

MERCOSUL: DO OTIMISMO À RESIGNAÇÃO

Paulo Roberto de Almeida*

RESUMO

Ensaio sobre os problemas e desafios do Mercado Comum do Sul (Mercosul), discorrendo sobre a natureza das dificuldades e discutindo as perspectivas abertas ao desenvolvimento de médio prazo do bloco. O Mercosul, cujo projeto original de estabelecimento de um mercado comum num prazo relativamente curto nunca chegou a ser implementado, passou por diversas crises, algumas induzidas externamente, outras provocadas por desequilíbrios internos. Seus principais problemas, todavia, estão vinculados às políticas macroeconômicas e setoriais dos seus dois maiores membros, Brasil e Argentina, e ao caráter errático destas. Aos problemas conjunturais registrados em seu itinerário, agregaram-se novas orientações políticas a partir de 2003, trazendo um desvio do foco principal na liberalização comercial para a diversificação política, diversos novos componentes de caráter social, assim como uma falta geral de compromisso com os objetivos prioritários do bloco. Em função dos desequilíbrios e contradições acumulados, não é provável uma correção dos problemas no futuro previsível. Subsiste, portanto, uma indefinição quanto ao seu futuro, que depende, como sempre dependeu, das lideranças políticas.

Palavras-chave: Mercosul; Brasil; Argentina; crise institucional; desafios; perspectivas.

MERCOSUR: FROM OPTIMISM TO RESIGNATION

ABSTRACT

Analytical essay about current problems and challenges of Mercosur, going over the nature of those difficulties, and discussing probable perspectives for the bloc in the mid-term range. The original mandate of Mercosur, to arrive at a common market in a relatively short term period, was never fulfilled, and the bloc went over many crises, some induced externally, other provoked by internal disequilibria. Main problems, though, are connected to the macroeconomic and sectorial policies of their two major members, Brazil and Argentina, and to their erratic character. Adding to the temporary problems in Mercosur's itinerary, there were new political guidance starting in 2003, which resulted in a redirection of the primary commitment to trade liberalization toward a political diversification and social concerns, not to mention the non committal stance regarding the original goals of the bloc. Taking into account the disequilibria and contradictions plaguing Mercosur, it is unlikely a timely correction in the foreseeable future. Probably outcome, then, is a remaining non definition as to Mercosur's future, always dependent on its political leaderships.

Keywords: Mercosur; Brazil; Argentina; institutional crisis; challenges; perspectives.

JEL: F2; F5.

* Doutor em ciências sociais pela Universidade de Bruxelas, diplomata de carreira e professor de economia política nos programas de mestrado e doutorado do Centro Universitário de Brasília (UNICEUB).

1 MALES DE ORIGEM: NÃO UM BLOCO, MAS UMA ASSEMBLAGEM DE PAÍSES

Embora alguma retrospectiva seja sempre útil, não é estritamente necessário, para fins desta análise, retomar em detalhes todo o itinerário do Mercado Comum do Sul (Mercosul) desde o momento de sua criação, passando por suas etapas sucessivas de desenvolvimento comercial e político e, em especial, por seus momentos de crise e de desvio dos objetivos originais, até chegar à conjuntura atual e seus possíveis desdobramentos nos anos que virão. Não é preciso, tampouco, resumir cada uma de suas realizações bem-sucedidas, mediante o exame sintético dos arranjos setoriais negociados e em funcionamento, uma vez que a análise que se pretende conduzir aqui é de caráter geral, destacando os desafios à frente, sem entrar na questão dos instrumentos criados ou dos fluxos comerciais e demais intercâmbios existentes internamente. Estudos desse tipo podem ser encontrados em análises sintéticas já incorporadas à literatura desse campo (Marques, 2011; Barbosa, 2007; Almeida, 2013).

Ainda assim, uma breve recapitulação de suas principais etapas pode ser útil para tentar definir o que tem acontecido com o bloco. Serão consideradas, em primeiro lugar, as questões de política comercial e, de forma geral, as orientações de política econômica, que constituem o coração do Mercosul, para abordar, em seguida, os temas institucionais e políticos, que também representam elementos relevantes da construção integracionista.

A literatura acumulada sobre o bloco, no Brasil e nos países vizinhos, tem abordado as diferentes facetas do processo de integração – econômica, política, social e jurídica (Ribeiro, 2013) – e tem contribuído para uma compreensão razoável do que foi o Mercosul em sua origem, como ele evoluiu ao longo das duas primeiras décadas e sobre quais são seus principais problemas. Assim, a tarefa aqui será tentar antecipar alguns de seus desenvolvimentos prováveis, com base tanto na literatura consolidada quanto no legado acumulado pelo bloco em seus primeiros vinte anos (Resende e Mallman, 2013), com apoio também na observação direta das políticas de integração seguidas pelos seus membros e associados, ou seja, a prática efetivamente registrada dos Estados-partes que possui incidência direta no e para o processo de integração.

Uma análise com tais intenções teria de ser bem mais conceitual, e mais institucional, do que propriamente focada nas políticas nacionais, uma vez que é o perfil geral do edifício integracionista que deveria determinar o curso atual e futuro do bloco. Ocorre, porém, que a presença política e o ativismo dos dirigentes máximos dos países-membros são de tal forma relevantes para a definição de suas principais políticas, que a moldura institucional e os instrumentos operacionais mais importantes acabam sendo relegados a segundo plano nas reuniões definidoras das grandes orientações do bloco. Por esse ponto de vista, o Mercosul aparece como bem menos institucionalizado – e dotado de menor respeito ao seu quadro legal – do que outros esquemas de integração, mais ou menos profundos, como podem ser experimentos complexos como o da União Europeia (UE), ou mesmo simples zonas de livre comércio, como é o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio – North American Free Trade Agreement (Nafta).

