

Mercosul em duas velocidades: por uma nova estratégia brasileira

Fabio Giambiagi,* Igor Barenboim**

A ALCA não será nada que os EUA não desejem e aprovem. O Mercosul vai ser o que os seus sócios quiserem (Roberto Lavagna, ministro de Economia da Argentina).

INTRODUÇÃO¹

Apesar das turbulências macroeconômicas que assolaram os países do Mercosul do final dos 90 até o início da presente década, a integração comercial continua a fazer parte da realidade econômica da região. Hoje, em torno de 40% das importações argentinas são provenientes do Brasil, enquanto quase 10% das exportações brasileiras têm como destino a Argentina. O Mercosul já é uma realidade para o setor produtivo de seus países-membros e, como tal, demanda de todos eles esforços diplomáticos e econômicos para sua preservação, consolidação e expansão.

Mudanças nas regras do jogo do Mercosul são capazes de gerar instabilidade macroeconômica em alguns de seus membros, além de perdas alocativas

* Fabio GIAMBIAGI.
Economista del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, cedido al Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) del Ministerio de Planeamiento, Orçamento e Gestão. Pertenció al BID y fue asesor del Ministerio de Planificación en Brasil. Es miembro de la Red de Investigaciones Económicas del Mercosur (Red Mercosur) ✉ fgiambia@ipea.gov.br.

** Igor BARENBOIM. Alumno de doctorado por la Universidad de Harvard.

1 Os autores agradecem a especial dedicação de Paulo Roberto de Almeida, que ao longo do processo de elaboração do texto foi um interlocutor permanente e um leitor cuidadoso de versões anteriores do trabalho. Naturalmente, porém, como de praxe, a responsabilidade pelo conteúdo da versão final do trabalho cabe exclusivamente aos autores.

e/ou inviabilização de empreendimentos importantes no território de todos os seus integrantes. Logo, a fim de evitar perdas e incertezas para o setor real, uma nova estratégia para o Mercosul deve escolher um conjunto de regras que sejam sustentáveis no curto e no longo prazos.²

O colapso em que a Argentina mergulhou no final da década passada/começo da atual impediu qualquer iniciativa mais ambiciosa de integração, até mesmo pela impossibilidade de o país vizinho definir uma estratégia que fosse além de encarar os problemas do dia-a-dia, na época, após o fim do plano de conversibilidade. Já em 2003-2004, embora aquela situação de emergência tivesse sido superada, a diferença de estratégia de relacionamento com os credores inibiu, naturalmente, um maior processo de coordenação. Isto pela simples razão de que, para um país como o Brasil, que deve a cada ano renovar US\$ 30 a US\$ 40 bilhões de empréstimos externos, era naturalmente delicado estabelecer certas iniciativas em conjunto com um vizinho que aparecia então enfrentado com a comunidade financeira internacional, no meio das tensas negociações que sucederam ao *default* de dezembro de 2001.

Hoje, em 2005, porém, a situação é diferente. A Argentina completou a negociação da sua dívida com os credores e em um momento chave de definição das suas diretrizes futuras de política econômica. O nosso maior vizinho parece querer embarcar agora em um processo de reindustrialização o que, portanto, traz as relações comerciais com o Brasil para o cerne do debate acerca da reconstrução da economia argentina.

Neste contexto, o Brasil se defronta com o dilema de defender os interesses de seu setor produtivo no curto prazo e simultaneamente manter sua estratégia principalmente política, mas também econômica e física de integração regional. A resposta a este dilema deve ser encontrada dentro dos *checks and balances* da democracia brasileira. Uma vez definido o grau de contribuição da parcela brasileira para o esforço de reindustrialização das terras além Rio da Prata que o Brasil está disposto a pagar, é preciso negociar uma agenda conjunta, de modo a reduzir as incertezas para o setor real. O Brasil tem hoje poder de barganha muito grande, nas negociações comerciais com a Argentina. Afinal, o fim do Mercosul implicaria uma importante elevação dos preços de produtos que representam uma parcela não desprezível do consumo argentino e, portanto uma grande redução do poder aquisitivo dos nossos vizinhos.

Ao mesmo tempo em que as relações brasileiro-argentinas entravam em compasso de espera, o Mercosul sofreu um processo de ampliação, com a presença, inicialmente como observadores e depois como membros com *status* especial, de países como Venezuela, Peru e México, que se somaram aos outros dois membros — Chile e Bolívia — já acrescentados previamente à lista dos 4 sócios fundadores.

Este texto trata dos desafios que se colocam para o Brasil nas negociações internas no âmbito do Mercosul, partindo de duas hipóteses: a) de que a aliança com a Argentina e a definição conjunta de estratégias comuns pode contribuir para a captação de investimentos para a região e para o aproveitamento de economias de escala; e b) de que é inviável, no espaço dos próximos 10 anos, chegar a constituir

2 Para uma reflexão abrangente sobre a situação do bloco, ver Almeida (1998, 2003) e Casela (2000).

um mercado comum com o conjunto de todos os países que hoje formam o Mercosul ampliado, após a incorporação dos novos membros. Isto posto, o artigo propõe uma agenda positiva para lidar com as dificuldades de curto prazo associadas às demandas argentinas, além de uma estratégia que implica uma refundação do bloco e a recuperação do espírito dos acordos originais bilaterais de Brasil e Argentina de 1986 e de 1988, formalizados no Tratado bilateral de integração deste último ano. Na prática, isso corresponde ao que alguns especialistas qualificam de «Mercosul em duas velocidades», ou de «geometria variável», desenvolvendo as relações bilaterais brasileiro-argentinas em um plano e com diversos outros países da América do Sul, em outro.

O artigo está dividido em 11 seções, incluindo esta introdução. Depois desta, levantam-se algumas objeções ao tipo de críticas mais comuns feitas ao Mercosul nos últimos anos. Na terceira seção, explica-se por que a falta de estreitamento dos laços com a Argentina representa um subaproveitamento do potencial conjunto das duas economias. Na quarta, analisa-se a situação atual da Argentina. Na quinta, mostram-se os paralelos entre as situações atuais da Argentina e do Brasil. Na sexta, argumenta-se em favor da idéia de segmentação do Mercosul entre um mercado comum composto especificamente por Brasil e Argentina e uma Área de Livre Comércio (ALC) composta pelo conjunto dos países-membros e outros associados. Na sétima seção, defende-se a assinatura de um Pacto de Estabilidade, Desenvolvimento, Integração e Previsibilidade- (PEDIP) entre Brasil e Argentina. Posteriormente, descreve-se o que poderia ser o cronograma para um aprofundamento da integração bilateral. A nona e a décima seções tratam da possível incorporação de outros sócios. Finalmente, sintetizam-se as conclusões do trabalho.

1. OS EQUÍVOCOS SOBRE O MERCOSUL

As crises no Mercosul tiveram início, praticamente, desde as primeiras manifestações das crises financeiras na Ásia, em 1997, seguidas, em meados de 1998, da moratória russa, com conseqüências importantes sobre a economia do Brasil, resultando na ulterior desvalorização do real. Muitas das análises feitas a partir de então sobre o Mercosul têm sido marcadas por uma série de equívocos. Vejamos quais tem sido os mais freqüentes:

1) Erros de apreciação sobre a existência de alternativas

Na discussão sobre os problemas do Mercosul, uma das questões mais freqüentes é a alusão à possibilidade de alternativas ao atual estado de coisas. Na prática, porém, elas ensejariam uma situação provavelmente pior do que a atual. Nesse debate, três proposições se destacam. A primeira seria «abandonar» o Mercosul. A rigor isso significaria concretamente a possibilidade de os países-membros voltarem a aplicar tarifas sobre os produtos exportados pelo Brasil e vice-versa. A iniciativa teria um custo muito elevado para todos os países do Mercosul. Tentaremos aqui apenas indicar a magnitude dos custos através de dois exemplos.

Caso a Argentina volte a aplicar tarifas altas sobre os produtos brasileiros veríamos pelo menos duas conseqüências importantes.

a) 12% do consumo e investimento argentino vem do Brasil, portanto uma alta tarifária implicaria um choque inflacionário muito importante, o que seria hoje um problema para Argentina; e

b) antes do Mercosul, o Brasil possuía apenas 20% da fatia de mercado das importações argentinas e atualmente possui cerca de 40%. Portanto, uma maneira simples, com as virtudes e defeitos que a simplicidade implica, de estimar o impacto do «fim do Mercosul» sobre a economia brasileira é trazer a valor presente a perda que as exportações brasileiras teriam caso o acordo comercial fosse extinto. Em 2005, o Brasil deverá exportar em torno de US\$ 9,5 bilhões para Argentina. Supondo que passaríamos a ter apenas 20% do mercado argentino e trazendo esta perda correspondente então a metade das nossas exportações para esse país a valor presente usando como taxa de desconto nossos juros reais, na média em torno de 10% nos últimos anos, menos a taxa de crescimento potencial para a economia argentina, suposta em 3%, teríamos uma perda — calculada na forma de uma perpetuidade, dividindo o fluxo de um ano em US\$ pelo diferencial citado de 7% — de 68 bilhões de dólares, ou da ordem de 9% do PIB brasileiro no longo prazo.

A segunda proposta alternativa seria abdicar da União Aduaneira e limitar o Mercosul a uma Área de Livre Comércio (ALC). O argumento é que isto daria mais liberdade ao Brasil para negociar acordos bilaterais com outros países. No que se refere ao tema das relações entre Brasil e o seu principal parceiro no bloco, o argumento, porém, é apenas superficialmente tentador, pois na prática não resiste a dois fortes contra-argumentos, que sugerem que se trata de uma falsa solução para as questões mais importantes do relacionamento entre Brasil e Argentina: a) a limitação do Mercosul a uma simples ALC não resolveria nenhum dos grandes problemas da relação do Brasil com o nosso principal sócio — a Argentina — e que estão ligados exatamente ao livre comércio — afetado quando se impõem entraves a certos produtos exportados por um país — e à falta de uma integração maior; e b) a idéia de que o Brasil não pode assinar acordos de livre comércio com outros países por causa do Mercosul é um equívoco: as resistências a um acordo nessa linha, por exemplo, com os EUA que implique reduzir, para citar um setor, as tarifas sobre bens de capital, se localizam muito mais no Brasil e não na Argentina, no Paraguai ou no Uruguai.

