrumento, contudo, depende ainda de ratificação por parte dos países membros.

(iii) O Visto Mercosul é o resultado de dois acordos: o Acordo sobre Residência para Nacionais e o Acordo sobre Regularização Interna de Cidadãos do Mercosul. Os acordos facilitam o movimento de pessoas físicas prestadoras de serviços e a contratação pelas empresas de cidadãos dos demais países membros. Ambos os acordos precisam ser ratificados pelos parlamentos nacionais. Contudo, a difícil situação dos mercados de trabalho nos países da região é considerada um obstáculo relevante para sua ratificação em prazo curto (BID-Intal, 2004).

(iv) No Brasil, as avaliações empresariais dos acordos de livre-comércio subscritos com os países membros da CAN (incluído o Peru) são desfavoráveis, particularmente quando comparados aos esquemas de liberalização negociados em meados da década de 90 com o Chile e a Bolívia. Com efeito, em 2006, decorridos dez anos da assinatura desses acordos, o processo de liberalização atingirá 97,5% dos itens tarifários da pauta chilena e 91,7% no caso da boliviana. De outro lado, no acordo assinado com os países andinos, o cronograma de liberalização tarifária é muito mais demorado, além de assimétrico. De fato, após 10 anos, a desgravação tarifária contemplará apenas 38% da pauta do Equador, 43% da pauta da Venezuela, 51% da pauta da Colômbia e 76% da pauta do Peru. No entanto, em apenas cinco anos 86% das exportações colombianas e mais de 90% das exportações da Venezuela, do Equador e do Peru terão livre acesso ao mercado do Brasil (CNI, 2003b). Por último, o acordo de preferências fixas subscrito com a Índia também não entusiasma, haja vista seu limitado escopo.

Em síntese, boa parte dos “avanços” em temas da agenda interna ainda não “penetra a realidade”, enquanto muitos dos êxitos alcançados na agenda de negociações externas mostram-se incapazes de produzir resultados verdadeiramente substantivos a curto e médio prazo. Se a essa avaliação do desempenho do Mercosul, baseada na produção de normas internas e na formalização de acordos de liberalização comercial com terceiros mercados acrescentarmos os impasses registrados em assuntos fora da agenda, com destaque para o contencioso comercial com a Argentina, o saldo dos últimos dois anos mostra-se ainda mais desfavorável.

Seria injusto, porém, atribuir o resultado de um processo de decisão coletiva, baseado no consenso,

A política externa brasileira mostra uma inegável vocação para a “renovação na continuidade” também no plano do *muddling through*

a um único membro do bloco. Pode-se afirmar, justificadamente, que nada é feito no Mercosul à revelia do Brasil e que o país tem também total capacidade para bloquear o encaminhamento de iniciativas não afinadas com seus interesses prioritários. Ainda assim, é preciso reconhecer que o Brasil é incapaz de garantir, sem o apoio dos demais membros do bloco, um adequado e ágil tratamento dos temas que ele resolve colocar na mesa de discussão. Nesse sentido, a avaliação da política comercial do Governo Lula para o Mercosul seria, sem dúvida, bem mais favorável se considerarmos a razoável qualidade da proposta brasileira apresentada em meados de 2003, denominada “Objetivo 2004-2006”, que contemplava a remoção dos principais obstáculos à conclusão da área de livre comércio e ao aperfeiçoamento da união aduaneira. Ela também mostrava uma notável flexibilização do posicionamento brasileiro em temas-chave como a discussão das assimetrias (tratamento especial e diferenciado), o estabelecimento de fundos estruturais e o fortalecimento institucional do Mercosul.

A despeito dessa e de outras iniciativas reveladoras de boas intenções, como a constituição no BNDES de um Departamento para a Integração Sul-americana, a política externa brasileira mostra uma inegável vocação para a “renovação na continuidade” também no plano do *muddling through*. De fato:

(i) O Brasil é o principal gestor da agenda externa do Mercosul e, nesse sentido, o maior responsável pela multiplicidade de iniciativas paralelas em andamento. Em muitos casos, as negociações com terceiros países traduzem, prioritariamente, os interesses políticos da estratégia de inserção externa do país e são acompanhadas, sem maior entusiasmo, pelos demais membros do bloco. Contudo, à medida que as negociações progredem, especialmente aquelas