Não surpreende, portanto, que qualquer digressão sobre a evolução futura do Mercosul se apresente como difícil, senão impossível, visto que altamente dependente do comportamento aleatório – por vezes até errático – das lideranças políticas de cada um dos países, dada a personalização dos sistemas políticos nacionais e do próprio processo de integração. O caráter oscilante da evolução do Mercosul pode inclusive ser determinado por fatores totalmente contingentes, como ocorreu em junho de 2012, na reunião de cúpula de Mendoza, quando o Paraguai foi suspenso pelos três outros membros por

suposta “ruptura democrática” – na verdade uma crise política interna – interpretada e sancionada sem que necessariamente tenham sido seguidos os requerimentos do próprio Protocolo de Ushuaia¹ (1998), que determinavam consultas com a parte afetada antes de qualquer aplicação de sanções.

A despeito da adesão de todos os países – até por rotina burocrática – a um conjunto mínimo de regras de política comercial, estas vêm sendo alteradas de maneira crescente e arbitrária pelo ativismo político-econômico de cada um dos Estados, na ausência de mecanismos mais aperfeiçoados para uma melhor coordenação das políticas econômicas nacionais e até de vontade política para tanto (Barbosa, 2007). Alguns analistas isentos reconhecem o desvio de rota registrado a partir do início dos anos 2000, quando a componente comercial perdeu importância relativamente aos elementos políticos, sociais e mesmo culturais do Mercosul, observando-se ainda uma introversão de suas principais orientações negociadoras (Almeida, 2011c).

Durante as primeiras duas décadas de existência do Mercosul, o itinerário do bloco tinha sido marcado por uma característica básica: suas configurações essenciais foram construídas não tanto a partir da arquitetura institucional ou do funcionamento interno do bloco, mas sim com base nas orientações políticas, sobretudo comercial, de seus dois principais membros, a Argentina e o Brasil. De fato, esse foi o elemento definidor do itinerário do Mercosul, desde suas primícias, até a crise de 1999, quando uma primeira ruptura ocorreu no funcionamento do bloco, determinada pelo desequilíbrio cambial brasileiro, seguido da rápida deterioração da situação na Argentina e da total implosão do modelo econômico posto em funcionamento no momento da criação do bloco, em 1991 (Almeida, 2011b).

Os anos seguintes foram não apenas de letargia nos entendimentos internos, como de retrocesso nos compromissos de abertura recíproca, em grande medida provocado pela atitude da Argentina de fechar seus mercados à competição setorial dos demais membros, dada a preocupação com emprego e sobrevivência de suas indústrias numa conjuntura de fortes ajustes pós-crise. Nova ruptura no funcionamento interno do bloco ocorreu em meados de 2012, quando o processo foi alterado de forma substantiva a partir do ingresso irregular da Venezuela, admitida na ausência e contra a opinião do Paraguai, temporariamente suspenso das reuniões do bloco em função de uma crise política interna no país guarani, identificada pelos três outros membros como constituindo uma “ruptura democrática”, no sentido definido pelo Protocolo de Ushuaia de 1998 (Paz, 2013). Tudo leva a crer que esse será o molde formal no qual o Mercosul se desenvolverá – se desenvolvimento houver, no sentido substantivo e cumulativo da palavra – no futuro previsível: a partir das decisões políticas adotadas de forma voluntarista pelos três grandes sócios do bloco.

Em outros termos, não são tanto os atos constitutivos – Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto² – ou os instrumentos acessórios –, protocolos e acordos setoriais, inclusive sobre solução de controvérsias – ou sequer o conjunto de normas definidoras de suas políticas setoriais – comerciais e outras – que determinarão o curso a ser seguido pelo Mercosul, e sim as políticas internas dos três sócios maiores, com seus reflexos no processo de integração. São estas políticas que se afiguram decisivas, não

1. Trata-se de um pacto assinado em 24 de julho de 1998, na cidade argentina de Ushuaia, pelos quatro Estados-membros do Mercosul (Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai) e mais dois Estados-associados (Bolívia e Chile), reafirmando o compromisso democrático entre os participantes do bloco.

2. O Tratado de Assunção foi assinado em 26 de março de 1991, entre a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com o intuito de criar um mercado comum entre os países acordados, formando, então, o que popularmente foi chamado de Mercosul. Mais tarde, em 1994, o Protocolo de Ouro Preto foi assinado como um complemento que estabelecia que o Tratado de Assunção fosse reconhecido juridicamente e internacionalmente como uma organização.

exatamente para influenciar no que ele deveria, ou no que ele poderia ser, mas para o que o bloco vai ser concretamente.

2 OBJETIVOS COMUNS E CONVERGÊNCIA DE POLÍTICAS ECONÔMICAS

A base de todo e qualquer empreendimento integracionista é a existência de uma vontade comum aos participantes, o mais possível convergente, no sentido de adotar as medidas necessárias, no plano interno, de maneira a viabilizar os requerimentos do processo de desmantelamento de barreiras à formação de um espaço econômico comum. Esse foi, por exemplo, o quadro político que presidiu à primeira fase da integração europeia, a partir da proposta de uma comunidade setorial afetando a produção e o comércio do carvão e do aço (1950-1951). Do mesmo modo, propósitos semelhantes, embora simplesmente livre-cambistas, estiveram em atuação na América do Norte, desde os primeiros ensaios de liberalização comercial entre os Estados Unidos e o Canadá (1965 e 1988) até a aprovação do Nafta, no início dos anos 1990 (Maia e Cunha, 2013).

