

A INTEGRAÇÃO DO CONE SUL: MITO OU REALIDADE?

*Renato Baumann**

Há várias óticas para se analisarem os recentes esforços de integração entre as economias ao sul da América Latina.

De um ponto de vista histórico, não há como negar que se trata de um movimento de intensidade sem precedentes, envolvendo, inclusive, a quebra de mitos geopolíticos que faziam com que esses países identificassem nos seus vizinhos os principais riscos de conflitos. A convivência pacífica e cooperativa das respectivas Forças Armadas poderia ser apontada por si só como um ganho inestimável.

Numa segunda perspectiva, a experiência de integração no Cone Sul poderia ser visualizada como mais um exercício entre tantos outros que têm caracterizado a América Latina nos últimos anos. A segunda metade dos anos 80 e sobretudo este início de década têm testemunhado uma multiplicidade de experiências no sentido de formalizar e consolidar áreas de livre comércio entre grupos de países da região, freqüentemente com o compromisso de se constituírem mercados comuns por volta de 1995. Vejam-se, por exemplo, as negociações entre os países do Mercado Comum Centro-Americano, os países do Caribe e os do Pacto Andino, além dos esforços mexicanos para integrar uma área de livre comércio com a América do Norte.

Não há como negar a simultaneidade desses movimentos, mas a avaliação do processo de integração do Cone Sul — e, portanto, a definição do processo negociador — não deveria restringir-se a caracterizar esse exercício apenas como um acompanhamento das principais tendências do momento.

A nosso ver, a experiência de integrar algumas das principais economias da região deve ser encarada com a seriedade devida, e isso implica, se considerarmos a situação atual das relações entre esses países em comparação com o momento inicial (1985), quando tiveram lugar as primeiras negociações entre o Brasil e a Argentina, avaliar a possibilidade de avançar talvez bem mais do que era o previsível até então. Os mitos (alimentados por décadas de retórica integracionista na região) foram aos poucos se concretizando em fatos reais, graças à vontade política e, sobretudo, à forma cautelosa em que o processo negociador foi se desenvolvendo.

Em outras palavras, com relação a diversos aspectos, a questão que dá título a este artigo simplesmente não procede. Algum grau não desprezível de integração já foi alcançado, em particular entre o Brasil e a Argentina. Mas esses aspectos são certamente pouco numerosos, em vista do conjunto de ações que um processo de integração pressupõe, e a preocupação, da maneira como é colocada habitualmente,

* Economista do IPEA e Professor da Universidade de Brasília; atualmente na CEPAL.

poderia ser reapresentada como algo do tipo: será que algum dia chegaremos a um grau de integração como o que hoje se observa na Europa?

Aqui é onde achamos que deveria concentrar-se a essência do debate sobre o tema.

Em primeiro lugar, há que se ter bem claro que essa discussão tende a ser muito influenciada em sua forma pelo modo como foi assumido o compromisso entre os mandatários dos quatro países envolvidos. Falar de um mercado comum sub-regional em 1994 parece ambicioso para todos. Não cremos que alguém tenha hoje bem nítida a expectativa de que por essa época estaremos vivendo num esquema comercial do tipo definido em livro-texto, com comércio fluido entre os países-membros e tarifa externa comum para todos os itens comercializados. As dificuldades não são pequenas e incluem desde a compatibilização das nomenclaturas de produtos nos diversos países até a própria sincronia macroeconômica. Parece mais razoável apostar em que, na data-limite, boa parte desses problemas estará equacionada, mas é sensato imaginar que, para alguns setores mais sensíveis, é possível que a solução requeira um pouco mais de tempo e ajuste.

Em outras palavras, não há que se deixar influenciar — quer em otimismo excessivo, quer em pessimismo "a priori" — pelos diversos aspectos embutidos na expressão mercado comum. Algum grau de integração regional já foi efetivamente conseguido — em proporções sem precedentes — e, se não ocorrerem mudanças de orientação política (totalmente inesperadas a esta altura), bem mais deverá ser concretizado nos próximos anos. Um maior grau de interação entre as quatro economias envolvidas é inevitável, até porque a tendência da orientação econômica tem sido no sentido de maior liberdade comercial. Se essa interação trará embutido um tratamento diferenciado em relação a terceiros países é o que cabe discutir.