As soluções adotadas são quase sempre insuficientes, provisórias ou de baixa qualidade e exprimem, em parte, a limitada disposição do Brasil para o adequado encaminhamento dos temas da integração profunda

de maior relevância para os sócios, aumenta a dificuldade para a construção de ofertas comuns. Os obstáculos criados pelos demais membros do bloco são previsíveis e respondem a fatores perfeitamente compreensíveis: em primeiro lugar, o interesse em manter o acesso preferencial ao mercado brasileiro; e, em segundo, as divergências em relação aos produtos considerados “sensíveis” e, conseqüentemente, em relação à estrutura de proteção setorial mais adequada aos interesses de cada país. Essas divergências são naturais no contexto de uma união aduaneira e prevalecem tanto no Mercosul como na UE e na SACU. No passado, o acirramento das divergências levou, ocasionalmente, a negociações “em separado”, resultando em crescente perfuração da TEC. Essa alternativa não mais existe, pois os países do Mercosul reafirmaram seu compromisso de negociar com terceiros mercados e fixaram uma data limite para a conclusão das iniciativas bilaterais ainda em andamento. O problema, contudo, não foi removido, mas apenas “internalizado”, pois sua superação exige a formulação de um mecanismo de construção de ofertas negociadoras comuns de qualidade superior ao adotado até o presente, baseado na “pior” das quatro ofertas individuais. Nesse sentido, é difícil compreender a relutância brasileira em promover mecanismos institucionais, inclusive de caráter permanente, para melhorar o processo de elaboração das propostas negociadoras do bloco, potencializando o risco de ocorrência de impasses, conforme evidenciado na recente negociação com a União Européia.

(ii) Em assuntos da agenda interna do Mercosul, a política comercial do Governo Lula não tem revelado disposição para avançar em temas nos quais a atitude brasileira tem sido tradicionalmente refratária. É o caso

das disciplinas comuns e das políticas de coordenação macroeconômica, assuntos prioritários da “agenda argentina” e que dizem respeito a temas de integração profunda. De fato, a imposição de disciplinas em matéria de incentivos ao investimento e à produção, a instituição de um código de conduta para o investimento estrangeiro, a definição de mecanismos que preservem as condições de competitividade intrabloco em circunstâncias macroeconômicas excepcionais, a moeda única, etc. são temas recorrentes da “agenda argentina”. A qualidade das propostas argentinas é muitas vezes questionável, mas os temas são relevantes. Certamente mais relevantes do que algumas das iniciativas da agenda externa impulsionadas pelo Brasil (acordos comerciais com Marrocos, Egito, etc.). Muitas vezes dá a impressão de que a Argentina coloca alguns assuntos em discussão para “testar” a firmeza do compromisso estratégico do Brasil com o projeto de integração regional. Se esse for o caso, o Brasil não passa no teste, pois a resposta mais habitual é o *muddling through*.

(iii) Há temas nos quais o Brasil abandona posturas rígidas, defendidas com intransigência durante anos, e finalmente flexibiliza seu posicionamento. Essas mudanças resultam de um processo de lenta digestão de alguns assuntos no seio da burocracia estatal, onde a temática do Mercosul encontra inúmeros obstáculos para sua difusão. O tratamento especial e diferenciado em benefício das economias de menor desenvolvimento relativo, o reconhecimento das assimetrias e o fortalecimento institucional do Mercosul (criação da Secretaria Técnica e instituição do Tribunal Permanente de Revisão) são exemplos paradigmáticos dessa flexibilização em temas-chave de interesse dos sócios. Contudo, as soluções adotadas são quase sempre insuficientes, provisórias ou de baixa qualidade e exprimem, em parte, a limitada disposição do Brasil para o adequado encaminhamento dos temas da integração profunda. No *Primeiro Informe Semestral da Secretaria do Mercosul* (2004) são apontadas diversas críticas nessa direção.¹

¹ O Informe questiona o tratamento dado às assimetrias, em benefício dos países de menor desenvolvimento relativo, por meio de exceções TEC, pois a solução adotada gera custos para esses mesmos países na medida em que adia a vigência da união aduaneira e a construção do mercado único (págs.30-31). O Informe apresenta também diversos questionamentos ao TPR (págs. 44-45). Por razões óbvias, o Informe da Secretaria não questiona as precárias condições para seu próprio funcionamento. Destaque-se, ainda, que o Informe foi retirado do site oficial do Mercosul.

Por último, é preciso destacar que a política comercial do Governo Lula para o Mercosul tem colocado ênfase na importância do “diálogo político”, seja em nível presidencial, seja através da constituição do Parlamento do Mercosul, proposta incluída na agenda de discussão do bloco por iniciativa do Brasil. Contudo, até o momento, essa nova vertente da política para a região não tem gerado resultados palpáveis.