Se, em algum momento, essa comunhão de propósitos existiu entre os membros do Mercosul – e ela foi bem mais evidente na dramática conjuntura de saída dos regimes autoritários militares, em meados dos anos 1980 – e se manifestou nos impulsos sucessivos que levaram do Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice), em 1986, ao Tratado de Integração Bilateral Brasil-Argentina, em 1988, logo depois à Ata de Buenos Aires, em 1990, que decidiu acelerar o processo, e finalmente ao Tratado de Assunção (TA), de formato quadrilateral, em 1991, que criou o Mercosul em sua forma atual, essa vontade há muito parece ter deixado de existir. Não é difícil de se chegar a esta conclusão ao se constatar, no decurso da segunda década do bloco, a adoção progressivamente crescente, por parte dos dois membros mais importantes, de medidas unilaterais de caráter exclusivamente nacional que passaram a afetar o quadro regional no que ele tinha de mais relevante: sua conformação jurídica como personalidade de direito internacional sob a forma de uma união aduaneira. Não é difícil imaginar que o ingresso da Venezuela no bloco, em condições particularmente peculiares, venha a contribuir para esse quadro errático no processo decisório e de ambiguidades na implementação das medidas institucionais e de funcionamento do Mercosul.

Em qualquer hipótese, é indispensável lembrar que, desde o seu início bilateral, o Mercosul pretendeu seguir um modelo mais sofisticado do que os então existentes na região – limitados a simples acordos preferenciais ou esquemas de livre comércio – para aproximar-se de um padrão europeu de integração, adotando o objetivo final de um mercado comum. Este era o objetivo declarado, aliás, estabelecido formalmente no TA, que deveria ser alcançado, com otimismo, em 1º de janeiro de 1995. Seria útil recordar também que, a partir dessa data, o Mercosul foi declarado “personalidade de direito internacional”, querendo isso presumivelmente significar que o bloco estava pronto a negociar, em seu próprio nome, acordos comerciais com terceiras partes e outros compromissos no plano multilateral.

De fato, o Mercosul engajou-se em negociações coletivas tanto no plano regional, com os demais membros da Associação Latino Americana de Integração (Aladi), como no plano hemisférico, em especial no contexto do projeto americano da Área de Livre Comércio das Américas (Alca); e também no inter-regional, entre o Mercosul e a UE; e, mais importante, no contexto da rodada de negociações comerciais multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC). Em todas essas ocasiões, com muito poucas exceções, a coordenação interna ao Mercosul parece ter sido mais complicada do que as negociações com os demais parceiros, *stricto sensu*. Isso se deveu – e ainda se deve, e talvez continue

a se dar no futuro – ao fato que os interesses nacionais e as posições negociadoras dos membros do Mercosul são muito diferenciados entre si, em função de posicionamentos distintos quanto às opções de políticas econômicas de cada um deles, o que apenas reflete tipos de inserção e de orientação em políticas macroeconômicas e setoriais (especialmente comerciais e industriais) também muito diversos entre si. Entre as explicações levantadas para tratar desta questão, as “assimetrias estruturais” têm sido aventadas como a causa principal dessa diferenciação de objetivos, o que não parece constituir hipótese razoável para a origem das dificuldades do bloco.

A disparidade de políticas econômicas nacionais parece ser o elemento central que explica o precário estabelecimento dos pilares essenciais do empreendimento integracionista em sua segunda década de existência. É o que fundamenta a dúvida sobre se, no futuro de médio prazo, o Mercosul conseguirá ou não cumprir os requisitos básicos de seu projeto constitutivo, o acabamento de sua união aduaneira, com vistas a avançar para o prometido mercado comum. A incapacidade dos países em completar o próprio programa estabelecido na origem, para o Mercosul, constitui, atualmente, o elemento central de seu desenvolvimento no futuro de curto e médio prazo, ou seja, a partir da terceira década de sua existência.

A fim de interpretar as vias prováveis de evolução futura do Mercosul, em face dos problemas remanescentes e das tendências sistêmicas que se observam atualmente no bloco, em especial, no que respeita ao comportamento dos seus protagonistas mais importantes, duas linhas de explicações serão apresentadas a seguir: quanto aos procedimentos e quanto à substância do processo de integração.

Em relação, em primeiro lugar, aos procedimentos, e admitindo-se a premissa estabelecida ao início – que condiciona a evolução do bloco às orientações políticas dos seus maiores sócios, processo, aliás, vinculado ao alto grau de personalização do método decisório, típico do presidencialismo altamente instável que vige na região –, pode-se vincular o futuro do Mercosul ao que determinarem os presidentes e os mais altos responsáveis econômicos do Brasil, da Argentina e, doravante, da Venezuela. No que tange, em segundo lugar, à substância do processo, cabe enfatizar que, a despeito de toda a retórica política em torno do Mercosul e das iniciativas adotadas pelos governos dos Estados-partes no terreno político (e em suas derivações sociais, culturais, educacionais e outras), a essência do processo só pode ser econômica e comercial. Enquanto não se avançar nesse terreno, é propriamente uma ilusão falar de reforço ou de ampliação da integração.

Se estas linhas explicativas guardam consistência com a realidade registrada em sua segunda década de existência, cabe reconhecer que o Mercosul desviou-se significativamente de seus objetivos originais, a ponto de raramente a agenda de reuniões, na fase recente, ocupar-se do cumprimento das metas estabelecidas no Artigo 1º do TA. O que deveria ser o ponto de partida da integração – o livre comércio pleno e o correto funcionamento da união aduaneira – parecer ter se convertido num objetivo distante, praticamente ausente dos discursos políticos da fase recente. Este quadro não parece ter se alterado na atualidade (Marques, 2011).

Resta saber, portanto, se o futuro imediato (e o mediato também) confirmará a tendência ao esvaziamento do processo econômico real – e sua conversão em um simples foro de questões gerais lidando com a integração superficial de países contíguos – ou se o Mercosul conseguirá retornar, a partir de sua terceira década, a seu projeto original. Para isso, cabe considerar o que ele foi, até aqui, e quais são os problemas e desafios que deveriam fazer parte de uma agenda real de integração. Um exercício retrospectivo, focando as políticas desenvolvidas nos últimos anos, pode ajudar a antecipar o que pode – e o que deveria – vir pela frente.

