
O MERCOSUL DIANTE DA ALCSA, ALCA E UE*

Adonai José Lacruz**

Mestrando em Economia Empresarial pela Universidade Cândido Mendes
Articulista do site de negócios www.carrochefe.com
adonailacruz@uol.com.br

Artigo apresentado no 6º Congresso Nacional de Iniciação Científica / ASSER (2001) [merecedor de distinção, "Honra ao mérito"], no 1º Congresso Nacional de Iniciação Científica / SEMESP (2001) [merecedor de distinção, "Honra ao mérito"] e no 2º Encontro de Produção científica do CESUMAR (2001).

RESUMO:

Trata do desafio do MERCOSUL de atuar em três esferas distintas de integração, objetivando analisar os processos de integração em que o bloco está se envolvendo. Constatamos que foram iniciadas negociações em três processos de integração diferentes: a ALCSA, partindo da perspectiva de *building blocks*; a criação de uma área de livre comércio hemisférica; e o estreitamento das relações com a União Européia. Concluimos que a posição a ser assumida pelo MERCOSUL é a de construção progressiva de blocos para posterior convergência numa área de livre comércio hemisférica, que deverá ser construída com base no conceito da convergência entre os blocos regionais de comércio, e que, paralela e simultaneamente, deve manter negociações com União Européia.

Palavras-chave:

Integração econômica; Comércio exterior; Blocos econômicos; MERCOSUL.

ABSTRACT:

It deals with the challenge of the MERCOSUL to act in three distinct spheres of integration, objectifying to analyze the integration processes where the block is being involved. We evidence that negotiations in three different processes of integration had been initiated: the ALCSA, leaving of the perspective of building blocks; the creation of an area of free hemispheric commerce and the nip of the relations with the Europe Union. We conclude that the position to be assumed by the MERCOSUL is of gradual construction of blocks for posterior convergence in one an area of free hemispheric commerce, that the concept of the convergence will have on the basis of to be constructed enters the regional blocks of commerce, and that, parallel and simultaneously, must keep negotiations with Europe Union.

Key words:

Economic integration; Foreign commerce; Economic blocks; MERCOSUL.

* É autorizada a reprodução total ou parcial deste artigo, desde que citada a fonte.

** Quanto o artigo foi escrito o autor cursava 7º período do curso de Administração com habilitação em comércio exterior na Faculdade Batista de Vila Velha – FABAVI.

Introdução

Nas últimas décadas, simultaneamente ao fortalecimento do sistema multilateral de comércio, assistimos ao expressivo surgimento de blocos regionais de comércio (Garcia Júnior, 1999, p. 11).

Nesse sentido, na opinião de Beçak (2000, p. 9), a América do Sul – amparada por acordos regionais anteriores – iniciou uma nova fase no cenário das relações internacionais ao criar o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Para Kunzler (1999, p. 149), as motivações que impulsionam qualquer integração determinam-se pelo mercado. E esse mercado passa por novas concepções, tornando-se cada vez mais competitivo.

A consolidação do MERCOSUL é um avanço, mas não cumpre toda a “tarefa”. Faz-se necessário avançar ainda mais. Os países-membro do MERCOSUL precisam refletir, avaliando as dimensões da globalização econômica, e chegar a uma proposta de projeto integracionista que promova a inserção de suas economias no mercado mundial de forma competitiva.

Dentro desse contexto integracionista, o MERCOSUL defronta-se com o desafio de atuar em três esferas: regional (ALCSA), hemisférica (ALCA) e transcontinental (UE-MERCOSUL).

Este trabalho tem como objetivo refletir sobre o relacionamento do MERCOSUL com seus possíveis parceiros, regionais e extra-regionais, e analisar, no contexto da formação de blocos regionais no comércio mundial, os diversos processos de integração em que o bloco está se envolvendo. Acreditamos que a principal contribuição deste trabalho é propiciar uma perspectiva analítica dos principais desafios atualmente impostos pelo processo de integração.