AS PERCEPÇÕES

Em documento divulgado recentemente, a CNI (Confederação Nacional da Indústria) constata que estaria em marcha “*uma mudança na percepção do setor empresarial brasileiro quanto aos benefícios do Mercosul para o processo de integração internacional do País...[prevalecendo] um sentimento de irritação com o bloco, alimentado pelas repercussões do contencioso comercial intrabloco e pela visão de que a necessidade de negociar em conjunto a agenda externa tem sido responsável pelas dificuldades em fazer avançar os principais acordos em negociação pelo Brasil*” (CNI, 2004c). Com frequência essa mudança de percepção é seguida de críticas ao posicionamento tolerante adotado pelo Itamaraty na condução dos conflitos comerciais, em virtude de considerações políticas: “*O fato é que o custo econômico do Mercosul político se está tornando excessivamente alto para uma boa parte da indústria brasileira*” (Jank, 2004).

Conforme mostrado acima, essas percepções vão de encontro ao excepcional desempenho registrado pelo Brasil no comércio intrazona ao longo do último biênio, cujas principais características, vale a pena insistir, foram: (i) a recuperação das exportações brasileiras para a região, que voltam em 2004 ao pico de vendas alcançado no biênio 1997-98; (ii) a expansão das exportações intrabloco do último biênio a um ritmo superior ao observado nas vendas extrazona; (iii) a reversão de sinal no saldo da balança comercial do Brasil com a região; (iv) o expressivo aumento do *market-share* do Brasil no mercado dos sócios, com destaque para a participação brasileira no mercado argentino, superior, inclusive, à detida nas economias menores; e (v) a crescente diversificação da pauta exportadora brasileira nas exportações com destino ao Mercosul.

A esses fatos de cunho mais macroeconômico caberia acrescentar as conclusões a que chega o documento da CNI após examinar as três questões que estariam alimentando as percepções negativas do setor empresarial brasileiro em relação ao Mercosul: (i) o impacto do contencioso no comércio bilateral Brasil-Argentina; (ii) o significado comercial das perfurações argentinas na TEC; e (iii) as fontes das divergências entre a Argentina e o Brasil nas negociações da Alca e com a UE.

No que tange aos conflitos comerciais, o estudo constata que há uma certa especialização da pauta exportadora brasileira em produtos do contencioso. Contudo, as análises também mostram que o universo de produtos envolvidos no contencioso é pequeno e que o *market-share* desses produtos nas importações argentinas é o dobro da participação brasileira na pauta de importação total do país, sugerindo que há razões para a “sensibilidade” argentina.² O estudo conclui que não há evidências de que o desempenho das exportações dos produtos que são objeto do contencioso estaria sendo negativamente afetado pela imposição de barreiras. Do mesmo modo, o estudo conclui que não há indicação de que as perfurações estejam afetando a composição das exportações bilaterais brasileiras nem o *market-share* dos produtos brasileiros “perfurados” no mercado argentino (CNI, 2004c, pág.23). Por último, o estudo constata que o percentual de itens tarifários com posições divergentes entre Argentina e Brasil foi de 36% no caso da Alca e de 15% nas negociações com

A ausência de resultados nas duas principais negociações externas e a motivação política que orienta iniciativas comerciais impulsionadas pela diplomacia brasileira são os principais focos da insatisfação empresarial

² A análise de Sica (2004) aponta na mesma direção.

a UE.³ A conclusão do estudo é que as divergências podem ser explicadas pelo desejo de evitar erosão de preferências no mercado do parceiro e por interesses diferentes dos países em relação à estrutura mais adequada de proteção em setores específicos, com destaque para o setor de bens de capital, os produtos eletroeletrônicos, os produtos do complexo químico, os produtos siderúrgicos, o setor de têxtil e vestuário e produtos da agroindústria (CNI, 2004c, p. 24 a 27).

Em síntese, duas são as conclusões principais desse estudo: (i) as condições que propiciam conflitos e tensões bilaterais têm origem estrutural (assimetrias de competitividade), havendo escassa perspectiva de que a situação venha a se alterar em um sentido mais favorável nos próximos anos; e (ii) as percepções negativas do setor empresarial brasileiro não parecem resultar de impactos comerciais significativos, em termos agregados ou setoriais, mas da imprevisibilidade, da falta de respeito às regras e, também, da ausência de mecanismos negociadores que contribuam para a aproximação de posições divergentes nas negociações externas.

