

TEXTO PARA DISCUSSÃO

N° 119

**Dilemas da
consolidação de
uma União
Aduaneira:
articulações
interna e externa
no processo de
integração do
Mercosul**

**João Bosco M.
Machado**

Agosto de 1996

PROJETO FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL / FUNCEX

COMÉRCIO, INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Dilemas da consolidação de uma união aduaneira: articulações interna e externa no processo de integração do Mercosul¹

João Bosco M. Machado²

Agosto de 1996


FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL

¹ Estudo financiado pela Fundação Banco do Brasil, no âmbito da linha de pesquisa sobre o MERCOSUL - Meta 3, Etapa 3. Márcia Bettim Ribeiro colaborou no levantamento das informações relativas ao acordo MERCOSUL - Chile.

² Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e consultor da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior - FUNCEX.

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	3
II. ASPECTOS DA ARTICULAÇÃO INTERNA DO MERCOSUL	3
II.1. Política comercial	4
II.2. Política de concorrência	7
II.3. Gestão das aduanas e infra-estrutura de transporte	8
II.4. Institucionalidade e sistema de resolução de controvérsias	10
III. ASPECTOS DA ARTICULAÇÃO EXTERNA DO MERCOSUL	12
IV. DILEMAS ENTRE A ARTICULAÇÃO INTERNA E EXTERNA NO MERCOSUL	17
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	18

I. INTRODUÇÃO

Este trabalho procura avaliar o conteúdo da agenda de articulação externa e interna no processo de integração do MERCOSUL, identificando eventuais obstáculos, superposições e conflitos entre os dois vetores de negociação. Por articulação interna entende-se a implementação da estrutura física e institucional e das políticas cuja operacionalidade conferirá fluidez aos fluxos comerciais intra-regionais, evitando elementos que distorçam a competitividade relativa das economias nacionais. A articulação externa está relacionada com as possibilidades de expansão do processo de integração para além do MERCOSUL. A renegociação em termos plurilaterais dos acordos bilaterais mantidos separadamente pelos países da região com os demais parceiros da Associação Latino-americana de Integração (ALADI), o estabelecimento das diretrizes que deverão definir os termos da integração hemisférica (Área de Livre Comércio das Américas - ALCA) até 2005, bem como as negociações com a União Europeia (UE), constituem uma ampla frente de atividades ligadas à articulação externa do MERCOSUL.

A segunda seção trata dos principais aspectos da articulação interna, em especial do problema da harmonização das políticas comerciais e do modelo de institucionalidade requerido pela atual etapa do processo de integração. A terceira seção trata dos temas da chamada articulação externa. Parte desta seção dedica-se a analisar o acordo MERCOSUL - Chile. A avaliação das negociações da ALCA e do acordo MERCOSUL - União Europeia complementam a seção. A quarta e última seção procuram aprofundar a discussão em torno dos dilemas entre as articulações interna e externa do MERCOSUL.

II. ASPECTOS DA ARTICULAÇÃO INTERNA DO MERCOSUL

A transição no MERCOSUL de uma união aduaneira imperfeita ou flexível para uma união aduaneira plena demanda a articulação de um conjunto de políticas e instrumentos que confira fluidez aos fluxos comerciais, elimine fatores que possam distorcer a competitividade relativa das economias da região e reduza conflitos entre os Estados-partes ou entre estes e os agentes privados. Entre os temas prioritários para a articulação interna do processo de integração destacam-se:

- A Política Comercial: tarifas aduaneiras
 - : instrumentos de defesa comercial
 - : normas técnicas
- A Política de Concorrência
- A Gestão das Aduanas e a Infra-Estrutura de Transporte
- A Institucionalidade e o Sistema de Solução de Controvérsias

A eleição deste conjunto de políticas não configura uma escolha meramente aleatória. Pelkmans (1986) sugere uma metodologia para aferir o avanço do processo de integração tendo como objetivo a instituição de um mercado comum, o que o autor denomina “*undistorted product market integration*”. Tal estágio seria definido como “(...) *that degree of market integration over the joint space of the countries concerned whereby neither the national frontiers, nor the residency or nationality of economic agents assume any economic significance*”. Quatro estágios distintos devem ser superados até que se alcance

a integração completa do mercado de produtos na qual estejam eliminadas políticas nacionais específicas e estabelecidas normas supranacionais capazes de assegurar um padrão de concorrência livre de distorções. O estágio I - “união tarifária pura” - corresponde essencialmente ao atendimento dos requisitos do artigo XXIV do GATT, ou seja, a abolição completa de tarifas e barreiras não-tarifárias no comércio intra-regional e, em se tratando de uma união aduaneira, o estabelecimento de uma tarifa externa comum (TEC); o estágio II - “união tarifária *plus*” - contempla a criação de um código aduaneiro comum para garantir maiores facilidades no que respeita ao fluxo de mercadorias, especialmente através da racionalização dos procedimentos de despacho nas fronteiras; o estágio III - “pseudo-união alfandegária” - requer a criação de uma política comercial e de transporte comuns, bem como a harmonização de barreiras técnicas ao comércio; no estágio IV - “união alfandegária pura” - eliminam-se os controles de fronteira entre os Estados Membros o que implica um grau efetivo de harmonização dos impostos indiretos e compromissos com maior estabilidade das taxas de câmbio³. Tomando como referência o esquema acima, o processo de integração no MERCOSUL estaria comprometido até o ano de 2001 simultaneamente com metas referentes aos estágios I, II e III. Seguem-se comentários específicos sobre os temas sugeridos no parágrafo anterior.

II.1. Política comercial

Na área de política comercial, a gestão da política aduaneira e dos instrumentos de defesa contra práticas desleais de comércio dependerão da plena operacionalização da Comissão de Comércio do MERCOSUL⁴. Como o grau de harmonização destes instrumentos alcançará níveis elevados nos próximos anos, a Secretaria de Comércio deveria funcionar como primeira instituição de natureza supranacional do processo de integração. As regras atuais de convergência da lista de exceção da TEC e para eliminação do regime de adequação, bem como a criação da “lista de abastecimento”, já conferiram maior transparência na gestão da política tarifária. Até o final do ano está prevista a aprovação de instrumentos comunitários de defesa contra práticas desleais de comércio⁵. Alguns problemas remanescentes estão relacionados com a aplicação de regras de gestão da política aduaneira, entre elas: (i) a exigência da parte de alguns países de emissão de certificado de origem para todo o universo de mercadorias negociadas e não apenas para aquelas que estão relacionadas na chamada lista de exceção; e (ii) a dupla tarifação adotada pelo Brasil para mercadorias estrangeiras que entram no MERCOSUL pela Argentina e que são reexportadas para o mercado local. Nestes casos, no

³ Neste conjunto das etapas necessárias para a constituição do mercado comum o autor sugere a adoção de medidas de caráter negativo e positivo. A “integração negativa” refere-se à remoção de políticas e regras discriminatórias entre os países, enquanto a “integração positiva” é garantida por intermédio da transferência de políticas e regras, que regulamentam o funcionamento do mercado, dos Estados Membros para instituições supranacionais.