3 A POLITIZAÇÃO DO MERCOSUL E O FANTASMA DAS ASSIMETRIAS ESTRUTURAIS

A consequência mais evidente derivada da ascensão de novas lideranças políticas no Brasil e na Argentina – no caso, Lula e Nestor Kirchner – foi representada pelo nítido afastamento desses países (e, no mesmo movimento, também do Mercosul) dos objetivos econômicos basilares do TA, em especial a liberalização comercial recíproca e a continuidade da abertura econômica no plano global. Em seu lugar, reingressaram na agenda velhas receitas substitutivas e industrializantes, sob forte dirigismo estatal e protecionismo aos empresários nacionais. Em suma, não apenas um desvio em relação aos princípios “constitucionais” do Mercosul, mas igualmente um retorno de quase meio século na história econômica desses países (Almeida, 2011c).

Esse movimento regressista foi bem mais forte, numa primeira fase, na Argentina, do que no Brasil, que não atravessou uma crise tão grave quanto aquela enfrentada pelo país platino no início do novo milênio. No caso do Brasil, consoante a vontade das novas lideranças do Partido dos Trabalhadores (PT) de exercer uma não assumida liderança política no continente – ou seja, ultrapassando inclusive o quadro formal do Mercosul –, o que se observou foi uma espécie de fuga para a frente, em direção de objetivos sociais e políticos não concebidos originalmente como partes essenciais do processo de integração: tratou-se nitidamente de um efeito substituição.

Os governos dos países-membros favoreceram, em diversos setores da área econômica, o retorno a velhas posturas nacionalistas e estatizantes, atitudes que estavam em nítida contradição com os requisitos tradicionais da integração, que são a abertura econômica e a liberalização comercial. A incorporação da Venezuela às instâncias deliberativas – ainda que não todos os procedimentos de adesão tenham sido efetivamente ratificados e seguidos pelo novo membro – contribui para reforçar os elementos constitutivos objetivamente anti-integracionistas no Mercosul.

Readaptando antigas receitas de extração keynesiana, numa versão trabalhada outrora pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), os países-membros começaram a adotar, em diferentes medidas, prescrições macroeconômicas fortemente embasadas nos modelos de industrialização à *la* List.³ Com isso, a ênfase tornou-se essencialmente nacional, ou até introvertida, continuando a adesão retórica a esquemas integracionistas, mas num formato o mais superficial possível. A despeito de críticas acadêmicas quanto às insuficiências institucionais ou a um alegado déficit democrático no Mercosul – ou talvez por isso mesmo –, não ocorreu nenhum esforço para caminhar-se na direção de um tipo “comunitário” de integração, modelado segundo a experiência europeia. O sistema intergovenamental, portanto, continuou como antes, mesmo que novas “instituições”, de caráter puramente acessório, tenham sido criadas para dar a impressão de “progressos” na integração.

No plano dos movimentos hemisféricos e regionais, algumas tendências se revelaram ou se desenvolveram no novo período: o Chile interrompeu seu movimento de aproximação econômica ao Mercosul e deu início às negociações para o estabelecimento de um acordo de livre comércio com Estados Unidos, no que foi seguido por outros países andinos, à exceção dos bolivarianos (Venezuela, Bolívia e Equador); a Venezuela explicitou sua demanda de adesão ao Mercosul, com o apoio de todas as lideranças executivas, mas sob intenso escrutínio dos movimentos de oposição no Brasil e no Paraguai, que questionavam as credenciais democráticas do candidato, quando o relevante,

3. Referente ao economista alemão, Georg Friedrich List (1789-1846), conhecido por suas políticas de proteção temporária à indústria infante.

na verdade, seria a incorporação plena de todas as normas de política comercial; o Brasil tomou diferentes iniciativas para afastar os Estados Unidos da região, propondo instituições exclusivamente sul-americanas – como a Comunidade Sul-Americana de Nações, oportunamente transformada em União das Nações Sul-Americanas (Unasul), segundo proposta e ativismo do coronel Hugo Chávez.

No contexto específico do Mercosul, o governo brasileiro apoiou ativamente a constituição de novos órgãos – Instituto Social, Parlamento, esforços adicionais de “inserção social” etc. –, mesmo quando os objetivos primários do TA, que são o livre comércio e a união aduaneira, continuaram submetidos a contínua erosão, tanto pelas crescentes restrições adotadas no plano interno, quanto pelo protecionismo ampliado no plano externo (Ribeiro, 2012). A Argentina foi bem mais enfática e explícita nos mecanismos defensivos do seu mercado interno, sob o olhar complacente do governo brasileiro, mesmo contra os interesses de seus exportadores em geral, dos industriais em particular. A despeito de todas as políticas defensivas da Argentina, e do fato que elas foram e mantêm-se ilegais e abusivas, os fluxos do intercâmbio bilateral – que constituem ainda o grosso do comércio intra-Mercosul – continuaram a beneficiar os exportadores do Brasil, cujos *superavit* com o vizinho permanecem significativos.

A acumulação de saldos comerciais e a volta ao crescimento dos fluxos intra e extrarregionais não impediram que a parte do comércio regional recíproco dos países do Mercosul diminuísse em relação ao volume global dos intercâmbios do bloco, em especial no caso do Brasil (Curzel, 2013). A Argentina se mantém ainda na condição já várias vezes caracterizada como de “Brasil dependência”, que ela se esforça em diminuir, contudo recorrendo a métodos claramente anti-integracionistas, no limite antibrasileiros. Desde meados dos anos 1990 que ela emprega – no início, moderadamente; nos anos 2000, de forma intensa e aberta – diferentes mecanismos protecionistas (como *antidumping*, salvaguardas, licenças de importação, quotas informais etc.), muitas vezes de forma ilegal e abusiva, não apenas contra o espírito e a letra dos instrumentos constitutivos do Mercosul mas também em oposição a dispositivos do sistema multilateral de comércio (como o Código de Salvaguardas, por exemplo).