Aqui existe, a nosso ver, uma condição básica para a definição dos rumos do processo e para o seu sucesso. Trata-se da identificação, de nossa parte, do que é pretendido com essa experiência.

Boa parte do ceticismo com que nos acostumamos a pensar uma experiência do tipo da formação do MERCOSUL tem a ver não apenas com o registro de várias décadas de retórica apologética do sonho de integrar as economias da região — com os mais diversos propósitos —, mas também com os limitados esforços oficiais e resultados concretos menores ainda. O ceticismo — e em alguns casos o desprezo pelo tema — tem a ver ainda com as dimensões relativas das economias envolvidas e com a importância dos fluxos de comércio bilateral no passado recente. Apenas para dar um exemplo de um aspecto central ao tema, é ilusório pensar que a política cambial do Brasil e da Argentina passe a ser, a curto prazo, determinada pelos interesses do processo de integração, dada a importância relativa do mercado regional para o total dos fluxos de comércio externo de cada um desses países. Mas daí tampouco se deve inferir que o desequilíbrio macroeconômico das economias envolvidas seja uma dificuldade incontornável que torne impossível um avanço no processo de integração.

Outro aspecto do ceticismo por parte de diversos agentes está relacionado à idéia de que, embora seja claro que a consolidação do MERCOSUL possibilitaria aos argentinos, uruguaios e paraguaios um acesso preferencial a um mercado de dimensão várias vezes superior ao mercado interno desses países, para os brasileiros o ganho seria muito limitado e localizado em termos regionais e setoriais.

Isso tem levado, evidentemente, a que o tema não mereça, do lado brasileiro, tanta consideração quanto nos demais países envolvidos. Se a isso agregamos a

constatação de que medidas econômicas cruciais têm sido adotadas no período recente pelos quatro governos de forma totalmente independente, chegamos a um conjunto de argumentos bastante fortes de apoio a uma postura cética.

Há vários indicadores que sugerem diferenças nas posturas adotadas pelos brasileiros em comparação com os demais parceiros do MERCOSUL. Pelos argumentos expostos acima, parece razoável imaginar que isso se deve, em boa medida, à percepção de que haveria ganhos diferenciados com a concretização do processo. O simples acesso em condições diferenciadas a um mercado significativamente ampliado leva à crença de ganhos potenciais expressivos em termos de maior eficiência associada à maior escala de produção.

Do lado brasileiro, por outra parte, a percepção geral é pouco clara, até mesmo para boa parcela dos setores que poderiam ser diretamente afetados pelo processo.

Em artigo recente, publicado na Folha de São Paulo (29.12.91), procuramos sintetizar em quatro as posturas encontradas do lado de cá da fronteira com relação ao MERCOSUL: otimismo bolivariano, ceticismo, desconhecimento e "oportunismo histórico".

A primeira dessas posturas está associada aos antigos ideais de homogeneizar as diversas culturas da América Latina e tem embasado boa parte da retórica oficial sobre o tema. O problema com essa postura — além de sua ingenuidade — é que, no cenário atual e no que se pode prever a curto prazo, há que se definir como seriam as relações com a América do Norte, e isso não está de forma alguma claro.

A postura cética foi objeto de consideração nos parágrafos anteriores, e é ela que dá origem a questões do tipo "mito ou realidade", que consideramos ter abordado em linhas gerais.

Isso nos deixa com as questões que julgamos mais básicas: a do desconhecimento e a do "oportunismo".

Um processo de integração regional por definição envolve concessões que guardam relação com a própria noção de soberania nacional. Não há ganhos em participar de um processo de integração se não houver concessões, à semelhança do que ocorre em toda relação bem-sucedida entre dois indivíduos.