⁴ A Comissão de Comércio do MERCOSUL reúne-se a cada 15 dias para decidir sobre a implementação dos instrumentos da política comercial. Ligados diretamente à Comissão funcionam dez Comitês Técnicos (CT) que se encarregam de tarefas pontuais e fixam diretrizes para as resoluções da Comissão de Comércio, depois de obtido consenso entre os representantes dos quatro países. São estes os Comitês: CT nº 1 Tarifas Aduaneiras e Nomenclatura; CT nº 2 Assuntos Aduaneiros (código aduaneiro e documentos de despacho de mercadorias); CT nº 3 Normas Comerciais; CT nº 4 Políticas Públicas (que tenham impacto sobre os fluxos regionais de comércio); CT nº 5 Defesa da Concorrência; CT nº 6 Práticas Desleais de Comércio (dumping, subsídios e salvaguarda contra terceiros países); CT nº 7 Defesa do Consumidor; CT nº 8 Restrições Não-tarifárias; CT nº 9 Setor Automobilístico; CT nº 10 Setor Têxtil.

⁵ Permanece, neste caso, dúvida quanto ao papel a ser desempenhado pela Comissão de Comércio; os processos de defesa contra práticas desleais de comércio serão examinados por órgãos nacionais ou pela referida Comissão?

momento da entrada no Brasil a mercadoria sofre tributação do imposto de importação, quando o tributo, de fato, já foi pago pelo importador argentino.

No contexto internacional marcado pela crescente complexidade da base tecnológica e sofisticação dos processos industriais, a definição de normas e padrões técnicos supranacionais em projetos de integração está relacionada com a necessidade de estabelecer uma harmonização sobre padrões e desempenho de produtos e processos de forma a eliminar barreiras ao comércio assegurando a livre circulação de mercadorias nos mercados unificados.

Nestes termos, normas técnicas definidas em âmbito comunitário transformam-se em importante fator de promoção do comércio intra-regional. Além disso, a conformação de uma estratégia ativa de inserção internacional transforma os projetos de integração regional em mecanismo de fortalecimento da competitividade. A harmonização de normas técnicas cumpre um papel primordial como instrumento que permite conjugar esforços e racionalizar recursos aplicados no desenvolvimento de inovações tecnológicas.

No âmbito do MERCOSUL, os resultados obtidos na área de harmonização das normas técnicas ainda podem ser considerados bastante precários. Os documentos publicados pelo Grupo Mercado Comum nesta área enfatizam a necessidade de harmonização de normas técnicas como pré-requisito à constituição de um espaço econômico unificado, mas poucas foram as resoluções técnicas aprovadas. Criado em 1991, o Comitê MERCOSUL de Normalização (CMN) havia aprovado, até meados do primeiro semestre de 1996, um total de 87 normas de adoção voluntária⁶. As normas técnicas já vigentes abrangem na sua grande maioria as áreas de regulamentos agrícolas, veterinários, alimentares, siderúrgica, cimento e de sistemas de gestão da qualidade. Outras resoluções do Grupo Mercado Comum procuram definir regras para uniformização de documentos fitossanitários e compatibilização de requisitos para obtenção de certificados.

A abrangência e as dificuldades inerentes à tarefa de definição de normas técnicas harmonizadas em projetos de integração parece ser o principal obstáculo enfrentado pelos negociadores do MERCOSUL com respeito à instituição de um arcabouço regulatório na área de normalização consistente com as metas da integração, especialmente quando se leva em conta que a maioria dos países da região tem pouca ou nenhuma tradição relacionada com a gestão de normas técnicas no âmbito de suas respectivas economias nacionais⁷.

Não obstante a precocidade da experiência dos países do MERCOSUL na área de harmonização de normas técnicas, esta tem sido orientada no sentido de reduzir o conjunto de barreiras ao comércio intra-regional mediante o estabelecimento de critérios de desempenho e atributos comuns para determinados produtos, especialmente dos setores agropecuário, de alimentos e siderúrgico.

⁶ Até o final de 1997, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) acredita que os quinze sub-comitês do CMN terão aprovado mais de 500 normas técnicas, adotando como parâmetro para o estudo dos casos, as normas internacionais já existentes como as da International Standard Organization (ISO) e as da Comissão Panamericana de Normas Técnicas (COPAN).

⁷ O Brasil e a Argentina possuem em torno de 8.000 normas técnicas instituídas, o Uruguai aproximadamente 800 e o número de normas fixadas pelo Paraguai é de apenas 400; a título de comparação, os países desenvolvidos apresentam, em média, uma disponibilidade de 20.000 normas técnicas.

Na prática, se o avanço do processo de harmonização de normas técnicas seguir a metodologia adotada até o presente, os negociadores do Subgrupo 3 estarão se comprometendo com a tarefa de criação de normas técnicas comuns para um amplo conjunto de produtos, cujo livre acesso aos mercados dos países vizinhos passaria a depender, em última instância, da aprovação consensual de normas harmonizadas. Entretanto, conforme já anteriormente salientado, a baixa capacitação da maioria dos países da região na área de normalização constitui, de fato, um obstáculo à harmonização. De forma mais rigorosa poder-se-ia afirmar que, em alguns casos, não se trata de estabelecer normas harmonizadas, mas antes instituir uma cultura empresarial e governamental que incorpore as rotinas de harmonização como um dos instrumentos de promoção da eficiência e da competitividade. Segundo, nos casos em que a harmonização fosse factível, é necessário reconhecer que o volume de trabalho não seria compatível com a eliminação completa de barreiras ao comércio intra-regional. Ademais, os meios técnicos, financeiros e materiais envolvidos nesta opção certamente estão aquém da disponibilidade de recursos que os países poderiam alocar para a consecução das atividades.

A experiência de integração na UE demonstra que as dificuldades relacionadas com a unificação das legislações nacionais sobre normas técnicas puderam, na sua grande maioria, ser superadas por intermédio da fixação de dois princípios: o reconhecimento mútuo de produtos e os compromissos de harmonização. Pelo primeiro princípio, qualquer bem produzido legalmente no mercado comunitário passa a ter livre acesso aos mercados nacionais sem que sobre estes recaiam exigências de modificação, realização de testes, certificação ou mudança de nome. Pelo segundo, que fixa compromissos de harmonização, estabelecem-se diretrizes e critérios de normalização para a UE que devem, em última instância, reproduzir os padrões internacionais da *International Standard Organization* (ISO/IEC), legando a criação de normas específicas somente quando a legislação internacional for omissa. Como o primeiro princípio impõe mecanismos de aplicação menos restritivos que o segundo, a apresentação de diretrizes de harmonização acabou se traduzindo na definição de especificações detalhadas dos padrões e normas técnicas a serem cumpridas.