É também um fato que a parte do Mercosul no comércio global brasileiro, depois de ter aumentado em 10 pontos percentuais (p.p.), a partir de sua pequena base de 4% ao início da criação do bloco, tornou a diminuir na segunda década. Ainda que os valores absolutos tenham voltado a crescer a partir de meados dessa década, relativamente eles passaram a representar parte decrescente do comércio exterior brasileiro (Curzel, 2013, p. 86-87). Isto significa que o Mercosul continua a ser significativo no plano microeconômico – ou seja, representa um importante mercado para empresas individuais –, mas, macroeconomicamente, já não é tão relevante para o Brasil quanto foi nos primeiros oito ou nove anos.

Para assegurar, ainda assim, sua pretensão à liderança dentro do bloco, e na região como um todo, bem como para apoiar projetos específicos ou diminuir reclamações de parceiros e resistências a suas iniciativas políticas, o Brasil começou a desenvolver o que foi chamado de “diplomacia da generosidade”. Esta prática foi feita de diferentes elementos não recíprocos no relacionamento regional, a começar por um duvidoso programa de “substituição de importações”, que consistiria na importação voluntária, por parte dos empresários brasileiros, de produtos dos países vizinhos, mesmo que eles “fossem mais caros”, mas seria para “ajudar países mais ‘pobres’ do que o Brasil”, segundo os argumentos do presidente Lula. Como os empresários privados não se entusiasmaram muito pela ideia – de fato, inconsistente, no plano da lógica, e economicamente prejudicial a seus interesses de capitalistas –, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) implantou um programa destinado a ajudar os vizinhos a exportar para o Brasil, numa notável demonstração de “promoção comercial” ao revés.

Todavia, a iniciativa mais consistente com a pretensão à liderança regional por parte do governo Lula – e supostamente para sanar diferenças estruturais entre os países-membros, que estariam, ao que parece, dificultando a integração – consistiu no desenho e implantação de um programa de correção das “assimetrias estruturais” existentes no Mercosul, criado e financiado à razão de 70% de seus montantes pelo próprio Brasil. Justamente por ser grande, extremamente bem dotado de recursos e industrialmente mais avançado, o Brasil passou a ser visto, pelos seus parceiros do bloco, como o “fazedor de normas”, o principal beneficiado e, segundo alguns, o “proveitador”, de todo o processo do Mercosul.

O Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem) parte de um diagnóstico, alegadamente empírico, segundo o qual as fontes dos problemas de integração no Mercosul estariam nas chamadas “assimetrias”, ou seja, diferentes dotações de fatores e especializações variadas, em cada um dos países, que redundariam em benefícios distintos para cada um. Sem análises fundamentadas em estudos econômicos mais rigorosos, o Brasil foi apontado como o principal provedor de recursos e designado candidato a ser o pagador líquido de todos os mecanismos corretivos de supostas desigualdades – tendo inclusive assumido voluntariamente esses papéis, por iniciativa do próprio governo –, numa tentativa de reprodução de instrumentos existentes na UE, como se o Brasil dispusesse da maior renda *per capita* do bloco ou como se ele já não exibisse algumas das maiores desigualdades sociais e regionais de toda a região.

Em qualquer hipótese, o Focem não apenas reproduz como também mimetiza e duplica funções que seriam mais bem assumidas por entidades tecnicamente mais sólidas, como bancos e fundos financeiros multilaterais e regionais – tipo Banco Mundial (BIRD),⁴ Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e outros –, dispendo, por outro lado, de bem menos recursos e expertise na área do que os órgãos já consolidados como esses. Não é menos verdade que a capacidade de “correção de assimetrias” de um fundo sumamente modesto como o Focem aparece como ínfimo em face do potencial de necessidades visíveis em todos os países, a começar pelo próprio Brasil.

Economistas dotados de concepções menos dirigistas em matéria de políticas públicas concordariam em que não são exatamente as “assimetrias estruturais”, em sua dimensão própria, que constituem obstáculos aos avanços da integração. As diferenças sistêmicas entre países formam, aliás, a base das especializações setoriais e regionais e são o fundamento do próprio comércio internacional (que só existe, por sinal, graças a essas “desigualdades” produtivas). A pretensão à uniformidade ou à homogeneização dos fatores produtivos constitui um contrassenso econômico e um empreendimento de Sísifo, que só existe em mentes dirigistas.

Por fim, mas não menos importante: bem mais relevantes do que as alegadas diferenças “estruturais”, ou seja, materiais, entre os países-membros, são as “assimetrias” de políticas econômicas, estas sim as responsáveis pelas maiores dificuldades de integração no Mercosul. Elas se manifestam não apenas em termos de diferenças de orientação nas principais políticas macroeconômicas – em especial, as de tipo fiscal, monetário e cambial –, mas também no que respeita a políticas setoriais, geralmente na indústria e na agricultura, em que mecanismos defensivos ou claramente protecionistas são constantemente mobilizados por grupos de interesse para tentar manter antigas posições nos mercados nacionais.

4. Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Ora, todo e qualquer processo de integração implica, necessariamente, transformações produtivas e reconversão de unidades empresariais: se o esforço se dá no sentido de manter o cenário habitual, não há razão para se iniciar um processo de integração.

Duas das principais virtudes de qualquer processo de integração são, justamente, a indução à modernização do sistema produtivo e a quase obrigatoriedade de reformas institucionais e setoriais, de maneira a adaptar o parque produtivo nacional ao novo cenário criado pela liberalização ampliada dos mercados; se os governos hesitam ou relutam em empreender reformas, todo o empreendimento pode estar condenado ao fracasso. Esse é o aspecto que deve ser agora abordado, com vistas a determinar possíveis caminhos para o Mercosul a partir de sua terceira década.