Não é possível discordar das conclusões da CNI. A incerteza e a falta de respeito às regras, além de danos pontuais a setores exportadores brasileiros específicos, em decorrência da arbitrária imposição de barreiras pela Argentina, são certamente fatores relevantes a explicar o descontentamento do setor empresarial brasileiro. Contudo, as críticas ao Mercosul parecem ter como alvo principal a política comercial externa brasileira de modo geral. De fato, a ausência de resultados nas duas principais negociações externas e a motivação política que orienta algumas das iniciativas comerciais impulsionadas pela diplomacia brasileira no período mais recente são os principais focos da insatisfação empresarial, principalmente do setor agroindustrial – o mais vocal. Nesse sentido, as percepções negativas em relação ao Mercosul parecem fortemente contaminadas por um descontentamento de caráter mais amplo. Todavia, o fenômeno não é nem um pouco original, replicando situações similares experimentadas na Argentina, mas com o Brasil como alvo.

³ O critério adotado para o registro de posições divergentes considera a indicação de cestas diferentes pelos países. O universo tarifário contemplado foi de 9.623 itens na oferta para a Alca e de 9.731 itens na oferta para a UE.

DESAFIOS E PERSPECTIVAS

O principal desafio que o projeto de integração regional coloca à política externa brasileira precede à gestão do atual governo. Ele foi definido por Gonçalves (2005), em depoimento de rara franqueza, nos seguintes termos: *“O grande obstáculo, do lado brasileiro, para um efetivo investimento no projeto Mercosul é a ambigüidade com que, para além da retórica do discurso pró-integração, diversos setores da Sociedade e do Governo avaliam o Mercosul. Está longe de ser consensual a percepção de que o Mercosul é antes essência do que contingência para o País. Prevalece em muitos segmentos a visão de que o Mercosul é um interlocutor, uma opção entre outras, uma contingência política, e não um elemento hoje da própria identidade do Brasil”*. Há, de fato, tensão e ambigüidade, embora não necessariamente incompatibilidade, entre a visão do Mercosul como parte da identidade do país e a crença, identificada por Soares (2005) como constitutiva da identidade nacional, de que o Brasil está destinado a desempenhar um papel relevante no cenário internacional.

O principal fator a alimentar essa ambigüidade reside nas assimetrias de tamanho que prevalecem entre o Brasil e os demais membros do esquema de integração. De fato, o Mercosul, conforme constata Almeida (2003), *“ocupa uma parte muito pequena – digamos de 10% a 15% – das várias interfaces externas da Nação Brasil: PIB, comércio exterior, demanda agregada... Não se pode pretender muito do Mercosul, tendo em vista as dimensões do Brasil e a amplitude de seus relacionamentos externos: não é do Mercosul que virão, por exemplo, capitais e tecnologia de que necessita o Brasil para aprofundar seu processo de desenvolvimento econômico e social e sua inserção soberana à economia internacional”*.

Dois fatores contribuem para o agravamento desse quadro. Em primeiro lugar, no Mercosul, tamanho e riqueza não estão correlacionados, pois o país de maior tamanho – Brasil – é o segundo país mais pobre, atrás do Uruguai e da Argentina (Giordano *et alii*, 2004). Isso representa, sem dúvida, um formidável obstáculo para que o Brasil assumira os “custos da liderança”, especialmente se eles envolvem algum tipo de contribuição ao financiamento de políticas estruturais. Em segundo lugar, as disparidades entre os países, principalmente entre o Brasil e a Argentina, têm aumentado significativamente nos últimos anos,

contribuindo para a perda de relevância do Mercosul, sob a ótica do Brasil. Essa realidade é nitidamente percebida pelos sócios, que atribuem aos setores brasileiros mais céticos a visão de que “o Mercosul e a Argentina teriam hoje um valor relativo para o desenvolvimento econômico do Brasil – inclusive para a estratégia de inserção internacional de suas empresas – menor do que o tinham no começo do processo; trata-se de um mercado em que as empresas brasileiras poderiam competir mesmo sem preferências...” (Peña, 2004).

Nesse contexto, não pode surpreender que a indagação sobre a validade do Mercosul tenha, no Brasil, uma resposta dúbia. De fato, mesmo na ausência de riscos e a despeito de o Mercosul constituir, provavelmente, a única opção disponível para um exercício de integração profunda, não há ainda no Brasil uma decisão estratégica firmemente consolidada em prol do projeto de integração regional.