Uma avaliação do processo de harmonização de normas técnicas no MERCOSUL à luz da experiência européia pode fornecer uma referência sobre a metodologia de tratamento mais indicada, dada a precariedade de recursos de que dispõe o CMN para cumprir um conjunto amplo de atividades de harmonização. A ausência de diretrizes gerais deve ser o primeiro obstáculo enfrentado pelos negociadores: a definição de critérios mais abrangentes e flexíveis como referência para a fixação de normas técnicas de acordo com padrões para desempenho de produtos e de processos (ISO 9000) pode ser, neste momento, uma opção mais funcional do que o objetivo expresso de harmonização das políticas a ser implementado, segundo as diretrizes gerais do CMN, por meio da instituição de normas técnicas comuns para um conjunto amplo de setores. Tal procedimento reduziria tempo e custos envolvidos no processo de harmonização, ao mesmo tempo em que poderia assegurar, de imediato, o reconhecimento mútuo da validade de produtos nacionais que estivessem compatíveis com as especificações de conformidade estabelecidas pela ISO/IEC. Nestas circunstâncias, as normas técnicas harmonizadas de fato poderiam se limitar a poucas áreas ou setores em que seja essencial a definição

de requisitos de segurança, quando determinados produtos pudessem colocar em risco a saúde humana⁸ ou o meio-ambiente.⁹

O funcionamento de um sistema de referências abrangentes e flexíveis para harmonização de padrões técnicos no âmbito do MERCOSUL se assentaria na capacitação dos órgãos nacionais de normalização, condição necessária para assegurar o reconhecimento comunitário dos testes de certificação dos produtos realizados nos distintos países e, portanto, garantir confiabilidade quanto a conformidade e a qualidade dos produtos comercializados na região.

II.2. Política de concorrência

A assimetria dos instrumentos regulatórios constitui o principal obstáculo para a aplicação de uma política de concorrência no âmbito do MERCOSUL. O Paraguai e o Uruguai não dispõem deste instituto legal. Na Argentina, a política de defesa da concorrência, regulada pela Lei nº 22.262/80, baseia-se na atuação da Comissão de Defesa da Concorrência vinculada à Secretaria de Estado de Comércio Interior do Ministério da Economia. A Comissão de Defesa da Concorrência carece de independência política, de capacitação técnica e de recursos econômicos para administrar adequadamente a política de concorrência. O Decreto de Desregulamentação (nº 2.284/91) aperfeiçoou a legislação de defesa da concorrência pela instituição da “ordem de cessação de prática”. Todavia, este mecanismo apresenta deficiências relacionadas com a não definição de expedientes que permitam uma aplicação rápida e efetiva da lei e com a ausência de mecanismos de controle de fusões e monopolização dos mercados, ou seja, a lei pune apenas os atos ou condutas das empresas que possam limitar a concorrência no mercado e não fixa competência para que a Comissão de Defesa da Concorrência possa julgar os atos de concentração. No Brasil, a política de defesa da concorrência é regulada pela Lei nº 8.844/94. Administrativamente, o sistema de defesa da concorrência é composto pela Secretaria de Direito Econômico (SDE) e pelo Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE). A SDE instrui os processos, investiga os indícios de práticas anti-competitivas, prepara pareceres e forma convicção sobre a existência de ilícitos. Uma vez concluída a fase de análise, a SDE remete o processo para o CADE que funciona como um tribunal no qual um relator apresenta seu parecer e os demais conselheiros votam depois de ouvir as partes interessadas. O CADE julga não apenas indícios de práticas desleais de concorrência (conduta), como também possui competência para julgar atos de concentração (alterações na estrutura dos setores). Entre os países do MERCOSUL, o Brasil é o único cuja lei de defesa da concorrência contempla o julgamento pela autoridade competente de atos de concentração econômica.

⁸ O incidente das batatas argentinas, cuja importação foi proibida em função do uso do anti-brotante IPC pelos produtores daquele país, ilustra a situação em que o uso de medidas fito-sanitárias, quando não devidamente especificadas e negociadas, pode criar obstáculos ao comércio e abrir espaço para a eclosão de contenciosos comerciais. As autoridades brasileiras exigem a aplicação do anti-brotante “hidrazida maleica” que tem que ser utilizado durante o cultivo da batata. Como a portaria do Ministério da Agricultura só foi editada após o período de cultivo na Argentina, os produtores não puderam atender às especificações exigidas. Por sua vez, as autoridades argentinas alegaram que o uso do IPC não representava risco para saúde humana, ao contrário do que afirmam os produtores de batata do Estado do Paraná que obtiveram na justiça decisão favorável à proibição da importação de batata argentina por ser tratada com um anti-brotante cancerígeno. Em função destes acontecimentos, a Argentina passou a pleitear uma indenização de US\$ 75 milhões, a ser paga pelo governo brasileiro, pelos prejuízos causados aos produtores locais de batata.

⁹ Recentemente, os países do MERCOSUL passaram a contar com a assistência técnica da UE na área de normalização. Recursos a fundo perdido da UE também foram destinados ao incremento do sistema de normas técnicas na região a serem especificamente empregados: (i) na harmonização dos sistemas nacionais de certificação e inspeção de qualidade industrial; e (ii) na harmonização dos sistemas nacionais de metrologia legal e científica.

O Comitê Técnico nº 5¹⁰ vem preparando um protocolo de defesa da concorrência para o MERCOSUL. Cabe ressaltar, contudo, as dificuldades de harmonização da política de concorrência na região, uma vez que a criação de uma legislação comunitária no âmbito do MERCOSUL esbarra em obstáculos relacionados com a assimetria entre os instrumentos regulatórios nacionais e com a diferença de tamanho entre as economias. Dada a atual capacitação institucional dos Estados Nacionais, na presente etapa do processo de integração, talvez fosse prioritário fixar regras que conferissem à Comissão de Comércio (CT nº 5) atribuições para julgar atos de concentração e fusões entre duas empresas estabelecidas em países distintos, naquelas situações em que, porventura, pudessem ocorrer mudanças na estrutura de determinado setor no âmbito do mercado regional. Seria igualmente oportuno que as autoridades nacionais responsáveis pelo julgamento dos atos de concentração avaliassem seus impactos sobre as condições de concorrência levando em consideração o mercado dos quatro países¹¹. No caso de práticas abusivas de empresas estabelecidas no MERCOSUL, trata-se de avaliar duas opções: ou a Comissão de Comércio julga este comportamento como prática desleal de comércio com base nos códigos do GATT, o que implicaria o estabelecimento de barreiras não-tarifárias no comércio regional; ou se estabelece legislação que permita a aplicação de normas de defesa da concorrência comunitárias e puna práticas abusivas. Considerando a falta de instrumentos específicos, a primeira opção parece mais adequada no curto-prazo, uma vez que os países já vêm discutindo a implementação de instrumentos contra práticas desleais de comércio.