4 O QUE O FUTURO RESERVA AO MERCOSUL E AO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO?

Cabe, agora sim, adentrar no campo prospectivo e tentar antecipar, com base nos argumentos expostos nas seções precedentes, o que poderá ocorrer – e, talvez, até o que deveria ocorrer – no Mercosul, com apoio na experiência acumulada do próprio bloco, nas tendências detectadas anteriormente e, também, no conhecimento das políticas em curso nos países-membros. Independentemente, porém, do perfil econômico de médio e de longo prazo do Mercosul e das características políticas e institucionais que ele poderia assumir em decorrência das ações futuras dos governos dos Estados-partes, um aspecto parece seguro, qualquer que seja seu itinerário no horizonte previsível: o Mercosul não corre qualquer risco de desaparecer pela vontade deliberada de seus membros (Almeida, 2011a). Nenhum dos líderes políticos, atuais ou futuros, parece pronto a descartá-lo como projeto, ou estaria disposto a assumir o ônus de decretar seu fracasso, apenas por ineficiência relativa de seus mecanismos ou devido ao aumento das irracionalidades econômicas acumuladas nos últimos anos.

O fato é que, considerando-se os experimentos de integração respectivos da Ásia e da América Latina em perspectiva comparada, a conclusão a que se poderia chegar, com base unicamente nos volumes envolvidos e na intensidade de comércio registrado, bem como em sua composição, é que os esquemas latino-americanos, em sua grande maioria, carecem de densidade e de profundidade quando confrontados aos asiáticos. Não se trata exatamente de esquemas diferentes em sua estrutura e características – uma vez que em ambas as regiões predominam os acordos puramente preferenciais, com uma ou outra manifestação de livre comércio –, mas de disposição efetiva para um real processo de liberalização comercial e de integração com o mundo, ou seja, o fenômeno que já foi chamado de regionalismo aberto.

Na América Latina, em geral, e na América do Sul, em especial, as únicas manifestações de regionalismo aberto são representadas por aqueles acordos que unem os países, individualmente, de um lado, e os Estados Unidos, de outro, e cujas disposições, até por exigência dos norte-americanos, cobrem uma vasta gama de áreas (incluindo serviços, investimentos e propriedade intelectual) e tendem a admitir menor número de exceções. Nos casos exclusivamente latino-americanos, as preferências são mínimas, muitas vezes fixas, as exceções são muitas, e a abrangência desses acordos costuma limitar-se ao comércio de bens.

Em consequência, o comércio global dos países asiáticos tende a se expandir exponencialmente – inclusive roubando parcelas dos intercâmbios globais aos latino-americanos –, com ampla cobertura de setores e intensa integração de cadeias produtivas, pela via dos próprios investidores diretos e

de suas decisões microeconômicas. A América Latina, em contrapartida, parece se contentar com modestos acordos preferenciais e abertura muito limitada aos investimentos e aos fluxos de livre comércio, que dependem sempre do dirigismo macroeconômico de seus governos. Na região, um dos poucos países a se libertar dessas características introvertidas é o Chile, que possui mais de 90% de seu comércio ao abrigo de acordos de livre comércio, tendo assegurado – por meio da assinatura de dezenas de acordos – o acesso consolidado aos mercados de países que devem representar cerca de 80% do produto interno bruto (PIB) mundial; o Peru, o México e a Colômbia pretendem seguir os seus passos, mediante negociações transpacíficas. Em contrapartida, Brasil e Argentina são os países da região que exibem menor volume de comércio ao abrigo de acordos preferenciais, com a possível exceção dos Estados Unidos (mas, neste caso, em virtude de seu imenso mercado interno, o que diminui seu coeficiente de abertura externa).

Estas evidências – absolutamente claras quanto a suas manifestações concretas, sob a forma de crescimento do PIB e da renda *per capita*, numa e na outra região – poderiam estimular Brasil e Argentina – ou uma Venezuela “pós-socialista” – a empreenderem novas rodadas de liberalização comercial, tanto recíprocas, quanto na América do Sul e externamente, como ocorreu ao início dos anos 1990, quando da criação do Mercosul. É pouco provável, no entanto, que isso ocorra, tendo em vista as políticas econômicas em curso nos dois países desde o início do milênio e suas reações ao que vem sendo apontado como “concorrência predatória de produtos estrangeiros”, em face do que as respostas têm sido mais protecionismo e tendências ao enclausuramento. No final de 2011, saudou-se a constituição da Comunidade dos Estados da América Latina e do Caribe (CELAC), cujos objetivos primordiais parecem ser mais os de realizar reuniões retóricas, nas quais se enaltece a capacidade da região de buscar sua união sem “tutelas externas” e de praticar um pouco mais de introversão econômica, do que de abrir-se às “multinacionais do Império” e intensificar os laços econômicos de todos os tipos, em especial os de comércio e investimentos, como se faz na Ásia. As reuniões seguintes da CELAC confirmaram a redundância na retórica vazia.

Ainda que os países do Mercosul pretendessem se fechar aos desafios da competição chinesa – que vem conquistando posições cada vez mais significativas em toda a região –, seria normal esperar que, valorizando os “benefícios” do bloco como o fazem, eles decidissem reforçar os laços de abertura recíproca e de liberalização comercial, ou seja: decidissem simplesmente atender aos requisitos mínimos do Artigo 1º do TA, ainda carente de implementação em seus pontos essenciais. Independentemente de algum novo cronograma que Brasil e Argentina decidissem fixar – a primeira fase de transição era, obviamente, muito curta, de apenas quatro anos –, seria preciso um engajamento credível com os objetivos por eles mesmos fixados no instrumento original. Não parece provável, contudo, que isso ocorra no horizonte visível, tendo em vista as tendências crescentemente “separatistas” em vigor entre os dois mais importantes sócios do bloco. Não seria tampouco a Venezuela, cuja economia encontra-se praticamente desmantelada, depois de anos de política econômica “socialista”, que poderia trazer algum alento nesse particular.

Após vários anos de restrições ilegais à importação de produtos brasileiros em seu mercado, a Argentina caminha no sentido não de dismantelar mas de “aperfeiçoar” os mecanismos defensivos e protecionistas: além do recurso habitual a salvaguardas e *antidumping*, o governo argentino tem apelado para licenciamentos não automáticos e outros expedientes restritivos do acesso de produtos brasileiros a seus mercados. Ocasionalmente, há algum tipo de retaliação, mediante a aplicação similar de restrições nas fronteiras, numa demonstração pouco eficiente de “machismo comercial”. Quando

os estoques de produtos barrados aumentam dos dois lados da fronteira, uma reunião política desarma o potencial de conflitos durante algum tempo, até a próxima contenção ilegal. Eventualmente, os supremos mandatários dos dois países se reúnem, anunciam algum “plano estratégico” e prometem que, no futuro, “tudo vai ser diferente”.