Iniciaremos descrevendo o processo histórico de integração do Continente Americano, finalizando com a criação do MERCOSUL e do NAFTA. Em seguida,

detalharemos os vários níveis de integração, a fim de, posteriormente, apontar as possíveis estratégias de expansão do MERCOSUL em face às tendências da economia mundial. Por último, analisaremos as diferentes propostas de integração em que o MERCOSUL está inserido, no atual contexto econômico internacional, tentando discutir as tendências da internacionalização das suas economias e perspectivas de sua inserção no cenário internacional.

1 - Síntese dos antecedentes históricos

O mundo contemporâneo tem estrutura extremamente complexa; é formado por mais de 200 países muito diferentes entre si quanto à organização política, econômica, social etc.

Anteriormente, as relações estavam baseadas em Estados tradicionais, que procuravam riquezas a qualquer custo, medidos por questões ideológicas, sem perder de vista o frágil equilíbrio entre guerra e paz. Atualmente, ganham precedência as questões do desenvolvimento econômico.

Com o final da Guerra Fria, que separava o mundo em dois grandes blocos – comunista e capitalista –, desencadearam-se transformações políticas e econômicas no cenário internacional de maneira a acomodar novas relações entre países. Agora, menos fundamentados na identidade de sistema políticos, reestruturam-se e constroem novos vínculos cada vez mais apoiados em bases comerciais.

Enquanto diminui a importância dos confrontos militares e ideológicos, cresce a força do mercado no equilíbrio internacional e as disputas migram para um novo sítio, onde comércio e economia são parâmetros cada vez mais importantes.

Essas transformações, que promovem a condição comercial e colocam em segundo plano – ao menos aparentemente – a capacidade militar, possibilitam

emergirem novas potências no novo cenário de mercado globalizado. Surgem o Japão, que tem construído em torno de si o bloco asiático (ASEAN), e a Alemanha unificada – mais forte integrante da União Européia (UE) –, que catalisam em torno de si a tendência de formação de blocos de nações com identidade de interesses políticos e econômicos.

Por sua vez, acordos de integração não são fenômenos novos no Continente Americano. Diversas foram as tentativas de integração: ainda nos anos 50, tivemos o Pacto de Santiago, entre Argentina, Brasil e Chile – também conhecido como Bloco ABC – e, na América Central, o Tratado de Manágua, ou MCCA (Mercado Comum Centro-Americano) que objetivava um mercado comum entre a Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras e Nicarágua (Garcia Júnior, 1998, p. 35).

Já na década de 60, criou-se a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), por meio do Tratado de Montevideu, que procurou estabelecer preferências tarifárias entre seus membros – todos os Estados da América do Sul mais o México, excluindo Guiana e Suriname. Surgiu também, na mesma época, o Pacto Andino – entre Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela –, ou Acordo de Cartagena, conhecido hoje como Comunidade Andina (CAN), que pretendia formar uma união aduaneira (Pereira, In: Brandão et al., 1998, p. 12-13).

Na década de 70, consolidou-se a Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM). E, em substituição a ALALC, um novo Tratado de Montevideu criou a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) nos anos 80 (Chaloult, 1999, p. 41).

No Cone Sul, em meados anos 80, foi assinado o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), entre Brasil e Argentina. Em seguida, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que visava um mercado comum em 10 anos. Origina-se aí a formação do Mercado Comum do Sul, firmado a partir da assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, agregando a

Argentina e Brasil, o Paraguai e o Uruguai, visando o início do mercado comum em 1995 (Pereira, In: Brandão et al., 1998, p. 14;16). O processo de integração econômica na América do Norte teve início, formalmente, na década de 90, envolvendo Canadá, EUA e México, convergindo na Associação de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) (Beçak, 2000, p. 69-70).