II.3. Gestão das aduanas e infra-estrutura de transporte¹²

Os principais entraves físicos e burocráticos ao desenvolvimento dos fluxos comerciais entre os países do MERCOSUL dizem respeito (i) à deficiência dos serviços aduaneiros, que gera congestionamento na fronteira e demora na liberação das cargas; e (ii) à precariedade da infra-estrutura de transporte, que dificulta a circulação de mercadorias e restringe o potencial de comércio.

Na área de gestão das aduanas, a demora em aprovar o Código Aduaneiro do MERCOSUL - de forma a eliminar a divergência nas legislações nacionais, a reduzir a complexidade e a morosidade dos procedimentos e a permitir a implementação de medidas operacionais eficazes - cria descrédito nos agentes econômicos, gerando barreiras quase intransponíveis que dificultam e ameaçam as relações comerciais em prejuízo do processo de integração.

Verifica-se, de fato, que mercadorias oriundas dos países do MERCOSUL precisam cumprir mais exigências do que aquelas procedentes de outros destinos como, por exemplo, dos países asiáticos. Em consequência, ao invés de tornar a fronteira um simples ponto de passagem, como é a praxe em mercados integrados, os serviços aduaneiros promovem o congestionamento de veículos e a demora na liberação das cargas, gerando prejuízos e desestimulando os fluxos de comércio. Há de se registrar

¹⁰ O Comitê Técnico nº 7 está negociando - com dificuldades, em função da resistência das autoridades argentinas - a extensão da Lei de Defesa do Consumidor brasileira para os demais países do MERCOSUL.

¹¹ Até que os demais países criem legislação específica sobre defesa da concorrência, esta recomendação valeria apenas para o Brasil.

¹² Esta subseção resume alguns resultados do estudo de Markwald, R. & Machado, J., 1996.

também que os serviços necessários à entrada e saída de mercadorias estão concentrados em um número restrito de pontos de fronteira legalmente habilitados.

Outro problema diz respeito à falta de laboratórios de inspeção sanitária, de exame fitopatológico e de análise de bebidas em diversos postos de fronteira, ocasionando a retenção de cargas que devem aguardar a realização de exames laboratoriais nas capitais dos Estados ou Províncias. Note-se que a inspeção obrigatória na fronteira vigora atualmente mesmo nos casos em que o desembaraço é feito nas aduanas interiores, tornando necessárias duas paradas: uma na fronteira, para fins sanitários, e outra na aduana interior. Há, ainda, insuficiência de pessoal para atender à demanda dos serviços aduaneiros (migração, segurança, sanidade vegetal e animal, câmbio de divisas), escassa qualificação na prestação de alguns serviços (notadamente inspeção sanitária e fiscalização tributária), além de incompatibilidade de horários entre as instituições responsáveis pela sua execução. Essa incompatibilidade é agravada pela assincronia no funcionamento desses mesmos serviços nos países limítrofes.

Na área de infra-estrutura de transporte é importante registrar a predominância do modal rodoviário como canal de circulação de mercadorias entre os países do MERCOSUL. Em 1994, por exemplo, o volume das cargas rodoviárias entre o Brasil e a Argentina alcançou 2,6 bilhões de toneladas - mais do que triplicando o volume movimentado em 1990 (760 milhões de toneladas) - o que representa aproximadamente 75% do total das cargas transportadas entre os dois países. Por conseguinte, além de melhorar a conservação da malha rodoviária, é preciso programar a realização de novos investimentos para a expansão da infra-estrutura existente, mesmo porque o fluxo de comércio entre os países tende a aumentar nos próximos anos.

No caso específico dos fluxos comerciais entre Argentina e Brasil, o transporte ferroviário tem importância bastante reduzida. Embora a potencialidade desta modalidade de transporte seja significativa, ela está subutilizada, visto que responde por apenas 3% da movimentação global das cargas entre ambos os países (cerca de 600.000 toneladas/ano). A perspectiva de privatização do setor, atualmente em curso, abre boas possibilidades para a realização de investimentos e para a atualização tecnológica do serviço, ambos absolutamente imprescindíveis quando se almeja o incremento da capacidade de carga e o aumento da eficiência do sistema.

O transporte marítimo de carga beneficiou-se recentemente com a criação de uma linha Salvador - Rio de Janeiro - Buenos Aires, operada com três navios pela empresa Transrol. Entretanto, o elevado custo das operações portuárias no Rio de Janeiro e em Salvador tende a inibir o aumento da participação do transporte marítimo no transporte de carga entre o Brasil e a Argentina¹³.

Apontadas estas deficiências, é tarefa imprescindível conceber para o MERCOSUL uma nova matriz de transporte – de natureza multimodal –, que racionalize o aproveitamento dos meios existentes e reduza, no longo prazo, a participação das rodovias no comércio intra-regional. O quadro abaixo resume os

¹³ Em termos comparativos, o custo global por *container* despachado no Rio de Janeiro é de US\$ 603,00 (em média), enquanto a mesma operação custa apenas US\$ 271,00 no porto de Buenos Aires.

principais investimentos que deveriam ser realizados nos próximos anos para eliminar gargalos e viabilizar a constituição de um sistema de transporte multimodal entre os parceiros da região.

Quadro II.1
Investimentos em Infra-Estrutura de Transporte

Descrição do Investimento	Modal	Prazo de Execução (em anos)	Custo (em US\$ milhões)
Duplicação e melhorias do eixo rodoviário Porto Alegre - São Paulo	Rodoviário	4	1.498
Reaparelhamento do eixo ferroviário São Paulo - Uruguai	Ferroviário	4	750
Ponte sobre o Rio Uruguai em São Borja	Rodo-ferroviário	3	320
Ponte sobre o Rio Uruguai em Uruguai	Rodo-ferroviário	3	230

Fonte: Carvalho Jr. *et. alii.* (1996) e Plano de Metas do Governo Fernando Henrique.

II.4. Institucionalidade e sistema de resolução de controvérsias

Na discussão acerca da operação do regime de solução de controvérsia no MERCOSUL há pouco consenso entre autoridades negociadoras e analistas sobre a operacionalidade do atual sistema regulado pelo Protocolo de Ouro Preto¹⁴.