Entretanto não está nada evidente que hoje exista no nosso País uma idéia aproximada do que isso significa. Em particular, mesmo aqueles agentes mais diretamente envolvidos no processo negociador ou aqueles que conseguiram antever nesse processo uma perspectiva de virem a ser afetados — de forma voluntária ou não — aparentemente não têm clara a extensão completa dos efeitos desse processo.

Por um lado, existe a percepção — parcialmente justificada — de que os efeitos tenderão a ser mais fortes sobre alguns setores e para algumas regiões do País. De fato, dada a estrutura produtiva e de comércio que se observa hoje, é de se supor que os efeitos de criação e de desvio de comércio tenderão — pelo menos nos primeiros momentos — a estar mais concentrados nos estados do Sul—Sudeste do Brasil. Mas nada impede que, por exemplo, empreendimentos conjuntos de investidores de outros países-membros do MERCOSUL possam ter impacto expressivo sobre a economia de outras regiões do País.

Para sermos mais explícitos, não é apenas o triticulor do Rio Grande do Sul ou o plantador de maçã de Santa Catarina que serão forçados a pensar em termos de mercado regional com oferta competitiva. Os agentes da indústria química e petroquímica de São Paulo ou da Bahia, o setor de alimentos em boa parte do País, os produtores de bens de capital, o setor de autopeças, etc. serão afetados de alguma forma.

Daí segue um primeiro ponto a enfatizar. A decisão política de estreitar laços com outros países certamente pressupõe a necessidade de que se faça — de forma

simultânea ao processo negociador e diretamente proporcional a sua intensificação — algum tipo de campanha de esclarecimento e de conscientização dos diversos agentes da economia. Afinal de contas, é razoável prever como ficaria perplexo ainda hoje algum administrador público, digamos da Região Norte, se fosse procurado por um argentino propondo a criação de um empreendimento conjunto. As pessoas tendem a enfatizar, em suas análises, o lado regionalista dos efeitos da integração, freqüentemente se esquecendo de que esse é um processo que envolve necessariamente concessões que afetam a todos os agentes da economia.

Cabe considerar, por último, a questão do "oportunismo histórico". Ela é central a todo o processo e condiciona inclusive a realização de eventuais campanhas de esclarecimento, como a postulada acima. Em sua essência, trata-se de procurar responder à questão que, a nosso ver, continua não respondida, ou respondida de forma insuficiente: **o que se pretende com o MERCOSUL?**

A postura que chamamos de "oportunista" em termos históricos tem algumas variantes.

A primeira delas manifestou-se nos primeiros momentos da negociação dos acordos entre o Brasil e a Argentina. Alguns agentes supunham que esses acordos seriam uma forma de viabilizar o intercâmbio de manufaturas (sobretudo bens de produção) brasileiras por alimentos produzidos na Argentina, aparentemente se esquecendo da forte tradição latino-americana (e com fortes raízes na experiência argentina — ver a obra de Raul Perbisch) que recomenda evitar esse tipo de comércio, sob pena de concretizar perdas nas relações de troca. A experiência desde 1986 mostra, entretanto, que a penetração de produtos argentinos no mercado brasileiro tem sido particularmente expressiva em alguns segmentos do setor de bens de capital.

Uma segunda variante desse tipo de reação vê as diversas experiências de integração sub-regional como etapas factíveis de um processo mais amplo de abertura econômica. Assim, num cenário de liberalização comercial geral, isso seria um primeiro passo para a abertura multilateral; na hipótese de fracasso das negociações da Rodada Uruguai e com a consolidação de blocos econômicos, o MERCOSUL seria parte de um bloco americano, no espírito da proposta "Iniciativa para as Américas". Numa ou noutra hipótese, a consolidação dos vínculos regionais seria uma forma pragmática de se precaver contra cenários futuros indesejáveis.

