

**TRAJETÓRIA DO MERCOSUL E MUDANÇA DE PARADIGMAS E DE POSIÇÕES DA PEB:
COMEÇO VIRTUOSO E CRISE RECENTE – POSSÍVEIS INTERPRETAÇÕES****Sergio Abreu e Lima Florêncio**

Mestre em Economia pela Universidade de Ottawa, diplomata de carreira, ex-embaixador em Quito, Genebra (ONU) e México. Atualmente é pesquisador do Ipea

O propósito deste texto é explicar as razões mais profundas para a crise que atravessa o Mercosul nos últimos quatro anos. A metodologia utilizada consiste na identificação de cinco interpretações para a crise e no exame do poder explicativo de cada uma delas, tendo como principal parâmetro de análise as mudanças ocorridas tanto nos paradigmas quanto nas posições da política externa brasileira (PEB), e seus efeitos sobre a prioridade atribuída ao Mercosul.

As primeiras partes do texto procurarão explicar que uma das ideias que norteou a integração sub-regional foi a de contribuir para preparar a economia brasileira para a integração mais ampla no processo de globalização. Ao reduzir as alíquotas aplicadas ao comércio dos quatro países e elevar os fluxos comerciais e de investimentos, o país teve ganhos de competitividade.

Quatro anos depois de sua criação, ou seja, a partir de 1º de janeiro de 1995, o Mercosul transformou-se numa união aduaneira (UA), ao adotar uma tarifa externa comum (TEC), baseada, em grande medida, nas tarifas praticadas pelo Brasil. O modelo de UA permitiu assegurar margens de preferências comerciais para os produtos industriais brasileiros nos três demais países. Ao mesmo tempo, caso o modelo adotado fosse apenas uma zona de livre comércio (ZLC), seria necessária a adoção de complexas regras de origem para impedir que produtos industriais de terceiros mercados ingressassem no Brasil através dos demais países do Mercosul, que tinham tarifas nacionais mais baixas que as brasileiras. Essas explicações foram necessárias porque, com a recente crise do Mercosul, surgiu um debate a respeito da manutenção do modelo de UA ou de retrocesso a uma ZLC. Este trabalho defende a preservação de uma UA.

A primeira interpretação para a crise se baseia no fato de o Mercosul ter adotado um modelo intergovernamental e não haver criado uma instituição supranacional. Segundo essa interpretação, o modelo

vigente – inerente ao paradigma autonomista da política externa brasileira (PEB) – não seria capaz de “aprofundar” o processo de integração, por meio, por exemplo, de medidas destinadas a reduzir ainda mais as alíquotas no comércio intrazonal, a diminuir o número de produtos que constituem exceções à TEC e a criar cadeias de produção industrial entre os países.

Este texto examina a experiência de alguns processos de integração que funcionam também dentro de um modelo intergovernamental e que apresentam resultados muito satisfatórios em termos de geração de comércio entre seus membros. Os exemplos mais ilustrativos são o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta) e a integração no Sudeste Asiático. Por outro lado, o formato supranacional não faz desaparecer os problemas inerentes ao modelo intergovernamental. Assim, os conflitos de interesse continuariam a existir, apenas com a diferença que ocorreriam no âmbito de uma instituição supranacional. Este texto descarta, portanto, a primeira interpretação como fonte válida de explicação para a crise do Mercosul.

A segunda interpretação sustenta que a mudança do paradigma americanista/institucionalista pragmático (Fernando Henrique Cardoso) para o paradigma autonomista (Lula) como uma fonte de peso para explicar a crise recente do Mercosul. Com efeito, essa mudança transformou o Brasil em economia emergente dotada de atuação marcante em foros como a rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e os Brics, bem como nos novos agrupamentos criados após a crise econômica internacional de 2008-2009, tais como o G20 financeiro e o Basic (Brasil, África do Sul, Índia e China) na área do meio ambiente. Esse amplo protagonismo internacional do Brasil – associado àquela mudança de paradigma da PEB – absorveu grande parte do tempo e da atenção da diplomacia brasileira, tendo como consequência a perda de prioridade do

Mercosul. Assim, foram escassas as iniciativas destinadas ao avanço do processo de integração, e essa segunda interpretação tem forte capacidade de explicar sua crise dos últimos anos.