Segundo os argumentos defendidos pelas autoridades negociadoras brasileiras, a operação de instituições supranacionais na área de resolução de controvérsias teria seu funcionamento comprometido em função da assimetria de tamanho entre as economias da região. Ao acordar diretrizes e políticas por consenso e ao buscar implementá-las através de instituições intergovernamentais, os países estariam minimizando fricções e evitando prováveis situações de paralisia no processo de integração. Gonçalves (1996) atesta que "(...) a estrutura institucional do MERCOSUL tem se revelado, do ponto de vista do governo brasileiro, extremamente adequada às necessidades do processo de integração, (pois) o caráter intergovernamental dos órgãos decisórios e o sistema consensual de tomada de decisão constituem instrumentos capazes de, a um só tempo, permitir que cada país preserve seus interesses fundamentais e de garantir que os avanços do processo de integração tenham o exato alcance que lhes deseja atribuir os quatro Estados-parte do Tratado de Assunção".

Assinado em 1994, o Protocolo de Ouro Preto para solução de controvérsias consagra esta fórmula ao defender o mecanismo atual de negociação e propor que as disputas sejam resolvidas por um sistema de arbitragem *ad-hoc*, depois de esgotadas todas as tentativas de negociações diretas. Uma vez apresentada uma reclamação por qualquer um dos Estados-parte, o Grupo Mercado Comum deve decidir consensualmente com base num parecer de um comitê técnico. A impossibilidade de consenso ou o não cumprimento de uma decisão proferida pelo Grupo Mercado Comum abre a possibilidade de que a parte afetada solicite a instalação de um comitê arbitral que examinará novamente a questão. Ações de agentes privados contra medidas legais ou administrativas dos Estados-parte devem ser

¹⁴ O Protocolo de Ouro Preto adiciona-se ao texto do Protocolo de Brasília que trata também dos procedimentos para solução de controvérsias, assinado pelos Estados Membros em 1991.

formalizadas primeiramente junto à seção nacional do Grupo Mercado Comum que pode simplesmente recusá-la, caso julgue seus fundamentos insuficientes.

Dado seu padrão atual de operação, o mecanismo de solução de controvérsias para o MERCOSUL parece insuficiente para estabelecer um regime jurisdicional eficiente, ou seja, capaz de garantir: (i) a efetiva internalização das normas aprovadas no âmbito do processo negociador; (ii) a uniformidade de interpretação e aplicação da normativa comum; e (iii) a adoção de soluções não disruptivas em caso de disputa entre agentes públicos e privados, ou entre agentes privados.

Seguindo linha de argumentação semelhante, Gleber (1996) aponta que o atual sistema de solução de controvérsias em operação no MERCOSUL "(...) nada tem de simples ou democrático, ao menos no que concerne ao interesse dos particulares", dado que, segundo a atual sistemática, as seções nacionais podem simplesmente recusar petições realizadas por empresas ou demais agentes privados. "Mesmo para os Estados-parte, o mecanismo de solução arbitral de controvérsias instituído por esses protocolos é de duvidosa utilidade, pois deve ser sempre precedido do esgotamento de todas as tentativas de solução por via de negociações diretas (e) estas são, em geral, inspiradas em pressões e concessões recíprocas, onde predominam interesses políticos". Gleber acaba por sugerir a adoção de um "mecanismo arbitral" para as disputas entre agentes do processo de integração, pois esta via pressupõe soluções baseadas exclusivamente no direito comunitário, que podem ou não coincidir interesses de agentes públicos ou privados com maior poder de pressão no âmbito do processo de integração.

Outra questão que transcende à operação dos mecanismos de solução de controvérsias a discutir é se o grau de institucionalidade existente no MERCOSUL, o que significa a gestão da união aduaneira operada por intermédio de mecanismos intergovernamentais, se adapta ao estágio atual do processo de integração. O aumento do grau de complexidade da agenda de negociação e a criação de políticas e instrumentos comuns, compatíveis com a operação de uma união aduaneira, parecem exigir um padrão distinto de institucionalidade. Não basta, conforme sugerem os negociadores brasileiros, a prevalência da "vontade política dos Estados Nacionais e a camaradagem entre as burocracias" para assegurar a consolidação do processo de integração no MERCOSUL.

Embora obstáculos de natureza constitucional tenham de ser superados para que se possa implementar instituições comunitárias na região, é indispensável promover alguma reflexão em torno do grau exequível de cessão de soberania dos Estados Nacionais, o que pragmaticamente implica a criação de instâncias de gestão supranacional compatíveis com o estágio atual de integração, mais precisamente naquelas áreas para as quais já existam políticas e instrumentos comuns. Neste sentido, o primeiro ensaio de supranacionalidade poderia ser testado no âmbito da Comissão de Comércio, responsável pela gestão da política comercial do MERCOSUL.

III. ASPECTOS DA ARTICULAÇÃO EXTERNA DO MERCOSUL

Três temas constituem os pontos focais da articulação externa do MERCOSUL: (i) a renegociação, no formato 4+1, dos acordos firmados bilateralmente pelos parceiros do MERCOSUL com os demais países da ALADI, entre os quais inclui-se o acordo recém-assinado com o Chile; (ii) as negociações envolvendo o acordo UE - MERCOSUL; e (iii) as negociações relacionadas com a constituição da ALCA, previstas para se encerrarem até o ano de 2005.

Em recente reunião do Grupo Mercado Comum, os países do MERCOSUL decidiram que as futuras negociações entre o bloco e os demais países da ALADI serão conduzidas de forma a estabelecer diretamente acordos de livre comércio o que, na prática, significa suprimir a etapa de renegociação das tarifas preferenciais já acordadas bilateralmente entre os países¹⁵. As únicas exceções deverão ser o acordo assinado com o Chile e as negociações já bastante avançadas para a adesão da Bolívia ao MERCOSUL.

De fato, a adesão do Chile ao MERCOSUL ocorreu por intermédio da negociação de um Acordo de Complementação Econômica - mecanismo previsto nos acordos da ALADI - o que na prática permite integrar o Chile de forma parcial através da constituição de uma zona de livre comércio entre os cinco países num período médio de dez anos, sem que este último país seja obrigado a adotar as alíquotas de importação da TEC¹⁶. Como o Chile não integra o bloco como parceiro pleno, não tem direito a voto. Contudo, os representantes chilenos poderão participar das reuniões do MERCOSUL em que estejam sendo discutidas questões que possam afetar o comércio e o investimento entre os países, tais como, regime de origem, salvaguardas, serviços, transporte, cooperação técnica, entre outros. Quanto ao acesso do Chile a outros blocos econômicos, o Acordo MERCOSUL - Chile estabelece prazos para notificações e etapas que deverão conduzir o processo interno de negociação que visa basicamente à transferência, para os parceiros do MERCOSUL, das concessões que o Chile venha a oferecer a terceiros países¹⁷.