A terceira alternativa seria se concentrar nas negociações da ALCA e com a União Européia e, na prática, deixar o Mercosul definhando. Esta é, de fato, uma possibilidade concreta, que porém se defronta com alguns problemas no curto e médio prazo, como por exemplo: O que aconteceria se um dos dois grandes países do Mercosul desvalorizasse a sua moeda em, por exemplo, 30% ou adotasse uma política econômica muito divergente da do seu maior vizinho? Na prática, os problemas não difeririam muito dos que se observariam na situação atual. Acresce que, se os Estados Unidos parecem privilegiar uma estratégia fragmentada para a Alca, o mesmo não ocorre com a União Européia: esta já indicou claramente que pretende negociar com o bloco e não com cada um dos parceiros individualmente.

ii) *Idéia de que haveria um antagonismo entre o Mercosul e a maior integração com a economia mundial*

Esta é uma idéia comum no debate interno dos países que compõem o bloco e que faz mais sentido nos demais países que não o Brasil, pois a existência de uma

indústria brasileira mais forte que nas demais nações do bloco e demandante de proteção leva os outros a se sujeitarem a uma Tarifa Externa Comum maior do que a que muitos cidadãos desses países gostariam.³ No caso do debate interno do Brasil, porém, o argumento não faz sentido lógico. E isto porque, se o Brasil não está mais integrado ao mundo em termos comerciais, é pela existência de barreiras ao comércio impostas pelo resto do mundo e de setores protecionistas com um forte poder de *lobby* no Brasil. Argumentar que as tarifas à importação são elevadas no Brasil por causa do Mercosul entra em conflito com os fatos. A idéia de que «o Brasil deve olhar para o Norte e não para o Sul» tem certo poder de retórica, mas não se coaduna com a realidade: não é o Sul que impede o Brasil de olhar para o Norte!

iii) *Falso paralelo com a Europa*

Outro argumento comum é que «não podemos fazer em poucos anos o que a Europa demorou 4 décadas para construir». Este também é um argumento sedutor, mas que deve ser objeto de três qualificações. Primeiro, trata-se de algo que perde força com o tempo: era possível argumentar contra a «pressa» em se avançar em 1997, quando o Mercosul tinha ainda poucos anos, mas em 2005 terão se passado mais 8 anos e é natural que se procure avançar mais.

Segundo, a Europa chegou ao euro 40 anos depois do Tratado de Roma, mas no decorrer do processo diversos passos importantes foram dados ao longo do tempo. Sem contar o fato de que já em 1971 o famoso Relatório Werner propunha a unificação monetária europeia para uma década depois, em termos de passos concretos, cabe ressaltar, entre outros fatos:

- as sucessivas ampliações do bloco, com destaque para o ingresso da Grã-Bretanha em 1973, da Espanha e Portugal em 1986 e de diversos outros países ao longo do tempo;
- a progressiva adesão dos países às «quatro liberdades fundamentais» (de bens, pessoas, serviços e capital) para a formação de um mercado comum;
- a harmonização progressiva das mais diversas políticas específicas, tais como, por exemplo, nas áreas de energia; pesca; meio ambiente; defesa do consumidor; concorrência; etc., obedecendo mais e mais a padrões europeus, em detrimento dos padrões nacionais;
- a criação do Sistema Monetário Europeu em 1979, posteriormente modificado por novos arranjos cambiais; e
- Tratado de Maastricht de 1992, criando a união monetária e políticas comuns para as áreas de segurança e política externa.

3 Diga-se de passagem, os argumentos contrários ao Mercosul feitos nos países vizinhos são muito similares aos que se escutam no Brasil pela «subordinação dos interesses do país às pressões do resto do bloco». Em longa entrevista há alguns meses, por exemplo, Miguel Ángel Broda, um conhecido consultor privado argentino, em resposta à pergunta do jornal de se Mercosul «ajuda ou atrapalha a Argentina», respondeu: «Essa é uma pergunta muito mais difícil... Minha impressão é que o melhor para a Argentina é imitar o Chile e fazer acordos de livre comércio com todos os que se dispuserem, sem descuidar do Mercosul mas sem se concentrar no Mercosul» (Broda, 2005). A opinião indica claramente que, na sua concepção, a matriz do protecionismo do Mercosul se encontraria no Brasil, opinião essa largamente difundida na Argentina.

Finalmente, em terceiro lugar, não podemos esquecer que a União Européia foi uma delicada e complexa arquitetura entre 15 países com um grau de heterogeneidade muito alto — basta pensar nas diferenças entre as economias da Alemanha e de Portugal no início do processo — e que falavam em torno de 10 línguas diferentes — só para citar as mais conhecidas, o inglês, o alemão, o francês, o espanhol, o português, o italiano e o grego. Enquanto isso, o arranjo a ser discutido neste artigo envolve uma integração entre apenas 2 países — Brasil e Argentina — muito semelhantes entre si — em matéria de indicadores como taxa de inflação, nível de superávit primário, grau de pobreza, endividamento público e externo, estrutura federativa, etc. — e com duas línguas também muito parecidas entre si. Hoje, nas negociações internas no âmbito da União Européia ampliada para 25 países, alemães, franceses, italianos, tchecos, poloneses, gregos, espanhóis, etc. conseguem se entender e se colocar de acordo, falando na prática a mesma língua da integração. Não há razões para explicar por que brasileiros e argentinos não possam fazer o mesmo. O fato incontestável é que somos prisioneiros da geografia.

Por todas essas razões, a rigor, apostar numa maior integração brasileiro-argentina, sem nenhum prejuízo contra a maior integração com a economia mundial, tende a ser o melhor dos caminhos a seguir nos próximos anos. Vamos desenvolver isso na próxima seção.

2. UM POTENCIAL SUBAPROVEITADO

Conversando com um economista dos EUA após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, pouco antes da guerra do Iraque e pensando nas conseqüências que dela adviriam, ele nos dizia em 2002 que «você vão se transformar em um dos lugares mais seguros do mundo para se viver». De fato, esse é hoje um ativo importante da área geográfica em que estamos inseridos. A região composta por Brasil e Argentina se trata, entre outras coisas, de uma parte do globo onde o potencial de atentados terroristas é mínimo, o que não se pode dizer dos EUA ou da Europa, por exemplo. É um espaço marcado pela ausência de conflitos — entre países — de natureza étnica, religiosa, histórica, cultural, ou de fronteira.

Além disso, é uma região na qual os países, individualmente, se caracterizam por ter: a) paz; b) democracia; c) um regime capitalista consolidado; d) certo grau de desenvolvimento institucional; e e) uma grande demanda reprimida, com largo potencial de expansão do consumo.

A pergunta natural que cabe fazer então é: o que falta para Brasil e Argentina se consolidarem como uma fonte potencial de atração de grandes fluxos de capitais na forma de investimentos? E a resposta, claramente é: previsibilidade macroeconômica e clima de negócios apropriado.

De fato, Brasil e Argentina têm se caracterizado, ao longo dos últimos 15 anos, pela enorme dificuldade dos agentes econômicos que nele atuam e dos indivíduos em geral de prever o futuro e fazer planos com um mínimo de segurança. No caso brasileiro, tivemos a alta inflação de mais de 200 % a.a. até 1986; 5 planos de estabilização fracassados nos 5 anos seguintes; o confisco do Plano Collor em 1990; taxas de juros reais de 22 % a.a. no primeiro Governo Cardoso; as incertezas associadas à crise mexicana

em 1995, asiática em 1997, russa em 1998, do próprio Brasil em 1999, da Argentina em 2001 e novamente a incerteza, desta vez eleitoral, em 2002, com duas ameaças de retorno da inflação, em 1999 e 2002-2003. Na Argentina, houve a deflagração de uma guerra (Malvinas) em 1982; a alta inflação durante toda a década de 80; diversos planos de estabilização igualmente fracassados; três surtos de hiperinflação entre 1989 e 1991; a ameaça do fim da conversibilidade em 1995; o retorno a esse mesmo clima durante todo o período 1999-2001; uma saída caótica da mesma em 2002; quatro anos de quedas sucessivas do PIB entre 1998 e 2002; e mais o plano Bonex, o «corralito» e a moratória da dívida externa. Mesmo com as taxas de inflação relativamente menores dos últimos anos, os países ainda não conseguiram criar um ambiente de estabilidade plena, entendida como uma situação na qual os cidadãos estejam confiantes no futuro e no respeito ao que os americanos e ingleses denominam de *rule of Law* («prevalência das normas legais») e à duração das regras.

A volatilidade macroeconômica implicou prejuízos para o clima de negócios nestes países. Afinal, Governos e economistas se dedicavam tanto à solução dos problemas macro, que pouco tempo lhes sobrava para se preocupar com uma agenda microeconômica. Por isso, os dois países costumam aparecer mal no índice de liberdade econômica e são apontados pela publicação do Banco Mundial, *Doing Business*, como países com clima ruim de negócios. Chama-se de clima de negócios a garantia dos direitos de propriedade a facilidade e presteza com que se consegue licenças junto ao setor público para realizar investimentos, a qualidade da legislação econômica, etc., entre outros requisitos básicos para que o setor real se desenvolva.

No entanto, a região tem diversos ativos que poderiam jogar a favor dela no grande tabuleiro das decisões mundiais envolvendo novos investimentos. Ela conta inclusive com a vantagem do seu tamanho. Juntos, Brasil e Argentina e representam um mercado que em poucos anos pode atingir um valor da ordem de US\$ 1 trilhão.⁴ São poucas as áreas do mundo com esse potencial. A China tem se revelado um fabuloso motor de crescimento, mas fazer negócios naquele país implica lidar com o problema da língua; com uma cultura completamente diferente da ocidental; e com uma situação política de longo prazo que ainda é uma incógnita. A Coreia do Sul tem crescido a taxas elevadas, mas conta com um «irmão do Norte» rebelde. Na Índia, falam-se diversos dialetos; etc. Por outro lado, países como a Polônia, a Hungria, a República Tcheca, a Malásia e outros, são economias muito inferiores em tamanho à soma de Brasil e Argentina (Tabela 1).

Os dois países podem então, dentro de uma política de regionalismo aberto, ser um pólo catalisador de futuros investimentos para a região, tendo como base, justamente, o equilíbrio macroeconômico a abertura da economia e a estabilidade de regras, no contexto de criação de instituições tendencialmente supranacionais. Isso contribuiria para desenvolver o que um especialista argentino em temas de integração, Félix Peña, costuma qualificar de «regime de disciplinas mútuas». Em outras palavras, isso seria um arranjo institucional onde os compromissos assumidos por cada país diante de terceiros reforçassem a confiança no cumprimento das regras.