Essa decisão, caso ocorra, deverá se materializar em mudanças no posicionamento brasileiro em três áreas: (i) o tratamento das assimetrias, principalmente em benefício dos países menores, baseado em políticas que promovam a expansão do comércio e dos investimentos e contemplem a provisão de

assistência técnica; (ii) a solução do contencioso comercial com a Argentina, pautada em regras, prazos e condicionalidades, ao invés de acordos de preços ou de restrições voluntárias às exportações; e (iii) o fortalecimento institucional do esquema de integração, apoiado num sistema de produção de regras críveis e previsíveis e, não menos importante, na criação de instituições tecnicamente competentes e com capacidade de iniciativa. Avanços nessas áreas poderão contribuir efetivamente para “recuperar” a visão de um projeto comum e a percepção dos benefícios mútuos decorrentes do processo de integração.

Na ausência de mudanças nessa direção, é difícil imaginar que a política comercial do atual governo consiga superar as ambigüidades que têm caracterizado até o presente a posição brasileira frente ao Mercosul. ■

Bibliografia

Almeida, P.R. de. 2002a. **A política externa do novo governo do Presidente Lula: retrospecto histórico e avaliação programática.**

Almeida, P.R. de. 2003. Mercosul em crise: que fazer? **Tempo Exterior**, Vol. IV, N°6, Janeiro-Junho. Espanha.

Almeida, P.R. de. 2004. **Um exercício comparativo de política externa; FHC e Lula em perspectiva.**

CNI - Confederação Nacional da Indústria. 2003a. A retomada da agenda do Mercosul: propostas sobre a mesa. **Comércio Exterior em Perspectiva**, Ano 12, N° 8, Maio.

CNI - Confederação Nacional da Indústria. 2003b. A política brasileira para a América do Sul. **Comércio Exterior em Perspectiva**, Ano 12, N° 13, Outubro.

CNI - Confederação Nacional da Indústria. 2003c. A política de comércio exterior em 2003. **Comércio Exterior em Perspectiva**, Ano 13, N° 3, Dezembro.

CNI - Confederação Nacional da Indústria. 2004a. Mercosul: a flexibilidade é indispensável. **Comércio Exterior em Perspectiva**, Ano 13, N°4/5, Janeiro-Fevereiro.

CNI - Confederação Nacional da Indústria. 2004b. O percurso do Mercosul em 2004. **Comércio Exterior em Perspectiva**, Ano 14, N° 4, Janeiro de 2005.

CNI - Confederação Nacional da Indústria. 2004c. Contencioso e perfurações à TEC do Mercosul: Origem, impactos e alternativas. (mimeo), Brasília.

Escudé, C. 1998. *La Argentina y sus alianzas estratégicas*, em Archivos del Presente, Buenos Aires.

Giordano, P. Mesquita, M.M. e Quevedo F. 2004. *El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional*. Documento de Divulgación 26. BID/INTAL-ITD. Buenos Aires.

Gonçalves, J. B. 2002. Mercosul após 2002: propostas a partir de um testemunho pessoal. Em Clodoaldo Hugueneu Filho e Carlos H.Cardim (orgs.) **Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul**. IPRI/FUNAG, Brasília.

Jank, M. 2004. O risco da “Mala sem alça”, em *O Estado de São Paulo*, 05.10.04.

Peña, F. 2003. *Concertación de intereses, efectividad de las reglas del juego y calidad institucional en el Mercosur*, Documento de Trabajo N° 5. Red Mercosur e Fundação Konrad Adenauer.

Peña, F. 2004. Mercosul e relações entre Argentina e Brasil: perspectivas para avaliação e propostas de ação. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. Ano XVIII, N° 81, Outubro-Dezembro. Rio de Janeiro:Funcex.

Ribeiro, F. 2004. Exportações argentinas para o Brasil: queda de *market-share*, e desempenho dos principais setores e produtos. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. Ano XVIII, N° 81, Outubro-Dezembro. Rio de Janeiro : Funcex.

Russel, R. e Tokatlian, J.G. 2003. *El lugar de Brasil em la política exterior argentina*. Buenos Aires:FCE.

Secretaria do Mercosul. 2004. *Un foco para el proceso de integración regional*. Primeiro Informe Semestral, Julho. Montevidéo.

Sica, D. 2004. Mudança estrutural, investimento externo e intercâmbio comercial nas duas maiores economias do Mercosul. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. Ano XVIII, N° 81, Outubro-Dezembro. Rio de Janeiro:Funcex.

Soares de Lima, Ma. Regina. 2005. Aspiração internacional e política externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. N° 82, Janeiro-Março. Rio de Janeiro:Funcex.

Estes estudos estão disponíveis no site da Funcex: www.funcex.com.br e da LATN www.latn.org.ar.
Para solicitar um exemplar, entre em contato através dos e-mails funcex@funcex.com.br ou latn@funcex.com.br.