Em termos agregados, as reduções tarifárias que passarão a vigorar a partir de 1o. de outubro - data de início da vigência do acordo - implicarão a queda imediata de 8,2% para 3,2% das alíquotas dos produtos importados pelo MERCOSUL provenientes do Chile e uma queda no sentido inverso de 11% para 4,8%¹⁸. Um exame atento das condições de acesso aos mercados demonstra, entretanto, que as regras negociadas contemplam um amplo elenco de excepcionalidades quanto aos produtos e prazos para implementação da zona de livre comércio.

Mais de 90% dos produtos comercializados entre o MERCOSUL e o Chile começam a ter redução tarifária a partir de 1o. de outubro, chegando à tarifa zero em oito anos. Estas desgravações serão progressivas e automáticas de acordo com valores e datas já fixadas.

¹⁵ Este estoque de produtos negociados no âmbito dos acordos da ALADI é conhecido sob o jargão técnico de "patrimônio histórico".

¹⁶ O Tratado de Assunção, que instituiu o MERCOSUL, veda a entrada de novos países ao bloco de outra forma que não por meio de adesão plena à união aduaneira, o que implica a adoção das alíquotas de importação da TEC. Com poucas exceções, a tarifa aduaneira do Chile é uniforme em 11%.

¹⁷ Caso não haja acordo, novas concessões equivalentes e compensatórias podem ser negociadas; em caso de fracasso nas negociações os países deverão acionar o sistema de resolução de controvérsias.

¹⁸ Segundo cálculos da Celfin Research de Santiago, em estudo realizado em parceria com a Salomon Brothers.

Os 10% de produtos restantes - sujeitos a um regime de desgravação especial - foram classificados como produtos sensíveis e agrupados em diversos subgrupos e obedecem a diferentes calendários de desgravação tarifária. Entre estes, a maioria começa ainda este ano a se beneficiar com reduções de alíquota de 30%, com o objetivo de se atingir tarifa zero no prazo de 10 anos.

Entre os produtos sensíveis da lista chilena, predominam aqueles classificados nos capítulos 02 (carnes); 27 (combustíveis minerais); 41 (peles e couros); 70 (vidros) 72 e 73 (ferro fundido, ferro e aço e suas obras) do Sistema Harmonizado de Denominação e Codificação de Mercadorias (SH). Na lista de produtos sensíveis do MERCOSUL, destacam-se em número os produtos dos capítulos: 08 (frutas); 39 (plástico e suas obras); 72 e 73 (ferro fundido, ferro e aço e suas obras) e, sobretudo, o capítulo 85 (máquinas e aparelhos de reprodução de imagem e som) do qual foram incluídas 31 posições.

O subgrupo dos produtos “sensíveis especiais” terá prazo de três anos, a contar da entrada em vigor do acordo, quando terá início o processo de desgravação tarifária. As tarifas serão gradualmente reduzidas até chegarem a zero no prazo de dez anos. Para esta categoria de produtos, tanto a lista chilena quanto a lista do MERCOSUL concentra-se em produtos têxteis (seção XI do SH).

Finalmente existem os chamados “casos especiais” em que as tarifas permanecerão iguais àquelas atualmente praticadas durante os próximos dez anos, quando finalmente entrarão em regime de desgravação, previsto para se estender por 5 a 8 anos, nos casos do trigo e da farinha de trigo, respectivamente.

Não obstante os aspectos restritivos deste acordo - que se exemplificam pelas excepcionalidades das cláusulas de acesso a mercados -, parece não haver dúvida de que a atração do Chile para a órbita da integração regional, em detrimento de sua adesão ao NAFTA, reforça a dimensão estratégica do MERCOSUL e aumenta o poder de barganha do bloco no processo de negociação da integração hemisférica. Outro aspecto a ser considerado é a abertura de oportunidades de negócio com os mercados da Bacia do Pacífico. A criação do corredor bioceânico (Atlântico - Pacífico), como decorrência do aprofundamento da integração na área do Cone Sul, incrementará a competitividade das exportações do MERCOSUL para os países do Extremo Oriente, atualmente penalizadas pelos altos custos de transporte. Por outro lado, a importância crescente do MERCOSUL como mercado dinâmico para as exportações de produtos não tradicionais do Chile - especialmente manufaturados -, o déficit no comércio bilateral com a Argentina e o Brasil, os investimentos potenciais de capitais chilenos nos países da região e a impossibilidade de uma adesão imediata ao NAFTA¹⁹ explicariam o interesse do Chile em se associar ao bloco regional.

O acordo entre a UE e o MERCOSUL prevê para 2005 a entrada em vigor do programa de redução das tarifas aduaneiras. Atualmente cerca de 30% das exportações dos países do MERCOSUL são absorvidas pelo bloco europeu (ver Quadro III.1), enquanto apenas 3% das vendas externas dos países da UE têm como mercado de destino o MERCOSUL. Os dados relativos ao investimento direto externo

¹⁹ O governo norte-americano não obteve do Congresso a aprovação do mecanismo de *fast-track*, o que lhe permitiria negociar a adesão do Chile ao NAFTA.

demonstram, todavia, a importância relativa do MERCOSUL: aproximadamente 70% do estoque de capital investido pelos países da UE estão alocados nos países da região.

De certa maneira, o recente interesse dos europeus em negociar um acordo de comércio com o MERCOSUL pode ser visto como uma reação da UE frente à estratégia norte-americana de propor o aprofundamento da integração econômica no continente, o que implicaria redução da influência europeia e perda de mercados estratégicos na região. Entretanto, a negociação de um acordo de desgravação tarifária entre os dois blocos depara-se com obstáculos relacionados com o conteúdo da pauta de exportação dos países do MERCOSUL. A concentração das exportações do Brasil e da Argentina (ver Quadro III.2) em produtos do complexo agropecuário restringe os prováveis “ganhos” decorrentes da negociação de um acordo comercial, na medida que este conjunto de produtos é objeto de políticas de assistência de âmbito comunitário asseguradas pela PAC, bem como de preferências comerciais já consolidadas no Tratado de Lomé. Neste sentido, os resultados das negociações relativas às condições de acesso ao mercado europeu para os produtos agropecuários produzidos pelos países do MERCOSUL não deverão ser significativos a ponto de justificar contrapartida em termos de concessões para as exportações da UE.

Ainda assim, a manutenção de canais de negociação com a UE poderão desempenhar um papel estratégico para o processo de integração no MERCOSUL, como exemplifica, por exemplo, o estabelecimento de acordos de cooperação técnica entre os dois blocos na área de controle aduaneiro e normas técnicas, onde os países europeus acumularam larga experiência ao longo dos anos.