4 Para 2005, estima-se, à taxa de câmbio corrente do ano, que o PIB da Argentina seja da ordem de US\$ 160 bilhões e o do Brasil, de aproximadamente US\$ 720 bilhões.

**Tabela 1 — PIB de países emergentes selecionados — 2004
(US\$ bilhões)**

País	PIB	País	PIB
China	1.465	Polônia	198
México	679	África do Sul	156
Índia	629	Tailândia	145
Coréia do Sul	608	Malásia	105
Rússia	452	Cingapura	100
Indonésia	278	República Tcheca	77
Turquia	272	Hungria	68

Fonte: Bears Sterns.

Nesse contexto, tanto a Argentina como o Brasil poderiam se beneficiar, ao longo dos próximos 15 a 20 anos, de um fluxo de entrada de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) que, na prática, fosse gradativamente permitindo aos países ir trocando dívida externa pelo aumento do estoque de capitais estrangeiros investidos no país, seja pelo pagamento de parte da dívida externa bruta ou pela obtenção do mesmo resultado de redução da dívida líquida mediante a acumulação de reservas.

Se pensarmos em termos do chamado «passivo externo ampliado» — soma de dívida externa líquida com o estoque de capitais estrangeiros no país — estaríamos falando de uma troca de composição, apenas, mas a rigor essa mudança teria profundas implicações. Isto porque o capital estrangeiro investido em indústrias, fábricas ou empresas em geral pode, de fato, ir embora de um país, em circunstâncias especiais, mas a volatilidade do mesmo é muito inferior à que resulta da parcela de amortização da dívida externa eventualmente não ser renovada. Isto é, com o capital estrangeiro na forma de IDE não existe a figura da «data de vencimento» do empréstimo. Conseqüentemente, ao longo do tempo seria possível, na margem, ir substituindo parcialmente a dívida externa pelo acréscimo do estoque de capital estrangeiro investido no país. Além disso, tal fato muito provavelmente redundaria na redução dos indicadores de risco-país.

Observe-se que isso corresponderia a dar seqüência, de forma mais intensa e para a região como um todo, ao processo de redução da dívida externa verificado no Brasil desde 1999 (Tabela 2). No caso brasileiro, a dívida externa líquida está em queda em termos absolutos desde 1999, tendo diminuído US\$ 41 bilhões em 5 anos. Isso se deu em um contexto de superávits recentes em conta corrente, que não necessariamente cabe esperar a médio e longo prazos. Contudo, se o resultado em conta corrente voltar a ser ligeiramente deficitário, mas as entradas de IDE forem maiores do que esse déficit, haveria espaço para a quitação parcial da dívida externa e/ou para uma certa acumulação de reservas. Com déficit em conta corrente da ordem de US\$ 5 bilhões/ano e ingressos de IDE em torno de US\$ 15 bilhões/ano, por exemplo, no caso brasileiro, o problema da dívida externa seria resolvido rapidamente. Raciocínio similar aplica-se à soma de Brasil e Argentina como um todo.

A frase do ministro Lavagna citada na epígrafe, manifestada anos atrás quando ele era apenas consultor e especialista em temas de comércio e integração, reflete o espírito com o qual deve ser encarado o futuro da região e, particularmente, da relação com a Argentina. É evidente que as negociações internacionais do Brasil, tanto no âmbito da ALCA como na relação com a União Européia e a rodada Doha da Organização Mundial de Comércio (OMC) são importantes, mas o desfecho delas não depende do Brasil. Enquanto isso, o que vai ocorrer com o bloco e com a possibilidade de formação de um mercado comum de fato no interior da região depende exclusivamente dos seus sócios.

**Tabela 2 — Endividamento externo brasileiro — Dezembro
(US\$ bilhões)**

Composição	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ^a
Dívida externa total	200,0	223,8	225,6	216,9	209,9	210,7	214,9	201,4	
Curto prazo	36,7	26,3	26,6	27,4	27,6	23,4	20,2	18,8	
S. privado ^b	31,0	22,9	23,3	24,8	27,2	23,3	20,2	18,8	
S. público	5,7	3,4	3,3	2,6	0,4	0,1	0,0	0,0	
Médio/Longo prazo	163,3	197,5	199,0	189,5	182,3	187,3	194,7	182,6	
S. privado ^b	83,3	105,5	101,6	99,7	89,5	77,0	74,9	67,9	
S. público	80,0	92,0	97,4	89,8	92,8	110,3	119,8	114,7	
Reservas	52,2	44,6	36,3	33,0	35,9	37,8	49,3	52,9	59,0
Dívida ext. líquida	147,8	179,2	189,3	183,9	174,0	172,9	165,6	148,5	
S. privado ^b	114,3	128,4	124,9	124,5	116,7	100,3	95,1	86,7	
S. público	33,5	50,8	64,4	59,4	57,3	72,6	70,5	61,8	
Memo:									
Saldo conta corrente ^c	-30,8	-33,6	-25,1	-24,7	-23,2	-7,7	4,2	11,7	10,0
Investimento direto ^{c d}	15,5	22,6	26,9	30,5	24,7	14,1	9,9	8,7	10,0

Notas: ^a Fevereiro; ^b Inclui setor público financeiro; ^c Para 2005, estimativa dos autores.

^d Investimento direto estrangeiro. Resultado líquido de investimentos brasileiros no exterior.

Inclui empréstimos intercompanhias. Exclui recursos de portfólio.

Fonte: Banco Central.

É muito importante que, independentemente do curso ulterior das negociações da Alca e com a União Européia, as atenções do Brasil se voltem, a partir de 2005 e durante 2006, para a definição de que é que o país pretende da sua relação com os nossos vizinhos. Trata-se de uma das decisões mais importantes que o país terá que tomar para definir o seu futuro, como foram para a França e a Alemanha as respectivas decisões nacionais de apostarem na integração entre eles décadas atrás. A pergunta que cabe fazer é: do ponto de vista dos interesses nacionais de cada país, especialmente Brasil e Argentina, é melhor encarar o mundo que se vislumbra para 2015 ou 2020 sozinhos ou em conjunto?

Se a resposta for pela última opção, então é necessário começar desde muito antes a se preparar para isso.

A chave para justificar essa estratégia é o potencial de ganhos de escala que pode decorrer para as empresas dos dois países e para as Nações como um todo, de somar os mercados para efetivamente ampliar o alcance da produção de cada país.⁵ Pode-se argumentar que, a rigor, esse espaço ampliado já está disponível, pela possibilidade de exportar teoricamente sem barreiras que existe desde 1994, mas o fato é que a diferença de moedas é um obstáculo poderoso tanto para: a) o comércio, como b) a localização de investimentos. No primeiro caso, porque todas as vezes que a paridade bilateral se modifica, a reação protecionista no lado prejudicado com isso é intensa. E no segundo, porque o cálculo econômico é extremamente incerto quando se trata de conceber uma estratégia pela qual parte importante da produção de uma planta será exportada para o país vizinho. Isto é, ao fabricar no Brasil, uma empresa sabe que R\$ 1 vale R\$ 1, em São Paulo ou no Piauí, mas a incerteza em relação a quanto implicará em R\$ a venda a ser faturada em \$ (pesos) 10 anos depois, é enorme. E o mesmo vale, naturalmente, para quem se instala na Argentina.

O resultado disso é que, apesar do novo movimento de intensificação do comércio bilateral desde 2003, essa duplicidade de moedas continua inibindo a maior fluidez do intercâmbio e nos dois mercados diversas empresas operam com escalas ineficientes, abastecendo os respectivos países com produtos que poderiam ser produzidos a um custo menor se houvesse um esforço conjunto de especialização intra-industrial e de divisão de mercado.⁶ Esse seria um movimento natural que caberia ao próprio setor privado fazer se essa fonte de incerteza — a paridade bilateral — desaparecesse e que poderia ter como corolário a redução de custos e a possibilidade de, mediante isso e o ganho de «*expertise*» da atuação em outro país, ampliar o potencial de exportação de cada uma das duas economias para o resto do mundo.

3. A NOVA SITUAÇÃO DA ARGENTINA

Durante vários anos, por um motivo ou por outro, a situação interna da Argentina foi um obstáculo para uma maior aproximação com o Brasil, após a desvalorização bem sucedida adotada por este em 1999, que começou a reduzir a vulnerabilidade externa do país. No período 1999-2001, a coexistência do regime de livre flutuação no Brasil

5 Para um longo retrospecto das iniciativas bilaterais de integração argentino-brasileiras, ver Lafer (2001).

6 Como diz uma análise sobre o potencial do bloco, «para que as vantagens advindas da integração econômica sejam absorvidas pelas economias, quais sejam a possibilidade de ganhos de escala que garantam crescimento de produtividade e aumento de competitividade, os países da região necessariamente devem se empenhar na convergência de seus indicadores macroeconômicos. Não existe integração de cadeias produtivas que resista a uma enorme instabilidade cambial ou equilíbrio comercial que sobreviva a fortes assimetrias de oferta de crédito e financiamento» (*Prospectiva*, 2003, página 4, grifos nossos).

com a taxa de câmbio fixa na Argentina atuou como um fator de inibição de um estreitamente maior das relações e das possibilidades de coordenação macroeconômica. Em 2002, a implementação de uma desvalorização caótica na Argentina e o repique da inflação, que se aproximou de 50%, também atuaram no sentido de conservar esse afastamento, considerando que o Brasil se esforçava na época em reafirmar o seu compromisso com a estabilidade.

Em 2003, ainda com a desconfiança observada em 2002 presente no Brasil e interessado que estava em sepultar de vez o temor a uma moratória da dívida externa, este não tinha muitos incentivos para estabelecer iniciativas conjuntas com um país que estava em *default*. Finalmente, em 2004, embora em um contexto de conversações para a renegociação da dívida externa do país vizinho, essa falta de incentivos para o Brasil se manteve, considerando que este tinha que «rolar» mais de US\$ 30 bilhões de amortizações da dívida externa, enquanto que a Argentina começou o ano com o pleito de obter um perdão de 75% da dívida que tinha sofrido a incidência do *default* no final de 2001.