A terceira interpretação também tem grande poder explicativo da crise do Mercosul. Ela se baseia no fato de que as posições assumidas pela PEB para a América do Sul tiveram como consequência um grande ativismo nos planos político, social e cultural, centradas na criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), que se transformou no eixo prioritário de nossa atuação no contexto mais amplo da América do Sul. Este trabalho sustenta que a diplomacia brasileira passou a atribuir um papel secundário aos temas centrais do Mercosul – comércio e investimentos – concentrando-se em diversas iniciativas sociais e culturais. Assim, a Unasul reforçou a tendência indicada na segunda hipótese, ao marginalizar ainda mais o Mercosul, nesse caso, no âmbito regional. Outro corolário da Unasul foi politizar a Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA), ao assumir funções de gestora, com representantes indicados politicamente, em substituição aos técnicos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com muito melhor formação.

A quarta interpretação visualiza a crise a partir do caráter atípico do Mercosul, visível na inexistência de uma relação *hub and spoke* entre seus membros, e no caráter atípico do processo, onde o sócio maior (Brasil) tem *superavit* comercial com os dois sócios menores, sobretudo com o Uruguai. Essa característica contrasta com as experiências exitosas de integração, como o Nafta e o chamado regionalismo asiático, onde, respectivamente Estados Unidos e China exibem *deficit* comerciais com os parceiros menores. É lícito concluir, portanto, que a terceira interpretação tem forte poder explicativo para a crise do Mercosul nos últimos anos.

A quinta interpretação se baseia em duas tendências: uma de ordem política, o divórcio marcante entre as políticas externas brasileira e argentina na era Menem/Cardoso; e outra de caráter econômico, associada à convergência – com matizes diferenciados – das políticas econômicas com viés intervencionista e heterodoxo, seguidas pelo casal Kirchner e por Lula - 2º mandato/Dilma. Este trabalho sustenta que a forte diferenciação nas políticas externas dos dois países não ajuda a compreender a crise do Mercosul.

Tampouco a relativa convergência de políticas econômicas tem poder explicativo.

Este texto procurou demonstrar que as mudanças nos paradigmas e nas posições da PEB tiveram forte relevância para explicar a crise recente do Mercosul. O paradigma autonomista projetou de tal modo o protagonismo internacional do país – como economia emergente presente nos novos espaços pós-crise de 2008-2009 – que a integração sub-regional assumiu papel secundário. Essa tendência no plano global foi reforçada, no âmbito regional, pela mudança nas posições da PEB para a América do Sul, sobretudo com a criação da Unasul. Esse novo organismo também retirou prioridade do Mercosul, minimizou sua vertente comercial e maximizou suas dimensões políticas, sociais e culturais, além de politizar o funcionamento da IIRSA. Finalmente, um fator de ordem econômico-comercial contribui fortemente para explicar a crise: o caráter atípico do Mercosul, em que o sócio maior tem *superavit* comerciais com os menores, ao contrário do que ocorre com os Estados Unidos no Nafta e com a China no regionalismo asiático, e em que inexistente uma relação *hub and spoke* entre seus membros.

Finalmente, embora não seja objeto de análise, o texto apresenta quatro breves ponderações destinadas a contribuir para a superação da crise: *i)* revisão da PEB para a América do Sul, de molde a torná-la mais pragmática, com a IIRSA mais técnica e menos politizada; *ii)* prioridade para a vertente comercial do Mercosul, sem abandono de suas demais dimensões; *iii)* preservar o formato de união aduaneira do bloco – sem o retrocesso a uma zona de livre comércio –, mas dotada de *waiver* para negociar acordos comerciais preferencias ou de livre comércio com outros países e blocos, como México e União Europeia; e *iv)* recuperar a visão do regionalismo aberto, iniciar a construção de cadeias regionais de valor e preparar a inserção em cadeias globais de valor.