A idéia de constituição de uma zona de livre comércio abrangendo todo o continente americano surgiu durante o encontro de presidentes realizado na Cúpula de Miami em 1994, onde se firmou o compromisso de que as negociações com este fim estariam encerradas até o ano de 2005. Durante o Encontro Ministerial de Denver, em junho de 1995, ficou decidida a criação de subgrupos de trabalho em 11 áreas específicas²⁰, responsáveis pelo levantamento e difusão de dados, pela preparação e compilação de inventários das legislações nacionais e pela realização de pareceres técnicos que incluíssem propostas de negociação em cada um dos temas dos respectivos subgrupos.

A estratégia brasileira de negociação - consubstanciada no *approach* dos chamados *building blocks* - tem sido a de reforçar a integração no MERCOSUL e entre este bloco e os demais países da ALADI, com vistas a aumentar seu poder de barganha na negociação da ALCA. Entretanto, tal estratégia não é absolutamente consensual, nem entre os negociadores, nem para a classe empresarial brasileira. No interior destes grupos, uma parcela identificada com posições nacionalistas, alega que a decisão de participar do processo negociador da ALCA envolveria assumir riscos elevados associados às prováveis dificuldades a serem enfrentadas pelo parque produtivo nacional, em decorrência da ampla abertura do mercado local e dos diferenciais de competitividade dos produtos e serviços brasileiros, principalmente frente aos concorrentes norte-americanos e canadenses. Outra parcela defende o aprofundamento da estratégia de abertura da

²⁰ Os subgrupos de trabalho são os seguintes: (i) acesso a mercados; (ii) procedimentos alfandegários e regras de origem; (iii) investimentos; (iv) padrões e barreiras técnicas ao comércio; (v) medidas sanitárias e fito-sanitárias; (vi) subsídios, anti-*dumping* e direitos compensatórios; (vii) economias menores; (viii) compras governamentais; (ix) direitos de propriedade intelectual; (x) serviços; e (xi) política de concorrência. Apesar da insistência dos EUA e do Canadá, foi vetada a criação de subgrupos para os temas de meio ambiente e normas trabalhistas.

economia e, portanto, avaliam como inevitável o comprometimento do Brasil e do MERCOSUL com o projeto de integração hemisférica, sob pena dessas economias ficarem alijadas do processo de globalização.

É importante salientar que ainda está por se fazer uma avaliação mais cuidadosa dos custos e benefícios da integração hemisférica para a economia brasileira em particular, e para o conjunto dos países do MERCOSUL. Não há dúvida de que avaliações nesta direção concorreriam para evitar a cristalização de posições ideológicas “contra ou a favor” e se prestariam, ademais, a aprofundar o debate e a definição de uma estratégia de negociação que contemplasse, segundo os interesses do Brasil (e dos países do MERCOSUL), questões como o *timing*, a abrangência e o formato para a implementação da ALCA²¹.

Sem a pretensão de esgotar o debate anterior, algumas questões relativas à importância estratégica da negociação hemisférica para a Argentina e para o Brasil são reveladas pela análise dos fluxos de comércio dos dois países. Os Quadros III.1 e III.2 abaixo demonstram que, apesar do Brasil e da Argentina - principais sócios do MERCOSUL - terem pautas de exportação bastante diversificadas no que tange aos mercados de destino - o que permitiria qualificar ambos os países como *global-traders* -, o conteúdo das pautas é bastante diferenciado segundo os distintos mercados. Como regra geral, as exportações, tanto do Brasil quanto da Argentina, destinadas aos mercados do NAFTA e da ALADI apresentam elevado conteúdo de produtos manufaturados se comparadas, por exemplo, com as exportações para o Japão ou para a UE.

Os dados anteriores revelam a importância de se preservar - e mesmo aprofundar - as preferências negociadas pelos países do MERCOSUL com os demais países da ALADI, como forma de garantir o acesso das exportações de manufaturados para aquele mercado que apresenta maior potencial para absorver estes produtos. Igualmente, não é possível desprezar a importância dos EUA como mercado capaz de absorver produtos mais nobres da pauta de exportação do Brasil. Neste contexto, caso a estratégia do MERCOSUL - e do Brasil em particular - em relação ao NAFTA seja a de adotar uma postura de caráter isolacionista, evitando maior envolvimento nas negociações, será necessário assumir o risco de se ver reduzido, a médio prazo, o poder de penetração das exportações no mercado sul-americano, como resultado da erosão de preferências comerciais já consolidadas, em favor dos produtos provenientes dos EUA.

²¹ As autoridades negociadoras norte-americanas têm sugerido que os acordos da ALCA “(...) devem ser abrangentes, cobrir todos os setores e tratar de barreiras tarifárias e não-tarifárias. Outros temas como compras governamentais - incluindo cláusulas sobre transparência, suborno e corrupção -, serviços, investimentos, direitos de propriedade intelectual e muitos outros são parte vital da interdependência e conseqüentemente de acordos comerciais. (Ademais), pela primeira vez na história, as nações democráticas do hemisfério concordaram em reconhecer a ligação entre comércio e meio ambiente, assim como comércio e padrões trabalhistas”. (Declaração do US Trade Representative, Mikey Kantor, durante encontro na CNI em sua recente visita ao Brasil).

Quadro III.1

Brasil e Argentina: Estrutura e Evolução das Exportações segundo Blocos Econômicos

Em %

Período	UE	NAFTA ¹	MERCOSUL	ALADI ²	JAPÃO	RESTO	TOTAL
I. BRASIL							
1990	32,5	25,8	4,2	6,0	7,5	24,0	100,0
1993	26,4	21,6	13,9	9,7	6,0	22,4	100,0
1995	27,8	19,7	13,2	8,2	6,7	24,5	100,0
Cresc. 90/95 (%a.a.)	4,8	2,4	36,1	15,3	5,7	8,6	8,2
II. ARGENTINA							
1992	30,9	11,3	19,0	13,0	3,1	22,7	100,0
1993	28,0	10,1	28,1	12,2	3,6	18,0	100,0
1995	21,3	8,8	32,3	13,6	2,2	21,8	100,0
Cresc.92/95 (%a.a.)	5,7	10,3	42,8	21,4	6,8	18,0	19,7

FONTE:DTIC; elaboração FUNCEX.

Obs.: (1) Exclui o México. (2) Inclui o México, mas exclui os respectivos sócios do MERCOSUL.