Uma terceira variante nessa mesma linha questiona os supostos básicos subjacentes ao que foi dito no parágrafo acima. O peso relativo do mercado norte-americano é marcadamente inferior para os países do MERCOSUL do que para o restante dos países da América Latina (embora não desprezível). Além disso, a maior interação com os Estados Unidos da América não é garantia de acesso a progresso técnico — tão necessário para modernizar os parques produtivos dos países do Cone Sul —, uma vez que até os EUA têm se ressentido de perda de competitividade em alguns setores básicos de sua economia. Desse modo, segundo essa linha de argumentação, não parece fazer muito sentido apostar na formação do MERCOSUL como um passo para a consolidação de um bloco americano. Ao contrário, o mercado comum seria uma oportunidade para se procurar atrair empreendimentos de investidores externos para a região (presumivelmente asiáticos), como forma de viabilizar o salto tecnológico requerido para modernizar os setores produtivos nacionais.

Esses pontos, evidentemente, suscitam uma grande quantidade de questões, para boa parte das quais talvez nem haja resposta desde já. Mas, a nosso ver, eles tocam no ponto básico da discussão com respeito à integração do Cone Sul.

Como é sabido, esse processo teve início — em sua nova fase — com as negociações entre o Brasil e a Argentina, sendo adotada como metodologia de negociação a pré-seleção dos setores e produtos a serem afetados a cada momento. Isso pressupunha uma capacidade técnica e decisões políticas nem sempre disponíveis ou factíveis ao ritmo da assinatura dos diversos protocolos. Numa segunda etapa, o processo negociador foi totalmente modificado, substituindo-se a perspectiva de identificação "a priori" de setores pela negociação de medidas abrangentes que contribuíssem para a fluidez do comércio entre os dois (e depois quatro) países.

Isso implicou (pelo menos) um ganho e (pelo menos) um custo. Um dos aspectos positivos foi, sem dúvida, a maior agilidade do processo. Mas tal fato teve como contrapartida a perda de uma perspectiva setorial que pode ser importante. Talvez possa ser dito que foi substituída uma perspectiva intervencionista por uma postura mais liberal.

O ponto que nos parece central é que — pelo exposto acima — boa parte da discussão recente a respeito do processo tem se centrado na questão da forma do processo negociador, e isso se apresenta especialmente mal colocado no caso do Brasil. Tem sido freqüente, inclusive, a referência a que já seria um grande benefício conseguir implantar — por força das negociações — reformas econômicas a serem sancionadas em nível supranacional, o que reduziria a margem para modificações ditadas por interesses internos localizados.

Entretanto, parece que estamos frente a uma oportunidade cujos resultados podem ser bem mais frutíferos do que a simples disciplina da política econômica. Para tanto, deveriam ser priorizadas, na agenda das discussões com relação ao MERCOSUL, as questões de substância, até porque a formalização dos compromissos entre os quatro mandatários e o aprofundamento das negociações em sua nova etapa têm levado a diversas iniciativas espontâneas por parte de agentes privados, tomando ainda mais redundantes — sob certos aspectos — as questões sobre o "mito" da integração.

O ponto que procuramos enfatizar aqui é o de que não faz sentido defender um grau de intervencionismo no processo como o experimentado na primeira etapa negociadora. A experiência fala por si só. Mas daí deve resultar a idéia equivocada de que o processo não necessite de alguma forma de orientação. Existe uma oportunidade de promover a complementação entre quatro economias de forma a torná-las competitivas e atraentes para investimento, e isso só se faz com um mínimo de consciência sobre o que é pretendido.

Aqui vale mais uma vez o exemplo da Comunidade Econômica Européia. Desde o início, o processo de integração sempre teve uma lógica própria e, mais recentemente, com o Projeto-92, sempre esteve claro para todos os agentes que a questão básica era estimular a competitividade internacional dos produtos da Comunidade. Isso, por si só, dá margem a uma sinergia e à convergência de esforços numa mesma direção. Já o processo de criação do mercado comum do Cone Sul permanece em busca de um objetivo, com tudo o que isso implica em termos de custos administrativos, de centralização de informações e outros.

Não há mais que questionar se a integração é um mito ou uma realidade. Um longo caminho já foi percorrido. O que cabe fazer agora é substituir essa questão pelo amadurecimento da reflexão básica que ainda falta: devemos identificar o que exatamente está sendo pretendido com o MERCOSUL.