2 – Processo de integração econômica: níveis de integração¹

Como adverte Baptista (1998, p. 19-20) em brilhante estudo, “[...] Os processos pacíficos de integração seguem etapas definidas que é preciso recordar [...] que são: a zona de livre comércio, a união aduaneira, o mercado comum, e depois as uniões econômica e monetária”.

Alguns autores admitem antes da zona de livre comércio, a *zona de preferência tarifária*, onde os países-membro concedem preferências tarifárias reciprocamente em detrimento dos não-membros (Beçak, 2000, p. 19). Podemos citar como exemplo a ALALC (Garcia Júnior, 1998, p. 40).

Numa *zona de livre comércio*, os países-membro estabelecem uma alíquota de zero por cento no comércio intra-regional e mantêm políticas comerciais independentes com relação a terceiros países; passa a ocorrer a livre circulação de mercadorias entre os países-membro sem a cobrança de tarifas de importação. Podemos apresentar como exemplo o NAFTA (Beçak, 2000, p. 20-21).

Garcia Júnior (1998, p. 40) nos ensina que:

Nas discussões desenvolvidas no GATT/OMC, considera-se que um acordo comercial, para ser considerado uma Zona de Livre Comércio, deve abranger ao menos 80% dos bens comercializados entre os países-membro (ou seja, devem ser eliminadas as barreiras que atingem pelo menos 80% dos produtos).

¹ Segundo Garcia Júnior, A. A., São Paulo, 1998, p. 39. “É um conjunto de medidas de caráter econômico que têm por objetivo promover a aproximação e a união entre as economias de dois ou mais países”.

Na etapa de integração regional tida como *união aduaneira*, além do previsto na zona de livre comércio, os países-membro acordam seguir uma política comercial comum com o resto do mundo, por meio da Tarifa Externa Comum (TEC) (Beçak, 2000, p. 21). O MERCOSUL, que embora pretenda construir um mercado comum, pode ser considerado apenas uma união aduaneira imperfeita ou incompleta, devido à série de exceções no estabelecimento da TEC (Pereira, In: Brandão et al., 1998, p. 11; 45).

A próxima etapa do processo integracionista é o *mercado comum*, que acrescenta à união aduaneira a livre circulação dos demais fatores de produção: capital, mão-de-obra (Baptista, 1998, p.22).

A respeito desse fato Beçak (2000, p. 22) alerta que “Como o estabelecimento de um mercado comum implica outras variáveis além da esfera comercial, torna-se necessária a mínima coordenação e harmonização entre as políticas macroeconômicas dos países envolvidos”.

Baptista (1998, p. 22) nos lembra que “O mercado comum engloba, entre outras medidas, facultar aos que se encontram no seu interior as cinco liberdades, nelas não se esgotam, pois é-lhe imprescindível a coordenação ou mesmo a unificação das políticas nacionais e eventualmente das respectivas legislações em vários aspectos”.

As cinco liberdades são: liberdade de circulação de mercadorias entre os Estados; liberdade de estabelecimento; liberdade de circulação de trabalhadores com o reconhecimento da profissão; liberdade de circulação de capital; e liberdade de concorrência, em que os empresários se submetem às mesmas regras econômicas, sociais, políticas, fiscais e trabalhistas.

Já a *união econômica e monetária*² ocorre quando, além do mercado comum,

... forem criadas instituições de caráter supranacional, e estabelecido o lançamento de uma moeda única. O que significa dizer que, além das entidades nacionais que continuam existindo para deliberações locais, passam a existir também entidades supranacionais, perante as quais as primeiras entidades são representadas e subordinadas, e as decisões emanadas pelas entidades supranacionais têm caráter supremo sobre os demais. (Beçak, 2000, p. 23)

Como exemplo temos a UE, que é o bloco econômico que possui maior integração entre seus países-membro.