Hoje, em 2005, entretanto, o panorama é diferente, face à conclusão, relativamente bem-sucedida, do processo de renegociação externa da dívida por parte da Argentina. Se este país, em algum momento dos próximos 12 a 24 meses, voltar ao mercado, nem que seja de forma meramente simbólica, para fazer uma emissão de bônus que sirva como «teste» e fechar um novo acordo com o FMI, estará encerrando um ciclo iniciado em 2000, quando o mercado de crédito internacional passou a se fechar para o país vizinho. Com a Argentina tendo normalizado suas relações com o exterior, terão sido dados os seguintes passos, desde a posse de Kirchner em meados de 2003:

- obtenção, em 2003, de um acordo com o Fundo Monetário Internacional para a «rolagem» parcial dos vencimentos durante 2003-2006, que evitasse tanto um ônus sério para as reservas, como a moratória com os organismos multilaterais;
- estabelecimento de uma meta de superávit primário em 3,0 % do PIB para 2004, posteriormente ultrapassada com folga;
- definição das linhas mestras da política fiscal de 2005 e 2006, através de entendimento com o FMI, com o compromisso de obtenção de um superávit primário robusto (a ser ainda definido) para 2005 e 2006; e
- fechamento de acordo para a renegociação da dívida externa com credores privados.

Enquanto isso, aproveitando: i) a existência de um abundante colchão de recursos na forma de divisas que estavam à margem do sistema e que retornaram a ele com a normalização da economia; ii) o natural «efeito mola» que resulta da existência de uma altíssima demanda reprimida após 4 anos de recessão; iii) os estímulos naturais da desvalorização sobre o nível de atividade; e iv) a bonança dos mercados internacionais, muito favorável ao crescimento e à alta do preço das *commodities* agrícolas, a Argentina teve um desempenho excelente da sua economia, com crescimento a taxas extremamente elevadas e inflação relativamente baixa — considerando a desvalorização verificada — embora crescente recentemente (Tabela 3).

Tabela 3 — Taxas de inflação e crescimento do PIB (%)

Ano	Crescimento PIB		Inflação	
	Argentina	Brasil	Argentina (IPC)	Brasil (IPCA)
2003	8,8	0,5	3,5	9,3
2004	9,0	5,2	6,1	7,6
2005	6,5	3,5	10,0	6,0
Média 3 anos	8,1	3,0	6,5	7,6

Fontes: IBGE e Ministério de Economia da Argentina. Para 2005, previsão dos autores.

Hoje, ambos países chegaram ao mesmo modelo de crescimento com câmbio flutuante, salários reais baixos, crescimento inicialmente liderado pelas exportações, disciplina fiscal e superávit primário elevado e superávit em conta corrente. Isto se deu por caminhos diferentes. Na Argentina, houve anos de câmbio fixo; 4 anos de recessão; e moratória da dívida externa. Enquanto isso, o Brasil depois do Plano Real nunca teve uma taxa de câmbio plenamente fixa; não chegou a «encolher» a sua economia; e pagou todos os seus compromissos em dia. O fato, porém, é que os dois países, em 2006, em perspectiva, deverão ter taxas de inflação — de 5% a 10% — e de crescimento da economia — em torno de 4% — parecidas e têm indicadores de endividamento não muito diferentes, além da necessidade comum de deixar definitivamente para trás o passado de vulnerabilidade externa vigente na segunda metade dos anos 90 e começo da década atual.

Por outro lado, o caminho mais tortuoso percorrido pela Argentina deixou algumas seqüelas que ainda precisam ser corrigidas pelo governo do país:

- o *default* na dívida deixa uma marca importante na memória do país, afetando negativamente os investimentos a médio e longo prazos;
- a desvalorização e a forma como foi feita a «pesificação» dos ativos e passivos no país prejudicou ainda mais o já abalado setor financeiro argentino. Hoje o setor bancário tem patrimônio líquido negativo e não há crédito no país. O total de créditos na Argentina representa menos de 10 % do PIB, enquanto no Brasil esta cifra é da ordem de 30 % do PIB. A escassez de crédito e um setor financeiro em dificuldades têm impactos negativos sobre o potencial de crescimento do país;
- um efeito da moratória e das dificuldades do setor financeiro já se faz sentir. Apesar da recuperação importante vista nos últimos dois anos, os investimentos na Argentina estão em nível mais deprimido como proporção do PIB do que antes da crise. Além disso, a qualidade dos investimentos se deteriorou de forma importante. Em 2004, apesar da recuperação recente, o país investiu em torno de 5 pontos do PIB menos — a preços constantes de 1993 — do que no «pico» de 21 % do PIB de 1998, antes da crise. Vale também notar que boa parte da recuperação do investimento se deu no setor de construção civil, que contribui menos para a ampliação do potencial de crescimento; e
- a inflação na Argentina caiu de forma rápida porque as tarifas dos serviços de

utilidade pública não foram ajustadas. Hoje as tarifas estão 60% menores em dólares do que estavam antes da desvalorização. Isto não é sustentável para uma economia que pretende crescer, pois com preços baixos faltam incentivos para o investimento nestes setores e a capacidade de investimento do setor público é muito limitada.

Apesar das dificuldades apontadas, após a renegociação da dívida a Argentina está bem distante dos problemas dramáticos que viveu em 2001-2002. Considerando o isolamento do país na comunidade financeira internacional — da qual o Brasil continuou a depender para ter um percentual alto de rolagem dos seus vencimentos — e levando em conta os próprios problemas que o Brasil enfrentou nos últimos anos, é natural que houvesse dificuldades em levar a cabo uma aliança maior com a Argentina. Superados os problemas mais graves e urgentes do próprio Brasil e com a Argentina exibindo os indicadores recentes e — como se espera — se reinserindo no sistema financeiro internacional, o panorama é obviamente muito diferente daquele prevaente até pouco tempo atrás. Portanto, é chegada a hora de rever a estratégia brasileira em relação à Argentina.

Além disso, existe a presunção de que, em 2005, possam ocorrer avanços nas negociações comerciais multilaterais, em especial no terreno da agricultura, com o quê poderiam progredir, igualmente, as negociações da ALCA e da União Européia, liberando, em consequência, a máquina governamental nos dois países para o tratamento das questões mais relevantes relativas ao Mercosul e no plano bilateral.

Em função disso, cabe agora iniciar uma nova fase, de maior aproximação com a Argentina, procurando estabelecer um marco de convergência de políticas que seja benéfico para os dois países. Como, em função das características de cada economia, na prática os dois países já operam com níveis de inflação e de superávit primários relativamente parecidos entre si, de certa forma pode-se falar de um desdobramento natural do processo, no sentido de que se pode definir uma maior coordenação de políticas que, no fundo, é consistente com o rumo que já vinha sendo traçado, independentemente das discussões acerca do futuro do Mercosul. Vejamos isso agora com maiores detalhes.

4. OS PARALELOS COM O BRASIL

No final de 2004, no colóquio anual da IDEA, Fernando Navajas, ex-Secretário de Política Econômica da Argentina, em um extenso documento acerca dos cenários para a economia do país vizinho, manifestou-se nos seguintes termos, sobre «el divorcio o la inconsistência entre un a veces vigoroso crecimiento de corto plazo y un muy pobre crecimiento potencial o de largo plazo» (Navajas, 2004, página 2):

Estos dos aspectos son los dos riesgos principales que hay que entender para contextualizar los escenarios macroeconómicos en la Argentina. Estos son, por un lado, que la economía crezca demasiado rápido en el corto plazo y de una manera inconsistente con el crecimiento de largo plazo (a esto lo voy a llamar riesgo de tipo 1) y, por el otro, casi simétricamente, que la economía tenga de modo subyacente un crecimiento potencial o de largo plazo muy bajo e inconsistente con el crecimiento de corto o mediano plazo (a esto lo

voy a llamar riesgo de tipo II). Mi desarrollo continuará sosteniendo que los ingredientes macroeconómicos básicos actuales de la economía argentina atienden relativamente bien el primer tipo de riesgo, pero que los ingredientes microeconómicos —que van más allá de tener un tipo de cambio competitivo— para que el riesgo de tipo II no termine venciéndonos como en el pasado, hoy no están bien planteados en el esquema de política económica.... Existen tres preguntas centrales que subyacen en el temario de esta mesa del 40.º Coloquio: ¿Cómo creceremos? ¿Cuál es la macro que lo hace posible? ¿Cuál es la micro que lo hace posible? (Navajas, 2004, pp. 2-3).

É interessante registrar que, no desenvolvimento da resposta à pergunta de «como crescer?», o autor destaca a necessidade de aumentar a dotação de capital físico (investimento), reforça o papel da tecnologia e enfatiza a importância da produtividade, chamando a atenção para o fato de que, implícita na alavancagem desses fatores, está a importância das instituições econômicas.

Salta aos olhos de qualquer observador o paralelo evidente entre esse raciocínio e as preocupações que, não por coincidência, aproximadamente na mesma época eram externadas de forma oficial pelo Ministério da Fazenda no Brasil, em documento na época bastante divulgado, contendo uma longa discussão acerca dos entraves ao crescimento de longo prazo (SPE, 2004).⁷

O que se deseja frisar aqui é que Argentina e Brasil têm em 2005 uma vasta agenda de problemas e desafios, associados à necessidade de ampliar o seu potencial de crescimento de longo prazo, melhorando as suas instituições, estimulando os investimentos e aumentando a eficiência da economia. Esses temas poderiam ser encarados conjuntamente, face ao paralelo entre as respectivas situações e as potencialidades resultantes de uma estratégia em que os dois países avancem no caminho da constituição de uma área geográfica com características comuns cada vez mais acentuadas, ampliando as possibilidades de obtenção de economias de escala.

5. UMA NOVA ESTRATÉGIA: O MERCOSUL EM DUAS VELOCIDADES

O Mercosul foi constituído pelos 4 sócios fundadores (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai) em 1991, com o propósito de ser uma ALC que se transformasse em uma União Aduaneira e viesse futuramente a constituir um mercado comum. Cabe recordar, porém, que o esquema integracionista já existia no plano bilateral, tendo sido estabelecido no formato de um mercado comum — a ser completado em dez anos — desde o Tratado Brasil-Argentina de Integração, de 1988. A Ata de Buenos Aires, de julho de 1990, decidiu acelerar o ritmo desse processo de integração, dando características de automaticidade à liberalização recíproca do comércio bilateral. O que fez o Tratado de Assunção, de março de 1991, foi, na prática, quadrilateralizar o processo, mantendo,

7 O citado trabalho de Navajas, na seção sobre a microeconomia do crescimento, destaca o papel dos contratos, do respeito aos direitos de propriedade e das distorções dos mercados de crédito e de trabalho, áreas nas quais o paralelo entre os problemas da Argentina e do Brasil é também evidente.

em sua essência, os mesmos mecanismos e instrumentos dos esquemas bilaterais já definidos em 1988 e 1990.