Em outros termos, não existem muitas perspectivas de que os grandes parceiros do Mercosul, na vigência dos instintos protecionistas vigentes atualmente, se reconciliem no liberalismo comercial “neoliberal” dos anos 1990, o que não permite, portanto, prenunciar a retomada da construção do projetado mercado comum bilateral – e menos ainda plurilateral – prometido desde os anos 1980. Não é, também, previsível – e de certa forma é praticamente impossível – que o acesso de novos membros plenos ao esquema do Mercosul, sobretudo em se tratando dos “bolivarianos”, como a Venezuela, a Bolívia ou o Equador, venha a resultar em livre comércio ampliado. Ao contrário: o que se prevê é mais comércio administrado, mais regulações intrusivas na atividade empresarial, mais inserção social e distribuição de benefícios estatais. Em suma: maior controle dos mercados – de maneira a permitir um espaço econômico equilibrado, dotado de salvaguardas necessárias ao fluxo responsável de bens e serviços, sem que os benefícios sejam concentrados em algum parceiro, dotado de vantagens indevidas em função de “assimetrias estruturais”.

Se não existe liberalização ampliada dos intercâmbios no Mercosul mas apenas comércio administrado ou monitorado pelas autoridades econômicas – sempre preocupadas em corrigir os desequilíbrios –, não existem motivos suficientes ou os requisitos necessários para a chamada coordenação de políticas macroeconômicas ou a harmonização de políticas setoriais. Isso afasta ainda mais os países de um saudável processo de reformas que eles deveriam de toda forma empreender, apenas para manter condições de competitividade de molde a prepará-los para enfrentar concorrentes externos. Isso, obviamente, no caso de os parceiros do Mercosul pretenderem praticar o regionalismo aberto, o que talvez não seja o caso. Não se pode, entretanto, culpar a falta de institucionalização no Mercosul por essas carências detectadas na liberalização recíproca, uma vez que são as próprias políticas nacionais que obstaculizam o bom funcionamento da zona de livre comércio ou a plena implementação da união aduaneira.

Em última instância, o que está em jogo em cada um dos países são os instintos soberanistas dos parceiros, sentimentos bastante exacerbados nos dois grandes sócios do empreendimento integracionista. O retraimento na defesa dos mercados nacionais e a proteção dos produtores locais ainda são iniciativas mais fortes, e de considerável apelo político, do que as dolorosas decisões pela abertura e pelo desmantelamento de barreiras, mesmo que apenas e tão somente no bloco, exclusivamente. Compreende-se que a ausência de reformas dificulte a abertura, o que por sua vez reforça a tendência à inércia: reformar a estrutura fiscal, renunciar a tributos, eliminar controles que servem aos instintos burocráticos das corporações estatais, modificar os direitos sindicais que produzem reservas de mercado (e, de fato, desempregos setoriais), alterar a paridade do câmbio ou deixá-lo flutuar sem controles, todas essas medidas são extremamente difíceis de serem tomadas, e não é provável que Brasil e Argentina consigam se entender sobre uma plataforma comum de reformas internas e sobre uma agenda partilhada de retomada do processo de integração.

Na verdade, os dois países – e outros na região – não deixam de fazer ajustes cada vez que circunstâncias inesperadas alteram as condições do jogo econômico. Essas medidas, contudo, são adotadas de forma *ad hoc*, sem obedecer a uma visão compartilhada de quais seriam favoráveis ou não ao processo de integração, o que afasta ainda mais a perspectiva de uma coordenação de políticas

entre os dois grandes parceiros do Mercosul. Uma simples listagem de todas as medidas de política fiscal, tributária, cambial, comercial ou industrial adotadas em cada um dos países permitiria que se chegasse à constatação de que sua orientação se deu não num sentido integracionista mas com propósitos restritivos ou protecionistas: de fato, o grau de proteção efetiva aumentou, não diminuiu desde 1995, e não apenas para terceiros países mas internamente ao Mercosul, igualmente.

A reunião de cúpula de dezembro de 2011, em Montevidéu, consolidou, de certa forma, essa visão regressista do processo de integração, uma vez que não apenas permitiu a escalada tarifária até o máximo admitido pela consolidação aduaneira do Mercosul junto ao sistema multilateral de comércio como abriu também a possibilidade de os países, individualmente, elegerem setores supostamente ameaçados pela competição “predatória” do exterior para fins de proteção, no mesmo estilo primitivo que era adotado nos anos 1960-1970. Assim, ao lado – e a despeito – da retórica integracionista que permeia todos e cada um dos encontros de cúpula, o processo de integração parece não mais constituir uma prioridade real nas agendas de políticas econômicas de cada um dos países.

A reunião de cúpula de Mendoza, por sua vez, em junho de 2012, exacerbou no voluntarismo político, ao terem os três outros membros considerado que a crise política interna no Paraguai – conduzida inteiramente segundo normas constitucionais, ainda que apressadamente aplicadas – constituía uma “ruptura democrática”, tal como vagamente definida no Protocolo de Ushuaia: a suspensão do país guarani foi no entanto adotada em violação das próprias normas de Ushuaia, tanto quanto o “ingresso pleno” da Venezuela, posto em prática na imediata sequência, foi feito ao arpejo das demais normas constantes do TA e do Protocolo de Ouro Preto. Criou-se, assim, um impasse político e diplomático que contaminou durante mais de um ano o itinerário decisório e institucional do Mercosul (Paz, 2013).