3 - Estratégias de expansão do MERCOSUL

3.1 - Área de Livre Comércio Sul Americana (ALCSA)

Partindo da perspectiva de *building blocks*, a proposta da criação da ALCSA, principiando pela junção do MERCOSUL com a CAN e o Chile, objetiva eliminar barreiras tarifárias e não tarifárias entre os países sul-americanos, ampliando as zonas de livre comércio. O que nos permite considerar a ALCSA como uma proposta complementar ao MERCOSUL.

Evidentemente, à luz das análises de Kunzler (1999, p. 151), a conformação da ALCSA reforçará o peso dos países sul-americanos na definição de uma área de livre comércio hemisférica e transcontinental, aumentando suas credenciais para negociações. Cabe dizer que não somente com relação à constituição da ALCSA ou ao estreitamento das relações entre MERCOSUL e UE, mas nas negociações com outros países de modo geral. E, como salienta Beçak (2000, p. 80), além da dimensão econômica, a conformação da ALCSA consolidará a interdependência entre os países-membro, representando uma decisão estratégica na política internacional.

² De acordo com Prado, L. C. In: Gonçalves, R. et al., Rio de Janeiro, 1998, p. 83. "Além da União econômica [e monetária] há somente a formação de uma união política ou uma confederação, onde a região transforma-se juridicamente em um único país...".

Dentro dessa proposta o MERCOSUL buscará um fortalecimento regional sul-americano, conferindo à região uma maior robustez no cenário internacional, diminuindo, assim, as dificuldades em ter um relacionamento econômico equânime com os países desenvolvidos. Cabe, ainda, destacar que a ALCSA é compatível com um futuro processo de integração hemisférico (Mello, In: Brandão, 1998, p. 81).

3.2 - Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)

Com relação à proposta da ALCA, que geograficamente representa o Continente Americano, exceto Cuba, podemos afirmar, como alerta Kunzler (1999, p. 150), que:

é econômica e socialmente heterogênea [O projeto envolve 34 nações com dimensões e níveis de desenvolvimento bastante diferenciados]. A concorrência pelo mercado consumidor é igualmente desigual. A implantação de uma zona de livre comércio é um desafio para as nações integrantes.

Luther & Vellozo (2001, p. 4) complementam que:

Os países participantes da Alca possuem diferenças marcantes, evidenciando assimetrias econômicas, financeiras e tecnológicas entre eles, especialmente entre EUA e demais países da região...

Também a pauta de exportação dos países expõe claramente a disparidade das riquezas nacionais: a maioria dos países exporta produtos agrícolas e matérias-primas, que possuem baixo valor agregado frente aos produtos industrializados...

Se considerarmos a ALCA como um processo de integração entre os blocos do Continente Americano, em conformidade com a opinião de Beçak (2000, p. 81), somos levados a concluir que para os EUA, analisado individualmente, a proposta da ALCA significa a ampliação da zona de livre comércio estabelecida pelo NAFTA, e, contrariamente, para a América Central e América do Sul, significa um retrocesso, já que as iniciativas do MCCA e do MERCOSUL estão em processos de integração mais avançados.

Não podemos deixar de observar, como salienta Garcia Júnior (1999, p. 15), que melhores produtos e serviços serão possibilitados pela ALCA. Entretanto, o mesmo autor complementa que, em contrapartida, trará o inevitável fechamento de fábricas, que não se sustentarão em um regime comercial tão aberto, com a eliminação das tarifas, uma vez que o parque industrial de vários países, inclusive do Brasil, não tem competitividade em produção de artigos manufaturados, não apresentando resistência contra o ingresso de produtos mais competitivos (1999, p. 12-15).

A respeito desse fato Kunzler (1999, p. 149) comenta que o que levou a proposta da ALCA, pelos EUA foi, sem dúvida, o mercado consumidor latino-americano. Os norte-americanos precisavam, e precisam, reposicionar seus interesses, em face à concorrência que seus produtos enfrentam na Europa e Ásia.