O passo seguinte, previsto no Tratado de Assunção, foi dado com a adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC) a partir de 1994. Na prática, entretanto, a TEC contempla diversas exceções e poucas medidas foram adotadas para chegar ao estágio posterior, da formação de um mercado comum. Por outra parte, o bloco foi ampliado com o tempo mediante a incorporação de novos membros, ainda que com *status* diferenciado. Hoje, do jeito que está, o Mercosul enfrenta uma encruzilhada, pois a TEC «amarra» a assinatura de outros ALC que poderiam ser interessantes para os países individualmente considerados, ao mesmo tempo em que é muito difícil avançar rumo a um mercado comum entre tantos países muito diferentes. É exatamente por essa razão que muitos advogam um recuo estratégico em favor do fim da União Aduaneira e a limitação do Mercosul a uma simples ALC.

O Brasil, nesse contexto, deveria propor uma estratégia mista. A base dela deve ser o reconhecimento de que o país poderia ter benefícios decorrentes da constituição de um espaço econômico específico com a Argentina, caracterizado pela existência de um mercado comum, com objetivos e coordenação macroeconômica conjunta e um grande espaço para a definição de estratégias empresariais decididas de comum acordo, com expressivas economias de escala decorrentes da exploração de um mercado ampliado. Isso justificaria a atitude de «redobrar a aposta» na associação com a Argentina, liberando ambos países para seguirem uma estratégia conjunta, sem ter, porém, que ficar presos às negociações com os demais países da região.

Paralelamente, cabe reconhecer que é muito difícil avançar em negociações mais ambiciosas com outras nações em relação às quais há interesse no estreitamento dos laços comerciais, mas que não necessariamente estão na mesma situação que Brasil e Argentina no que diz respeito à possibilidade de estabelecimento de um mercado comum, com instituições tendencialmente supranacionais, coordenação macroeconômica e tudo o que isso implica.

Em função disso, sugere-se que o Brasil proponha aos demais países membros uma estratégia que contemple dois eixos:

i) transformação do Mercosul em uma ALC pura e simples, preservando-se certos avanços já alcançados — como a constituição de um Tribunal de Arbitragem ou a criação de uma Secretaria do Mercosul — mas recuando em relação à formação de uma União Aduaneira. Conseqüentemente, isso liberaria seus membros para a assinatura de tratados com terceiros países, sem necessidade de consulta e facilitando a ampliação do Mercosul, para que este possa vir a constituir uma ALC que alcance da Terra do Fogo até o México até um prazo que poderia ser estabelecido, por exemplo, em 2010, com algumas exceções para certos produtos e até 2015, sem qualquer tipo de exceção; e

ii) o aprofundamento da relação com a Argentina visando à formação de um mercado comum e implicando:

- a inclusão de todos os setores na ALC regional, incluindo os de açúcar e o automobilístico, após um certo prazo de transição;
- o fim das exceções da TEC, com a redefinição de uma nova TEC, a ser negociada em 2006, adaptada à realidade da década atual e sem qualquer tipo de «perifuração», com vigência plena a partir de 2010, após uma fase de ajustes de 4 anos;

- a criação de instituições comuns, ao longo do período 2006-2010, em áreas como a defesa da concorrência, os órgãos regulatórios ou os controles fitosanitários, visando a definição de políticas conjuntas em uma série de temas, para a formação de um efetivo mercado comum; e
- um firme compromisso com a coordenação macroeconômica ao longo dos anos seguintes, que, dependendo da implementação e dos resultados, poderia derivar em uma unificação monetária entre os dois países, em algum momento da próxima década.

Essa combinação de maior flexibilidade — no interior de um Mercosul ampliado — com aumento dos compromissos da integração — na relação bilateral com a Argentina — daria aos países do Mercosul liberdade para seguir os passos que desejarem, minimizando os conflitos comerciais ou diplomáticos. Ao mesmo tempo, porém, esse arranjo permitiria aos dois maiores países da América do Sul constituírem, caso o aprofundamento da integração frutifique, um poderoso bloco específico no interior do Mercosul, em um estágio muito mais avançado de integração. Se isso for viabilizado, a Argentina e Brasil, devidamente integrados, com políticas comuns, indicadores declinantes de endividamento externo e fiscal, baixa inflação, crescimento razoável e uma vez já completamente estabilizados, iriam muito provavelmente se constituir em um poderoso fator de atração de investimentos ao longo da próxima década.

Essa nova geometria do esquema integracionista do Mercosul poderia ser alcançada mediante a conclusão de dois novos protocolos modificatórios do arcabouço jurídico hoje prevalecente, o primeiro regulando as novas relações entre todos os membros do bloco e o segundo contemplando unicamente os compromissos mais ambiciosos a serem estabelecidos entre o Brasil e a Argentina, ambos porém com correspondência e compatibilidade de prazos para a convergência e o reenquadramento na futura tarifa externa comum.

6. O PACTO DE ESTABILIDADE, DESENVOLVIMENTO, INTEGRAÇÃO E PREVISIBILIDADE — (PEDIP)

Na discussão que se segue, partimos do duplo pressuposto de que:

- o Mercosul não impede que alguns dos seus sócios tenham acordos bilaterais específicos entre si, sem prejuízo da existência de acordos em outras áreas entre os diversos membros do bloco; e
- por uma questão natural, é desejável que projetos mais ambiciosos como os de um maior grau de coordenação macroeconômica, sejam discutidos inicialmente de forma bilateral apenas por Brasil e Argentina, embora depois, com o passar do tempo, outros membros do bloco possam se juntar à iniciativa.⁸

8 Brasil e Argentina representam 96% do PIB conjunto da soma desses dois países com Uruguai e Paraguai (Marconini e Giambiagi, 2004, Tabela 2). Cabe lembrar que essa foi exatamente a origem do Mercosul, que surgiu em 1991 e cujo embrião foram os acordos bilaterais entre Brasil e Argentina assinados na segunda metade dos anos 80.

Propõe-se então que Brasil e Argentina assinem o que se poderia denominar de Pacto de Estabilidade, Desenvolvimento, Integração e Previsibilidade (PEDIP). Este seria um tratado dotado de características evolutivas, formalmente definidas, combinando elementos do Tratado de Roma de 1957, com mecanismos mais ambiciosos, não estritamente estabelecidos no Tratado de Assunção, tendentes a incorporar algumas das características do Tratado de Maastricht, em especial no que se refere à coordenação de políticas macroeconômicas entre os países dispostos a avançar no caminho da integração profunda. *Nossa proposta é que os acordos sejam negociados durante 2006 e implementados a partir de 2007*, nos termos a serem expostos no decorrer do restante do trabalho.⁹

Como o nome sugere, o referido pacto visaria estabelecer um compromisso conjunto com a Argentina em favor da estabilidade, do desenvolvimento e da integração, em um marco de previsibilidade e de respeito às regras e aos chamados «fundamentos macroeconômicos». O compromisso com a *estabilidade* estaria ligado à consagração, na forma de um pacto com outro país, de uma declaração de que as duas Nações farão todos os esforços para que, daí em diante, a inflação fique limitada a um teto a ser definido, mas que evidentemente terá que ser baixo. O *desenvolvimento* seria uma consequência do próprio pacto, uma vez que ele teria que ser encarado como o objetivo a ser alcançado mediante a aposta na integração, vista como uma decisão estratégica fundamental para um ganho de escala que propicie melhores condições de competitividade às economias dos dois países, com isso ampliando os respectivos mercados e diminuindo os custos de produção das suas empresas. A *integração*, por definição, seria reforçada ao extremo por uma decisão desse tipo. Por último, *previsibilidade* é exatamente o que se buscaria alcançar com um acordo desse gênero, que diminuísse o espaço para a atuação discriminatória dos Governos e apontasse na direção da criação de instituições tendencialmente supra-nacionais e de regras comuns a serem obedecidas por ambas nações.

Como parte desse compromisso, os dois países poderiam se comprometer a alcançar, ao longo do tempo, uma convergência das suas políticas fiscal e de estabilização, no caso da primeira com metas de superávit primário consolidado em torno de aproximadamente 4% do PIB para ambos países. Nada impede que os números propostos sofram alguma modificação. O importante, sim, é perceber que:

- a meta de superávit primário do Brasil é formalmente superior à da Argentina no curto prazo, mas na prática os resultados fiscais do país vizinho têm sido substancialmente superiores às metas, ultrapassando inclusive os do Brasil, medidos pela relação Superávit primário/PIB;
- nesse contexto, seria viável os dois países trabalharem com a mesma meta de superávit primário até o final da década;
- uma vez alcançada essa convergência, daí em diante os países poderiam substituir o compromisso de geração de pisos de superávit primário por tetos de déficit público. Isto é que é relevante para conter a dinâmica da dívida pública e abriria caminho para eventuais reduções posteriores do superávit primário

9 Sobre a estrutura jurídico-institucional do Mercosul e uma comparação com a União Européia, ver Accioly (2003) e Ventura (2003).

no Brasil na próxima década, uma vez que isso poderia ser compensado pelo menor peso dos juros, em um contexto de relação Dívida pública/PIB declinante.

Formalmente, no PEDIP constaria o compromisso de:

- geração de superávit primários de pelo menos 4,0% do PIB para o período 2007-2010; e
- teto para o déficit público, expresso como percentual do PIB, de no máximo 2% do PIB a partir de 2011.¹⁰

Como ambos países têm condições de atingir valores das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) no intervalo de 0 a 2 % do PIB até o final da atual década, a rigor o teto de 2 % do PIB de déficit deixaria certo grau de manobra para as autoridades, ao mesmo tempo que se passaria uma sinalização inequívoca de austeridade, pelo fato de o teto ser até mesmo inferior ao estabelecido no Tratado de Maastricht que deu origem ao euro (déficit público de, no máximo, 3 % do PIB). Na prática, ainda no decorrer do próximo Governo (2007-2010) o Brasil poderia perseguir, internamente, um número próximo ao estrito equilíbrio orçamentário (déficit nulo) para, a partir daí, estar em condições de transformar em redução de carga e/ou aumento do investimento público, por exemplo, as quedas futuras da relação Juros/PIB resultantes da diminuição do coeficiente Dívida pública/PIB.