Para não dar a impressão de imobilismo, ou até de retrocesso, foi adotada nova estratégia de “fuga para frente”, deslocando os objetivos do processo para a ampliação do bloco, não para a sua consolidação ou aprofundamento. Não se vê, aliás, em que medida, e com quais objetivos, o ingresso de novos membros em condições facilitadas – ou seja, sem passar pela adoção obrigatória da Tarifa Externa Comum (TEC) – possa reforçar o Mercosul, em lugar de debilitá-lo. Aparentemente, o Mercosul está se transformando numa Aladi sub-regional, quase um simples cartório de registro de atos de natureza diversa, de implementação relativamente vaga e de obrigações muito tênues. Tampouco se imagina como a extrema flexibilidade na implementação das disposições essenciais do Mercosul possa contribuir para o outro objetivo alegadamente importante, que é a redução das “assimetrias estruturais” entre os membros. Cada vez que a qualquer um dos membros é permitido seguir uma implementação “flexível” das normas comuns, o que se tem é um reforço de assimetrias, não sua atenuação, inclusive devido ao fato de que as “assimetrias” mais relevantes são aquelas derivadas de políticas econômicas, não de supostas dotações diferentes de fatores (que são elementos sistêmicos, ou seja, presentes em qualquer relação comercial, em todas as demais partes do mundo).

O mais surpreendente é que o processo de integração tenha sido iniciado em fases de alta instabilidade política e de enormes dificuldades para se lograr a estabilidade macroeconômica, com crises internas e externas que impactaram severamente cada um dos países. Numa fase em que os valores da estabilidade econômica parecem ter conseguido prevalecer sobre os desajustes do passado – com impulsos inflacionários, troca de moedas e insolvências ocasionais – seria de se esperar que a construção de um espaço econômico comum caminhasse com maior celeridade, ou que, pelo menos, dispusesse de uma agenda minimamente consensual para sua implantação.

Uma análise realista do “estado da arte” no Mercosul poderia, por exemplo, chegar à conclusão de que nem o projetado mercado comum ou a união aduaneira proclamada são factíveis, de fato, cabendo, então, dar lugar a uma discussão sobre os meios e os procedimentos aplicáveis a um processo ordenado de construção de uma simples zona de livre comércio, formato que é, de longe, um dos mais comuns – junto com os simples esquemas de preferências tarifárias – experimentos de integração conhecidos no sistema multilateral de comércio. Seria um reconhecimento de que a arquitetura concebida no momento da redemocratização dos países do Cone Sul foi ambiciosa demais para as capacidades organizacionais dos parceiros nesse tipo de empreendimento, cabendo, assim, reconhecer as virtudes mais modestas dos esforços de cooperação focados em metas realistas de liberalização comercial de escopo mais limitado ou de alcance não tão profundo.

Se o Mercosul quiser ser bem sucedido, tem de voltar ao básico e cumprir o acordado no Artigo 1º do TA, ou então começar por assumir a responsabilidade de efetuar uma reforma profunda de seus instrumentos constitutivos. A reprodução mimética de um esquema do tipo europeu sempre foi uma quimera do ponto de vista prático, e não existem soluções institucionais indolores que consigam fazer do Mercosul um edifício integracionista – para o qual lhe carecem fundações apropriadas.

Um bom começo de processo de reformas seria um diagnóstico realista dos impedimentos sistêmicos ou contingentes ao acabamento da união aduaneira, a partir do qual se poderia prescrever uma arquitetura institucional com que as autoridades políticas dos atuais parceiros poderiam concordar em dar o seu apoio. Nenhuma solução “cooperativa” em torno de um processo de integração elude, porém, a necessidade de reformas internas em cada um dos países participantes. Um compromisso inquebrantável com o respeito à legalidade democrática e aos bons princípios do Estado de direito seria uma condição essencial para o sucesso de todo e qualquer esquema integracionista que se empreenda na região.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Seria o Mercosul reversível? Especulações teóricas sobre trajetórias alternativas concretas. **Universitas: relações internacionais**, v. 9, n. 1, p. 39-71, jan./jun. 2011a. Disponível: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/1360/1288>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

_____. Uma história do Mercosul (1): do nascimento à crise. **Revista espaço acadêmico**, v. 10, n. 119, p. 106-114, abr. 2011b. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/13086/6864>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

_____. Uma história do Mercosul (2): desvio dos objetivos primordiais. **Revista espaço acadêmico**, v. 10, n. 120, p. 112-117, maio 2011c. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/13250/6976>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

_____. O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações. *In*: RIBEIRO, Elisa de Sousa (Coord.). **Direito do Mercosul**. Curitiba: Appris, 2013. p. 71-92.

BARBOSA, Rubens A. **Mercosul 15 anos**. São Paulo: Memorial da América Latina, 2007.

CURZEL, Rosana. As vicissitudes dos fluxos comerciais nas diferentes fases do Mercosul. *In*: RESENDE, Erica Simone Almeida; MALLMAN, Maria Izabel (Org.). **Mercosul – 21 anos: maturidade ou imaturidade?** Curitiba: Appris, 2013. p. 61-93.

MAIA, Cristiana Campos Mamede; CUNHA, Leopoldo, Faiad da. Direito da integração. *In*: RIBEIRO, Elisa de Sousa (Coord.). **Direito do Mercosul**. Curitiba: Appris, 2013. p. 25-49.

MARQUES, Renato L. R. **Duas décadas de Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2011.

PAZ, Domingo. Ruptura democrática no e do Mercosul: a “suspensão” do Paraguai e “adesão” da Venezuela. **Política externa**, v. 21, n. 3, p. 29-55, jan./fev./mar. 2013.

RESENDE, Erica Simone Almeida; MALLMAN, Maria Izabel. (Org.). **Mercosul – 21 anos: maturidade ou imaturidade?** Curitiba: Appris, 2013.

RIBEIRO, Elisa Souza. **Mercosul: sobre democracia e instituições**. Curitiba: Editora CRV, 2012.

_____. (Coord.). **Direito do Mercosul**. Curitiba: Appris, 2013.