3.3 - UE-MERCOSUL

Assim como os EUA, o redirecionamento da política da UE tem como endereço o mercado consumidor latino-americano.

O primeiro acerto “concreto” entre a UE e o MERCOSUL ocorreu em 1992 entre a Comissão das Comunidades Europeias e o Conselho do Mercado Comum do Sul, quando foi firmado Acordo de Cooperação Interinstitucional. Em 1995 foi assinado o Acordo Marco de Cooperação entre a Comunidade Européia e o Mercado Comum do Sul (Garcia Júnior, 1998, p. 47-48).

De acordo com Kunzler (1999, p. 158):

O objetivo do Acordo Marco [...] é o fortalecimento das relações existentes e a preparação das condições necessárias para a criação de uma Associação [transcontinental] de caráter político e econômico, que deve incluir a liberalização progressiva e recíproca e todo o comércio, levando em consideração a sensibilidade de alguns produtos e as regras da Organização Mundial do Comércio.

O que indica tendências concretas e disposição dos dois blocos de liberalizar progressivamente o comércio, para a conformação de uma zona de livre comércio transcontinental (Mello, In: Brandão et al., p. 112).

No âmbito comercial, Mercosul e Comunidade Européia se comprometem a intensificar suas relações com o fim de fomentar o incremento e a diversificação de seus intercâmbios comerciais, preparar a ulterior liberalização progressiva e recíproca destes e promover a criação de condições que favoreçam o estabelecimento da Associação [transcontinental], tendo em conta a Organização Mundial do Comércio, sucessora do GATT 1947. (Garcia Júnior, 1998, p. 49)

A proposta UE-MERCOSUL representa, igualmente a ALCA, um horizonte que tem reverberações e dificuldades, dada a heterogeneidade econômica e social. Mas se analisada individualmente, ou de forma a excluir a possibilidade ALCSA, a alternativa UE-MERCOSUL, num primeiro momento, tende a ser mais positiva do que a formação da ALCA, até porque a consolidação da ALCA esta condicionada ao sucesso do MERCOSUL (Beçak, 2000, p. 103).

Notas à guisa de conclusão

A partir das análises feitas, constatamos que o MERCOSUL iniciou negociações em três processos de integração diferentes: o primeiro consta a formação da ALCSA – Chile, Bolívia e Venezuela, sendo os dois últimos pertencentes ao Pacto Andino, são os primeiros países a associarem-se o bloco, avalizando a característica de *global trader*. O segundo contempla o maior aprofundamento do processo de integração em nível hemisférico, a criação da ALCA – que não se materializará por adesão individual ao NAFTA, como pretendia os EUA, mas pela convergência dos esquemas de integração já existentes no hemisfério. O terceiro trata do estreitamento das relações com a UE. Vale destacar que essas iniciativas só foram possíveis graças ao reconhecimento internacional do bloco (Mello, In: Brandão et al., 1998, p. 76).

Beçak (2000, p. 73-74) afirma que:

A base de sustentação para a promoção do regionalismo aberto leva em consideração aspectos naturais como a proximidade geográfica, afinidade cultural e existência de um comércio espontâneo entre os membros. Significa também uma predisposição pela melhoria contínua da infra-estrutura existente, de maneira a permitir a interconexão física entre as economias com a conseqüente dinamização das trocas comerciais e do escoamento da produção para outros mercados...

Dentro desse cenário, concordamos que o projeto ALCSA é prioritário. Levy (2001, p. 2) apresenta explicação, a saber: “... As identidades lingüísticas, históricas e culturais prometem potencializar as sinergias de uma integração econômica conferindo vez e voz a América do Sul no jogo de forças da economia mundial”.

De acordo com Barbosa, citado por Kunzler (1999, p. 151):

[...] é preciso pavimentar a ALCSA e conferir suporte físico à geografia política sul-americana, priorizando projetos de infra-estrutura (como transporte rodoviário, hidrovias, portos, energia e comunicações), que possam alargar os vasos comunicantes e ampliar as vias de atuação dos agentes econômicos. É preciso dinamizar a ação empresarial visando sua projeção e competitividade externa.