Além dos compromissos fiscais citados, seria desejável que o PEDIP contivesse também um teto para a inflação, para não dar margem a dúvidas quanto à decisão de evitar qualquer retorno ao passado de instabilidade. No contexto de um pacto como esse, implementado nos próximos anos, os dois países deveriam, simultânea e paralelamente, exibir ao longo da segunda metade da década atual:

- uma inflação sob controle;
- quedas graduais dos indicadores de risco-país, com reflexos sobre os níveis de juros domésticos, afetando, especialmente no caso brasileiro, a carga de juros sobre o PIB;¹¹ e
- reduções sucessivas dos indicadores de endividamento Dívida externa líquida do país/Exportações e Dívida pública/PIB.

Nesse contexto, até o final da década, então, os dois países poderiam pensar em dar passos mais ambiciosos, nos termos comentados a seguir.

7. O CRONOGRAMA DA INTEGRAÇÃO

A agenda da integração entre Brasil e Argentina deveria contemplar a criação de uma estrutura matricial em cada um dos Governos dos dois países, para acompanhar o andamento dos avanços nos diversos campos em que se deveria dividir o trabalho. Nossa

10 Como esses números seriam limites e não metas, não haveria óbice a que devido a possíveis considerações domésticas, os países possam atingir superávits primários maiores ou déficits totais menores em relação aos valores definidos como piso e teto, respectivamente.

11 No caso argentino, a carga de juros sobre o PIB será dada pelo acordo de renegociação da dívida externa, com um forte componente de juros fixos.

proposta é que o Governo organize esse esforço mediante a indicação de um Ministro Extraordinário para a Integração, com plenos poderes e clara delegação do Presidente da República, em moldes similares à força que teve o ex-Ministro Pedro Parente quando gerenciou a crise do setor elétrico em 2001. Este Ministro Extraordinário proporia um plano de trabalho para os 4 anos de implementação (2007-2010) após as negociações a ocorrerem em 2006 e coordenaria 6 diferentes grupos no Brasil, que teriam a sua respectiva contrapartida na organização institucional da Argentina:

- Grupo de Integração Comercial. Corresponderia ao desdobramento da comissão já criada com o fim de monitorar os conflitos comerciais bilaterais. Os objetivos deste grupo seriam: a) eliminar completamente as listas de exceção dos dois países na TEC; b) resolver inteiramente as pendências comerciais ainda existentes; e c) conseguir a integração do setor de açúcar ao Mercosul, procurando formas de atender parcialmente ao interesse do setor sucro-alcooleiro argentino, de forma a que este seja tratado como qualquer outro setor. Suas atividades se encerrariam em 2009, uma vez que todas as pendências fossem solucionadas, pavimentando o terreno para uma integração maior nas demais áreas, já completada a integração plena no mercado de bens até janeiro de 2010;
- Grupo de Homogenização Estatística. Envolveria as equipes encarregadas da apuração das Contas Nacionais, inflação, situação fiscal e setor externo, com vistas à uniformização de procedimentos e divulgação de estatísticas em bases similares e agregadas de Brasil e Argentina. Suas atividades deveriam se encerrar até o final de 2007, uma vez que fossem definidos os critérios de apuração a serem adotados conjuntamente a partir de então. O objetivo deveria ser divulgar informações referentes a essas variáveis em datas próximas e de modo a que cada país disponibilizasse na internet da sua estrutura institucional uma síntese dos indicadores do outro país e algumas estatísticas básicas agregadas da soma dos dois países, tais como PIB, inflação, déficit público, etc.;
- Grupo de Integração Física. Abrangeria representantes dos Ministérios de Transportes, Comunicações e Minas e Energia, além dos respectivos órgãos reguladores e buscaria avançar com obras de integração física que aumentassem o intercâmbio de bens e serviços e adotassem, quando possível, padrões conjuntos entre os países, para que as decisões de um se dessem em coordenação com o vizinho. Suas atividades se estenderiam ao longo de todo o período 2007-2010;
- Grupo de Harmonização de Legislação. Trataria da adoção de normas legais similares nos dois países nas áreas de mercado capitais, sistema financeiro, concorrência, trabalhista e tributária, o que exigiria criar uma série de sub-grupos. Teria que atuar em estreita sintonia com o Congresso Nacional, pois diversos aspectos nos quais a harmonização das respectivas legislações se torne necessária implicariam a aprovação de mudanças de Leis por parte do Parlamento. Teria que fazer um cronograma de mapeamento das divergências legais; elaboração de propostas de mudança; e acompanhamento do trâmite parlamentar para colocar em prática ao longo de todo o período 2007-2010;

- Grupo de Unificação Institucional. Lidaria com a adoção de códigos e critérios comuns nas áreas pertinentes, como passo prévio à unificação efetiva se houver a decisão de criar instituições de caráter supra-nacional no que couber e no ritmo adequado. Exemplos típicos disso seriam o reconhecimento mútuo de certificações; os controles fito-sanitários; o combate à aftosa; a definição de normas técnicas; etc. Nesses casos, cada país poderia adotar os mesmos procedimentos e reconhecer os atestados dos órgãos competentes do outro país, podendo em algum momento se criar um instituto comum, sendo a sede de alguns deles no Brasil e de outros na Argentina e com a presença de técnicos dos dois países no corpo técnico e decisório. No mesmo caso, podem ser incluídos os órgãos de defesa da concorrência. Como nos casos anteriores, as atividades do grupo se estenderiam ao longo de todo o período 2007-2010; e
- Grupo de Coordenação Macroeconômica. Acompanharia a evolução das respectivas economias, monitorando os acordos que forem conseguidos e eventualmente propondo um maior detalhamento das variáveis em relação às quais se pretenda ter metas comuns, sendo também válido para todo o período 2007-2010. Teria que ser subdividido em grupos, envolvendo principalmente os aspectos monetários, a cargo do Banco Central; e os fiscais, a cargo dos Ministérios da Fazenda e Planejamento.

O objetivo seria, até 2010, chegar a um efetivo mercado comum entre Brasil e Argentina, com a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capital; harmonização das legislações nacionais nos diversos campos mencionados; e avanços substanciais na coordenação macroeconômica. Isto posto, na primeira metade da próxima década, haveria uma reunião de cúpula dos Presidentes da República do Brasil e da Argentina com suas respectivas equipes econômicas para que, se até lá os planos tiverem evoluído favoravelmente, definir a viabilidade de, na ocasião, estabelecer um *deadline* para novos avanços, podendo, no limite, apontar para que, anos depois, se tome a decisão de eventualmente passar a implementar um processo de unificação monetária entre os países.

Um dos pilares dessa integração seria a convergência macroeconômica, especialmente no campo dos indicadores de metas fiscais e de inflação. Especificamente, nossa proposta é que se trabalhe com um cronograma de avanços graduais, divididos em quatro fases.

Na primeira dessas fases (Fase I) ambos países adotariam a mesma combinação de políticas, baseada no «tripé» de:

- flutuação cambial;
- sistema de metas de inflação; e
- austeridade fiscal, na forma de superávits primários robustos.

Nessa fase, os regimes de política econômica seriam praticamente idênticos entre si, mas as metas específicas seriam definidas de forma totalmente independente. Esse período, em termos de implementação, se estenderia durante 2007 e 2008. Ao longo das diversas fases, as metas de inflação para o ano t continuariam a ser definidas no ano $(t-2)$, como ocorre atualmente no Brasil.

Na Fase II, as metas macroeconômicas fiscal e de inflação dos dois países para o ano t passariam a ser pactuadas em conjunto, em meados do ano $(t-2)$, para dar tempo

aos diversos agentes políticos e econômicos para se prepararem, ficando porém aberta a possibilidade de que as metas de cada país possam eventualmente ser diferentes entre si.¹² Assim, por exemplo, as metas de inflação seriam discutidas em conjunto, mas o alvo específico de cada país poderia ser um pouco diferente que o do vizinho. As duas metas discutidas em conjunto seriam as de inflação e o piso de superávit primário. Esta fase se estenderia durante 2009 e 2010, com metas definidas em 2007 e 2008, enquanto que a primeira reunião conjunta para a definição de metas posteriores ocorreria em meados de 2009 — para definir as metas para 2011.

Na Fase III, as metas, além de serem pactuadas entre os dois países, passariam a serem idênticas entre si, tanto no que se refere ao piso de superávit primário, como à inflação. Esta fase se estenderia durante 2011 e 2012, com base nas metas definidas em 2009 e 2010.

Isto posto, se esses passos intermediários forem cumpridos com êxito, talvez em 2013, com base nas metas definidas em 2011, poderia se iniciar a Fase IV, que implicaria reforçar os acordos, eventualmente envolvendo alguma forma mais forte de coordenação bilateral temporária, rumo a uma unificação monetária no prazo de alguns anos, talvez entre 2015 e 2017, ou seja, de 2 a 4 anos depois da decisão, incluindo, no caso, a criação de um Banco Central unificado e a escolha do nome e das características da nova moeda.

8. A INCORPORAÇÃO DE URUGUAI, PARAGUAI E CHILE¹³

O estreitamento da integração entre Brasil e Argentina estaria para a integração da América do Sul como o acordo entre os países que assinaram o Tratado de Roma esteve historicamente há quase 5 décadas para a formação da União Européia, ou seja, seria o embrião de uma união maior entre um grupo mais numeroso de países. Nesse sentido, se no prazo acima mencionado, digamos, por exemplo, 2013, daqui a 8 anos, os dois países estiverem em condições de estabelecer um *deadline* para a unificação monetária entre eles, em algum momento do período 2015-2017 poderiam paralelamente negociar os termos de entrada nesse acordo dos demais membros originais do Mercosul — Paraguai e Uruguai — e também do Chile. No caso dos dois primeiros, as questões-chave seriam:

- definir os critérios de elegibilidade, uma vez que esses países poderiam ter interesse em participar do empreendimento; e
- estabelecer os mecanismos de participação de funcionários nacionais e de representação no *board* das instituições supra-nacionais que forem criadas,

12 Considerando que atualmente a inflação na Argentina é superior à brasileira, isso permitiria alguns anos de folga para facilitar o processo de convergência entre as respectivas taxas.

13 Uruguai e Paraguai devem merecer uma atenção especial pelo fato de terem sido sócios fundadores do Mercosul e assinantes do Tratado de Ouro Preto em 1994 com Brasil e Argentina. Chile e Bolívia se incorporaram posteriormente ao bloco, com «status» diferenciado, estratégia seguida depois por outros países. O caso da Bolívia, especificamente, será tratado na seção seguinte. As considerações aqui feitas sobre o Chile se prendem ao caráter de «selo de qualidade» que poderia ter a formação de um bloco do qual fosse membro o país com o melhor retrospecto macroeconômico na América Latina nos últimos 20 anos.

com ênfase na autoridade monetária, que nesse caso passaria a ser denominada de «Banco Central do Mercosul».