Quadro III.2

Brasil e Argentina: Especialização segundo Bloco Econômico (*)

UE	NAFTA	MERCOSUL	ALADI	JAPÃO
I. BRASIL				
1. Resíd.e Desp. (23)	1. Calçados (64)	1. Plásticos (39)	1. Ferro e Aço (72)	1. Alumínio (76)
2. Oleaginosas (12)	2. Aeronaves (88)	2. Borracha (40)	2. Veíc. Automóveis (87)	2. Minérios (26)
3. Prep. de Frutas (20)	3. Combustíveis (27)	3. Veíc. Automóveis (87)	3. Caldeiras, Máq. (84)	3. Pasta Química (47)
4. Peles e Couros (41)	3. Cacau (18)	4. Prod. Quím. Org. (29)	4. Borracha (40)	4. Carnes e Miudezas (02)
5. Fumo (24)	5. Máq. Ap. Eletr. (85)	5. Máq. Ap. Elétricos(85)	5. Máq. Ap. Elétricos (85)	5. Prep. Alim. Diversas (21)
6. Café (09)	6. Caldeiras, Máq. 84)	6. Ferro e Aço (72)	6. Plásticos (39)	6. Oleaginosas (12)
II. ARGENTINA				
1. Oleaginosas (12)	1. Prep. Hortícolas (20)	1. Veíc. Automóveis (87)	1. Plásticos (39)	1. Alumínio (76)
2. Carnes e Miud. (02)	2. Prep. de Carne (16)	2. Plásticos (39)	2. Gorduras e Óleos (15)	2. Prep. de Carne (16)
3. Resíd. e Desp. (23)	3. Peles e Couros (41)	3. Leite e Laticínios (03)	3. Algodão (52)	3. Peixes e Crust. (03)
4. Frutas (08)	4. Fumo (24)	4. Prod. Hortícolas (07)	4. Obr. Ferro e Aço (73)	4. Pasta Química (47)
5. Lã (51)	5. Máq. Ap. Elétr. (85)	5. Caldeiras, Máq. (84)	5. Alumínio (76)	5. Madeira (44)
6. Fumo (24)	6. Combustíveis (27)	6. Combustíveis (27)	6. Caldeiras, Máq. (84)	6. Obras de Couro (43)

Fonte: DTIC; elaboração FUNCEX.

(*): Conforme média das exportações do Brasil (95/93/90) e da Argentina (95/93/92). Os valores entre parêntesis referem-se aos capítulos do Sistema Harmonizado; apresentados em ordem decrescente de participação.

Outro fator importante a considerar é a posição revelada pelos EUA quanto à possibilidade de revisão das barreiras comerciais que afetam as exportações brasileiras destinadas ao mercado norte-americano. Segundo avaliações de Markwald & Machado (1995), um conjunto de produtos brasileiros (entre eles, suco de laranja, frutas e legumes, açúcar, carne bovina, frango congelado, fumo, têxteis e vestuários, calçados, gasolina, produtos siderúrgicos, azulejos e pisos cerâmicos) vem-se defrontando com obstáculos de acesso àquele mercado, o que representaria uma perda de receita cambial de aproximadamente US\$ 1,5 bilhão/ano. As autoridades comerciais norte-americanas já manifestaram que qualquer mudança nas condições de acesso ao mercado local deverá estar ancorada no processo de negociação da ALCA.

IV. DILEMAS ENTRE A ARTICULAÇÃO INTERNA E EXTERNA NO MERCOSUL

Durante o período de transição entre a implementação de uma união aduaneira imperfeita, até a efetiva consolidação do MERCOSUL no ano de 2001, quando devem estar eliminados os regimes de adequação e exceção da TEC, o processo de integração deverá envolver a realização de um conjunto de tarefas ligadas às articulações interna e externa da união aduaneira.

A presença de duas frentes distintas de articulação - interna e externa - enseja o questionamento em torno da existência - ou não -, no atual estágio do processo de integração, do dilema “aprofundamento X ampliação”. Em outros termos, seria possível questionar em que medida as tarefas da agenda externa poderiam prejudicar o objetivo de consolidação (interna) da União Aduaneira. Não se trata de eleger como prioritária, conforme se procurou demonstrar ao longo deste trabalho, uma das duas frentes de articulação, mas estabelecer uma estratégia de ação de forma a evitar que as negociações da agenda externa comprometam o estabelecimento pleno da União Aduaneira.

Em alguma medida, o envolvimento das autoridades negociadoras na definição de novos acordos entre o MERCOSUL e os demais países da ALADI parece ter comprometido a implementação de políticas internas capazes de garantir o fortalecimento do projeto de integração regional. Considerando-se, ademais, a abrangência das negociações com vistas ao estabelecimento de acordos comerciais no âmbito hemisférico e com os países da UE é exequível afirmar que os compromissos demandados pela negociação da chamada agenda de articulação externa podem ser considerados, em alguns aspectos, mais complexos do que a agenda de consolidação da união aduaneira no MERCOSUL.

O êxito do projeto de integração no longo prazo depende, em grande medida, dos avanços a serem obtidos nestas duas frentes. As maiores dificuldades parecem estar relacionadas menos com a consistência entre as agendas e mais com a superposição destas, especialmente em função do baixo grau de institucionalidade do processo, bem como pela carência de recursos técnicos e financeiros necessários para sua gestão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO JR., M., NASSIF, A. & LIMA, E. (1996) Infra-estrutura e Diversificação das Exportações Brasileiras: limites e possibilidades. FUNCEX-Fundação Banco do Brasil. Rio de Janeiro.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI (1996) Comércio Exterior em Perspectiva. Exemplar de junho. Rio de Janeiro.

GAZETA MERCANTIL; vários números.

GONÇALVES, J.B. (1996) Os Tribunais do MERCOSUL. in *Gazeta Mercantil*, 15 de agosto de 1996; pág. A-3.

GREBLER, E. (1996) Tribunais do MERCOSUL: diplomacia ou direito? in *Gazeta Mercantil*, 22 de agosto de 1996; pág. A-3.

MARKWALD, R. & MACHADO, J. (1995) Avaliação das Relações Econômicas entre o Brasil e os Estados Unidos da América. FUNCEX-MRE. Rio de Janeiro (mimeo).

_____ (1996) Comércio, Investimento e Integração: os impactos do MERCOSUL sobre as economias dos Estados do Rio Grande do Sul e do Mato Grosso do Sul. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Washington. (mimeo).

PELKMANS, J. (1986) Completing the Internal Market for Industrial Products. Office for Official Publications of the European Communities. Luxemburgo.



Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

www.funcex.com.br

Endereço/Adress

Av. Rio Branco, 120, Grupo 707, Centro
20.040-001 Rio de Janeiro RJ - Brasil

Telefones/Calls

(55.21) 2509-2662, 2509-4423

Fax

(55.21) 2221-1656

E-mail

funcex@funcex.com.br