Entendemos que a ALCA é a continuação de um processo – e assim não representa uma ruptura – que deve ser entendida como um sistema, e como tal ser conduzida, ou seja, em etapas. Primeiro deve haver o fortalecimento regional (ALCSA), para só depois haver a integração total do Continente Americano, pelas questões aqui já discutidas. Assim, concluímos que a posição que deve ser assumida pelo MERCOSUL é a de construção progressiva de blocos para posterior convergência numa zona de livre comércio hemisférica, que deverá ser construída com base no conceito da convergência entre os vários blocos do comércio regional: MERCOSUL, Pacto Andino, Grupo dos Três, CARICOM, NAFTA e MCCA (Mello, In: Brandão, 1998, p. 105). E que paralela e simultaneamente manter negociações com UE.

Contudo, deve ser observado que sem a devida cautela “... aceitar acordos com nações mais desenvolvidas sem a devida contrapartida e reciprocidade significa transferência dos benefícios da integração...” (Kunzler, 1999, p. 139).

Em arremate às considerações já feitas, podemos destacar que a formação de blocos de integração regional são, ao mesmo tempo, oportunidades e desafios (Mello, In: Brandão et al., 1998, p. 117). E que os caminhos, apesar de distintos, são complementares.

Referências

BAPTISTA, L. O. Impacto do Mercosul no sistema legislativo brasileiro. In: FONSECA, J. R. F. da et al. **Mercosul**: das negociações à implantação. 2. ed. rev. e ampliada. São Paulo: LTr, 1998. Cap. 1. p. 18-22

BEÇAK, P. **Mercosul**: uma experiência de integração regional. São Paulo: Contexto, 2000.

BRANDÃO, A. S. P. et al. **Mercosul**: perspectivas da integração. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

CHALOULT, Y. Relações Mercosul, Alcsa, Alca e papel do Estado. In: ALMEIDA, P. R. de. et al. **Mercosul, Nafta e Alca**: a dimensão social. São Paulo: LTr, 1999. p. 38-68.

GARCIA JÚNIOR, A. A. Nosso tema. _____. **Alca**: Área de Livre Comércio das Américas. São Paulo: Aduaneiras, 1999. Cap. 1. p. 11-16.

_____. **Mercosul hoje**: novos e difíceis caminhos. São Paulo: LTr, 1998.

KUNZLER, J. P. Mercosul: aonde vamos?. _____. **Mercosul e o comércio exterior**. São Paulo: Aduaneiras, 1999. Cap. 3, p. 139-162.

LEVY, L. F. F. É hora de avançar. **Gazeta Mercantil Latino Americana**. São Paulo, 26 mar. 2001. p. 2.

LUTHER, R.; VELLOZO, L. F. (Des)apressando a Alca. **A Gazeta**. Vitória, 28 jun. 2001. p. 4.

MACHADO, J. B. H. **Mercosul**: processo de integração: origem, evolução e crise. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

PRADO, L. C. Integração Econômica e Desenvolvimento. In: GONÇALVES, R. et al. **A nova economia internacional**: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1998. Cap. 3. p. 81-87.

SILVA, H. T. R. P. da. Relacionamento externo do Mercosul. _____. **O que o Brasil precisa saber do Mercosul**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999. Cap. 5. p. 55-57.

Como artigo deve ser citado:

LACRUZ, A. J. O MERCOSUL diante da ALCA, ALCSA e UE. **Fabavi em Revista**, Vila Velha, volume 1, n.1, jul./dez. 2002. Disponível em: <http://www.fabavi.br/revista/conteudo/v.1_n.1_Artigo_2.doc>. Acessado em: 10 (dia) set. (mês) 2002 (ano).