No caso do Chile, especificamente, a questão principal a tratar seria o padrão de relacionamento comercial com o resto do mundo, uma vez que se trata de uma economia atualmente muito mais aberta que as do Mercosul, por ter uma tarifa externa muito menor. No contexto da eventual formação da ALCA, porém, a tendência é que isso tenda a ser algo a caminho de ser superado, de modo que não seria descabido imaginar que, até meados da próxima década, o Mercosul e o Chile possam ter a mesma estrutura tarifária. Nesse contexto, o país andino passaria a ter um incentivo que hoje não tem para se integrar com a região, pois adotar hoje a Tarifa Externa Comum do Mercosul implicaria elevar as tarifas e portanto penalizar os consumidores chilenos. Porém, resolvido esse problema, o Chile poderia se beneficiar da conformação de um espaço econômico amplo com Brasil e Argentina, enquanto que para estes haveria um benefício em se integrar com quem é, reconhecidamente, o país com a melhor administração macroeconômica na América Latina nos últimos 20 anos e uma espécie de «marca» de estabilidade econômica.

A dificuldade de ter membros de todos os países no *board* do Banco Central sugere que, nesse caso, se definam esquemas por meio dos quais, por exemplo, o Chile poderia representar os países menores, da mesma forma que se faz nos órgãos multilaterais com as cadeiras de alguns Diretores. Isso daria a esses países uma defesa dos seus interesses de excelente qualidade; aumentaria a responsabilidade dos representantes do Chile; e seria uma solução institucional que poderia ser aceita por Brasil e Argentina.

Nesse caso, o Banco Central do Mercosul teria no seu Diretório representantes de Brasil, Argentina e Chile e seu *staff* incluiria funcionários desses países e mais Uruguai e Paraguai. Caberia definir então, através de negociações específicas entre as respectivas dirigências nacionais, o país e a cidade onde funcionaria o Banco Central do Mercosul (BCM) e o esquema de escolha e o tempo de mandato dos seus Presidentes e Diretores. Estabelecida a União Monetária inicialmente entre Brasil e Argentina, conforme antes citado e negociados os termos da ampliação da área da nova moeda em algum momento da década de 2010, a área poderia se ampliar e os novos países se integrariam ao funcionamento do Banco Central unificado, dependendo da velocidade dos acontecimentos e após um período prudente de 2 a 4 anos entre a tomada dessa decisão de ampliação e a adesão dos países ao esquema originalmente definido entre Brasil e Argentina.

9. A POSSIBILIDADE DE INGRESSO DE OUTROS SÓCIOS

A prazo mais longo, resta discutir se o movimento apontado seria um embrião do que na visão de alguns poderia vir a ser uma Área Monetária Comum da América do Sul como um todo, ou um fenômeno limitado a um Mercosul apenas parcialmente ampliado. Talvez a segunda visão seja a mais apropriada. Há dois países que poderiam se incorporar ao esquema mencionado, em um prazo de tempo mais dilatado. O primeiro deles seria a Bolívia. Sua adesão teria a vantagem, para o Brasil, de poder «desdolarizar» a discussão acerca das tarifas de venda de gás, que poderiam ser acertadas na mesma moeda que fosse ser utilizada pelos dois países. Além disso, trata-se de um país que há

20 anos que tem uma inflação baixa e que tem uma certa integração com a região, especialmente com o Brasil. No outro prato da balança, pesam contra essa iniciativa a recente instabilidade institucional e outros desequilíbrios macroeconômicos do país, além de certas dúvidas acerca da própria integridade nacional, pela existência de diferentes etnias. Se ele vier a ingressar em uma área monetária com os demais países, seria talvez o caso de estabelecer uma política para as regiões mais pobres do bloco — o que afetaria também o Paraguai — nos moldes da que foi implementada durante décadas na Europa. De qualquer forma, estamos falando de algo que provavelmente, se ocorrer, só se daria daqui a pelo menos 10 anos, uma vez completada a unificação monetária dos demais países, o que, em um contexto fiscal muito melhor do que o atual, poderia permitir à Argentina e ao Brasil dispor de recursos tributários que possam desempenhar esse papel.

O segundo país seria o Peru. Neste caso, cabe ressaltar que ele teve um desempenho que, além de ter se caracterizado por uma inflação muito baixa, foi o segundo melhor crescimento da América Latina nos últimos 15 anos (Tabela 4). Além disso, trata-se de um país que há mais de 10 anos que está relativamente afastado do Pacto Andino e aberto para outras formas de associação e que assinou um tratado específico de adesão ao livre comércio com os países do Mercosul em 2003. Conseqüentemente, há razões para o ingresso do país no bloco de uma possível União Monetária ampliada, uma vez consolidada a fase inicial da mesma.

No caso dos demais países da região, esse potencial é muito menor. O Equador já fez a sua escolha pela dolarização e dificilmente irá trocar o dólar pela moeda de um Mercosul ampliado. E quanto aos demais membros da Comunidade Andina de Nações (Colômbia e Venezuela) além de existir uma selva a separá-los do bloco do Mercosul, os vínculos comerciais com os EUA são muito mais fortes que com o Mercosul, motivo pelo qual não existiriam maiores motivações do *establishment* empresarial desses países numa associação desse tipo. Além disso, a Colômbia tem um conflito interno grave que seria crucial resolver antecipadamente e a Venezuela acabou de passar por um conflito político agudo, que, pelo menos no início, seria conveniente dissociar da imagem de estabilidade política que se deseja associar à região.

**Tabela 4 — Taxas de crescimento — Média 15 anos:
1991-2005 (% a. a.)**

País	Taxa de crescimento do PIB (%)
Chile	5,1
Peru	3,8
Argentina	3,0
México	2,9
Brasil	2,6
América Latina	2,7

Fonte: CEPAL. Para 2005, previsão Morgan Stanley.

10. CONCLUSÕES

Entre 2002 e 2004, as exportações para a Argentina cresceram 215 %, contra um aumento das vendas brasileiras para o resto do mundo de 54 %. Na comparação entre esses mesmos dois anos, enquanto a Balança Comercial com a China melhorou apenas US\$ 800 milhões, devido a preços e ao aumento da venda de *commodities*, a do Brasil com a Argentina melhorou US\$ 4,2 bilhões, pela expansão da venda de manufaturados (Tabela 5). Em 2005, o Brasil deverá voltar a ter déficit na sua relação comercial com a China, enquanto que o Brasil estará exportando à Argentina mais de 40% na comparação com 1998, antes da crise do país vizinho, em que pese a gigantesca desvalorização ocorrida — muito maior do que a nossa. E, curiosamente, quem lê os jornais, ofuscado pelo fenômeno do crescimento chinês, fica com a impressão de que a China é o Eldorado das exportações brasileiras e vê seguidos apelos para esquecer a relação com a Argentina, que tantos prejuízos causaria ao Brasil. Essa visão embute um erro gigantesco de perspectiva. Nosso país deveria fazer exatamente o oposto e reforçar os vínculos com o seu principal vizinho.

Tabela 5 — Intercâmbio comercial do Brasil com Argentina e China (US\$ bilhões)

Exportações brasileiras	1998	2002	2004	2005 ^a
Argentina	6,7	2,3	7,4	9,5
China	0,9	2,5	5,4	5,0
Importações brasileiras	1998	2002	2004	2005 ^a
Argentina	8,0	4,7	5,6	6,5
China	1,0	1,6	3,7	5,5
Saldo comercial	1998	2002	2004	2005 ^a
Argentina	-1,3	-2,4	1,8	3,0
China	-0,1	0,9	1,7	-0,5

^a Estimativa dos autores, com base nos dados até março.

Fonte: MDIC.

Assumindo que o Brasil siga o rumo mantido ao longo dos últimos anos, de integração com a economia mundial, ajuste fiscal e combate à inflação, na definição estratégica de se ao Brasil convém ou não estabelecer uma parceria estreita com a Argentina para moldar o futuro conjunto das duas economias ao longo das próximas décadas, podem-se considerar uma de duas hipóteses. A primeira é que as trajetórias dos dois países sejam similares entre si, com crescimento a taxas próximas; níveis de inflação e resultados fiscais não muito diferentes entre as economias; continuidade do nível relativo atual da renda *per capita*; e instituições e economias parecidas, em linhas gerais. A pergunta natural que resulta disso é: por que não aproveitar esses paralelos

para caminhar na direção da formação de um mercado comum que, no limite, possa derivar em um projeto de moeda comum?

A segunda hipótese, oposta à primeira, é que os conflitos recentes da Argentina com os credores e as empresas afetadas pelas quebras de contratos praticadas com o fim da conversibilidade em 2001 deixem seqüelas, o país não seja bem sucedido na sua reintegração à comunidade global e, em conseqüência, a taxa de crescimento de longo prazo da economia argentina seja prejudicada *vis a vis* a brasileira. Sem entrar no mérito de se a interpretação é procedente ou não, haveria, nesse caso, uma pergunta que se imporia: é do interesse do Brasil evitar ter como principal vizinho um país que cresça menos do que ele? Faz sentido que um parceiro que pode estar a caminho de absorver em torno de 10% das nossas exportações seja parte da nossa estratégia de desenvolvimento. O Brasil não pode fazer nada para influenciar se nos próximos 20 ou 30 anos a Alemanha ou a África do Sul — países distantes da nossa realidade — vão crescer 2%, 3% ou 4% a.a., mas pode desempenhar um papel importante para definir a que taxa vai crescer a Argentina. Se há riscos de que uma institucionalidade inadequada afete negativamente o crescimento dos nossos vizinhos, por que não tentar influenciar, em espaços supra-institucionais a serem criados, a escolha dessas políticas? Se o Brasil está convencido do acerto das suas políticas e se há condições de que algumas delas sejam cristalizadas em instituições comuns — por exemplo, com tratados com parâmetros fiscais *à la* Maastricht ou mediante a criação de um Banco Central regional — por que desperdiçar a chance de influenciar a adoção de políticas que levem a que nas próximas décadas a Argentina cresça a uma média anual de 4% ao invés de 3%; ou de 5% ao invés de 4%?

Por outro lado, um raciocínio similar não pode ser estendido, pelo menos mecanicamente, a todos os vizinhos, contrariamente ao que aconteceu no caso europeu, por uma questão de magnitudes relativas. Na União Européia, por maior que fosse a força da economia alemã, houve tradicionalmente um certo equilíbrio entre os tamanhos relativos da Alemanha, Inglaterra, França, Itália e, mais recentemente, da Espanha, que forçavam naturalmente a criação de arranjos que procurassem levar em conta os interesses de cada uma das partes, dada a relativa paridade de forças. No Mercosul, porém, o fato de Brasil e Argentina representarem em torno de 95% do PIB regional, inibe forçosamente a criação de espaços institucionais baseados na representação unitária dos países. Por isso, Brasil e Argentina precisam definir um espaço próprio de atuação para algumas questões que dizem respeito especificamente à integração bilateral entre eles, mesmo que futuramente os eventuais acordos alcançados possam ser abertos à participação de terceiros.

É comum se ouvir reflexões no Brasil como a de que o Mercosul teria sido uma «escolha errada» dos países que dela formam parte, erro do qual, supostamente, as crises registradas no período 1998-2002 seriam uma «prova». A rigor, o problema é que nem o Brasil nem a Argentina teriam deixado de sofrer as conseqüências das crises do principal parceiro regional, com ou sem Mercosul, pelo simples fato de quem um é vizinho do outro. Quando o Brasil foi levado a deixar o real desvalorizar em 1999, as conseqüências de qualquer forma sido dramáticas para a Argentina e o seu plano de conversibilidade, mesmo que o Mercosul não existisse. Analogamente, quando a economia da Argentina «encolheu» em torno de 20% nos 4 anos 1999-2002, o Brasil teria sofrido

um impacto negativo sobre as suas exportações, com ou sem a existência do mencionado acordo. Ou seja, os problemas que os dois países se causaram mutuamente decorrem não da existência do bloco e sim da própria vizinhança.¹⁴ Mais ainda: se o bloco funcionasse efetivamente de acordo com as regras de um mercado comum, talvez nada disso teria ocorrido, pois não haveria as disparidades de políticas verificadas ao longo dos anos. Com a formação de um mercado comum na região, o desempenho dos países tenderia a ser mais homogêneo e coordenado entre si.

O Governo brasileiro tem sido acusado nos últimos tempos de não ter reagido à altura das restrições comerciais impostas pela Argentina à entrada de produtos brasileiros naquele país. Nossa visão, contrariamente à opinião aparentemente dominante à luz do que se pode ler nos artigos publicados na imprensa e na manifestação de diversos analistas, é que a rigor, o Brasil, longe de se afastar do nosso principal vizinho, deveria reforçar a aposta nos vínculos com a Argentina, no contexto de uma redefinição completa da estratégia de relacionamento com o Mercosul. Este deveria ser transformado numa ALC, dando-se liberdade aos seus membros, tanto para que procurassem assinar acordos de livre comércio com terceiros sem necessidade de consultar os demais países do bloco, como para assinar acordos entre si que fossem além do livre comércio, sem comprometer necessariamente o conjunto dos países do Mercosul.

Isto posto, o Brasil deveria agir em duas frentes. Por um lado, procurando fazer com que esse novo Mercosul, com um *down-grade* de um degrau para se tornar apenas uma ALC, fosse ampliado para toda a América do Sul, de tal modo que, até 2010 ou 2015, se pudesse ter uma ALC que abrangesse desde a Terra do Fogo até o México. Por outro, negociando com a Argentina um tratado bilateral específico no qual, recriando o espírito do Tratado de Assunção, mas agora limitado especificamente a esses dois países, se avançasse firmemente no caminho da constituição de um mercado comum.

Nesse contexto, a relação bilateral com a Argentina seria repactuada e o Brasil poderia aceitar sentar à mesa para negociar questões como a vigência do acordo automobilístico; a eventual adoção de restrições voluntárias temporárias às exportações; etc. Em troca, a Argentina teria que contemplar a plena adesão às regras de livre comércio a serem estabelecidas alguns anos à frente; incorporar o açúcar ao bloco; etc.

O importante é que se avance na formação de uma área geográfica onde o mercado ampliado pela união dos dois países funcione como um poderoso fator de atração de investimentos, com base na estabilidade econômica a duras penas alcançada pelos dois países e no que se espera que de agora em diante seja um ambiente de estabilidade de regras e de vigência de um grau que é desejável que seja crescente de coordenação macroeconômica. Se a liderança política dos dois países for forte o suficiente para resistir aos *lobbies* protecionistas de cada economia e, ao mesmo tempo, exercer o comando que leve à implementação efetiva dos acordos por parte das respectivas burocracias, o potencial que um acordo desse tipo teria seria enorme. Sacrificar essa possibilidade, devido a problemas surgidos em setores específicos, seria capitular diante de uma concepção míope do que devam ser as escolhas estratégicas de cada país.

14 Como frisa Félix Peña, «la geografía juega un papel crucial para explicar el predominio de la lógica de la integración» (Peña, 2000, página 99).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACCIOLY, Elizabeth (2003): *Mercosul e União Européia: estrutura jurídico-institucional*, Curitiba, Juruá, 3ª ed.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de (1998): *Mercosul: fundamentos e perspectivas*, São Paulo, LTr.
- (2003): «O Mercosul em crise: que fazer? », en *Tempo Exterior, revista de análise e estudos internacionales*, Baiona, Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional, vol. IV, n.º 6, janeiro-junho, pp. 111-122.
- BRODA, Miguel Angel (2005): entrevista ao jornal *Valor Econômico*, 11 de janeiro.
- CASELA, Paulo Borba (org.) (2000): *Mercosul: integração regional e globalização*, Rio de Janeiro, Renovar.
- LAFER, Celso (2001): «Brasil-Argentina. Una relación estratégica», conferência feita por ocasião da cerimônia de entrega do título de doutor honoris causa da Universidade de Buenos Aires, 14 de agosto de 2001; publicado posteriormente em *Archivos del Presente*, Buenos Aires, ano 7, número 25, julho/setembro de 2001.
- MARCONINI, Mário e GIAMBIAGI, Fabio (2004): «Após a ‘paciência estratégica’, o que? », in Fabio GIAMBIAGI; José Guilherme REIS; e André URANI: *Reformas no Brasil: balanço e agenda*, editora Nova Fronteira.
- NAVAJAS, Fernando (2004): «Escenarios macroeconómicos: consistência, riesgos y desafíos»; documento apresentado no 40.º Colóquio Anual de IDEA, Mar del Plata, 3 novembro.
- PEÑA, Félix (2000): «Reflexiones desde el Mercosur», en *Archivos del Presente*, Buenos Aires, ano 6, número 22, outubro/dezembro.
- PROSPECTIVA-CONSULTORIA BRASILEIRA DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS (2003): «Interessa uma nova retomada do Mercosul? », número 37, 14 de novembro.
- SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA-SPE (2004), «Reformas microeconômicas e crescimento de longo prazo», Ministério da Fazenda, Brasil, dezembro.
- VENTURA, Dayse (2003): *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia*, Barueri, Editora Manole.

Resumen

El Mercosur enfrenta problemas que derivan del no cumplimiento de sus objetivos principales: la efectivización de una zona de libre comercio y de una unión aduanera con normas y tarifas verdaderamente comunes. Estos problemas no son, sin embargo, el resultado de las fragilidades propias del Mercosur o de sus deficiencias institucionales, sino consecuencia de la inestabilidad macroeconómica que alcanzó a sus principales países miembros y de las dificultades derivadas de los procesos inconclusos de estabilización. Para vencer esta fase, el artículo recomienda la profundización del proceso de integración entre Brasil y Argentina, al mismo tiempo que se abren un espacio y un cronograma adicionales para la adecuación de las reglas relativas a la unión aduanera a la situación actual de reconstrucción del bloque, según una arquitectura flexible, que contemple al mismo tiempo la reafirmación de las metas originales, retrasadas en el tiempo, y progresos operativos en la coordinación de políticas macroeconómicas, en Estabilidad, Desarrollo, Integración y Previsibilidad, a ser implantado entre 10 y 15 años, como forma de restaurar la credibilidad interna y externa del Mercosur.

Palabras clave: Brasil, Mercosur, integración regional, Argentina.

Abstract

The Mercosur faces problems derived from the unfulfilment of its main objectives, which are a free commerce zone and a union customs with norms and tariffs in common. However, these problems are not the result of the Mercosur fragilities or its institucional deficiencies, but the consequence of the macroeconomic instability that reached its main member countries, with the difficulties resulting from unfinished processes of stabilization. To overcome this phase, this article recommends to deepen in the process of integration between Brazil and Argentina. At the same time, a space and an additional schedule to adequate the relative rules of the customs union to the present situation of reconstruction of the block are being opened according to a flexible architecture that holds the reaffirmation of the originals goals, delayed in time, and the progress in the coordination of macroeconomic politics which are similar (but not equal) to the Maastricht treaty. As a way to restore the internal and external credibility of the Mercosur, the authors propose a Pact of Stability, Development, Integration and Predictability to be implemented in a period of 10 to 15 years.

Key words: Brasil, Mercosur, regional integration, Argentina.

Resumo

O Mercosul enfrenta problemas derivados do não cumprimento de seus objetivos principais, quais sejam, a efetivação de uma zona de livre comércio completa e uma união aduaneira integrada por normas e tarifas verdadeiramente comuns. Esses problemas não são, contudo, o resultado de fragilidades próprias ao Mercosul ou de suas deficiências institucionais, e sim a consequência da instabilidade macroeconômica que atingiu seus principais países membros, com as dificuldades derivadas de processos inconclusos de estabilização. Para vencer essa fase, o artigo recomenda o aprofundamento do processo de integração entre o Brasil e a Argentina, ao mesmo tempo em que se abre um espaço e um cronograma adicionais para a adequação das regras relativas à união aduaneira à presente situação de reconstrução do bloco, segundo uma arquitetura flexível que comporta ao mesmo tempo a reafirmação das metas originais, mas delongadas no tempo, e progressos operacionais no sentido da coordenação de políticas macroeconômicas num estilo similar, mas não semelhante, ao Tratado de Maastricht. Propõe-se um Pacto de Estabilidade, Desenvolvimento, Integração e Previsibilidade, a ser implementado entre 10 e 15 anos, como forma de se restaurar a credibilidade interna e externa do Mercosul.

Palavras-chave: Brasil, Mercosul, integração regional, Argentina.

Copyright of Cuadernos del CLAEH is the property of Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.