

As dificuldades de fundo do Mercosul

The great difficulties of Mercosur

Tullo Vigevani*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 134, nov.-dez. 2012 [p. 28 a 31]

Na América do Sul não há forte tradição de pensamento de integração regional. Recentemente, juntamente com o Professor Haroldo Ramanzini Jr. (“Pensamento brasileiro e integração regional”. *Contexto Internacional*, Instituto de Relações Internacionais (IRI), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ), Rio de Janeiro, Vol. 32, n. 2, julho – dezembro 2010 (2011), pp. 437-487 (ISSN 0102-8529; ISSN 1982-0240)), publicamos um trabalho sobre o pensamento brasileiro nesse campo. Retomando e analisando o histórico do pensamento brasileiro nesse campo.

Fica claro que não há uma tradição brasileira preocupada com a integração regional. Houve algumas tentativas de integração, falou-se disso, mesmo em tempos remotos, como reconstrói Clodoaldo Bueno em seu livro sobre a política externa nos primeiros treze anos da República, de 1889 a 1902. Há outras discussões, há publicações, mas nenhuma delas produziu resultados significativos, sobretudo no Brasil. Na Argentina, alguns dirigentes do Estado, particularmente Juan Domingos Perón, em alguns momentos, tiveram maior preocupação pela política de integração.

Ao discutirmos a evolução do debate, lembre-se que um sinal favorável à integração, um primeiro sinal de avanço no debate intelectual da questão, é a reflexão que toma corpo ainda no início dos anos setenta. Um pequeno livro foi pioneiro, ao menos estabeleceu um sinal que se revelará importante, de Celso Lafer e Felix Peña. Os dois deram início à sistematização da discussão sobre o significado da relação Brasil-Argentina. Depois, já com implicações políticas e institucionais de grande vulto, em 1979, ganha fôlego, se é que se pode dizer assim, um processo de resignificação das relações no Cone Sul e principalmente das relações Brasil-Argentina, tendo como consequência o famoso acordo Tripartite, incluindo o Paraguai, a respeito da utilização das águas do Rio Paraná. Encerrando-se os anos de tensão que haviam caracterizado os governos Videla e Geisel. Muito boa a discussão que faz sobre esse período Gian Luca Gardini, em seu *The Origins of Mercosur*.

No governo militar de João Baptista Figueiredo, contemporâneo ainda de Videla e Gualtieri, depois da política radicalmente contrária à Argentina que aconteceu ao longo da gestão do ministro Silveira, começaram a se desenvolver hipóteses mais positivas, paulatinamente absorvidas pelos militares. Eles mesmos, em passos lentos e escalonados, constituíram, a partir de 1980, 1981, uma comunidade epistêmica com gradual aceitação do processo de integração. Sem dúvida, o diálogo existente, sustentado pelos Estados Maiores dos dois países viabilizou a superação de um obstáculo que havia perdurado décadas a fio: o da hipótese de conflito da Argentina contra o Brasil e vice-versa.

Outro tema que foi muito discutido, que todos nós debatemos, é o da supranacionalidade. Numa discussão sintética com essa, de apontamentos, deve que ficar claro que o desinteresse pela supranacionalidade é um ponto comum de todos os Estados envolvidos e não apenas do Brasil ou da Argentina. Uruguai e Paraguai também não têm interesse, não tiveram interesse na supranacionalidade. O(s) ponto(s) de maior resistência alternou-se entre os países ao longo do tempo.

Outro tema que não podemos deixar de lado, é o que diz respeito à necessidade de estudar as causas estruturais do não-avanço da integração. Pelo senso comum pareceria que o não-avanço ou o desenvolvimento lento do processo

* Professor titular de Ciência Política da Universidade Estadual Paulista – UNESP (vigevanit@uol.com.br).

de integração deve-se sobretudo a resistências de parte dos governos. Resistências essas que teriam origem em motivações distintas, inclusive por não desejarem qualquer aprofundamento do movimento de supranacionalidade. Agora, no momento em que o MERCOSUL completa vinte anos de existência, a avaliação necessita enveredar por caminhos mais estruturais, menos conjunturais, que foquem menos nos interesses políticos de curto prazo. A lentidão da integração tem causas estruturais. Certamente é esse um campo no qual os pesquisadores não têm se debruçado suficientemente. Só para que se entenda o que se quer sublinhar, façamos um passo para trás e retomemos o histórico da integração a partir dos Tratados de Montevideo I, que cria a ALALC, e II, que cria a ALADI. O primeiro assinado em 1960, o segundo em 1980. Como sabemos, esses acordos também são considerados relativos fracassos, particularmente o de 1960, que teve um papel estimulador inicial de intercâmbio, mas que já a partir de 1967/1968 se esgotou. A ALADI não é um projeto totalmente fracassado, devendo-se isso a que esta organização de 1980 partia do pressuposto de não visar ser um processo de integração, nem mesmo de área de livre comércio. Seu objetivo era sobretudo o de tornar-se agência burocrática de registros de acordos bilaterais ou multilaterais para a região. Esse papel a ALADI o continua tendo. Desse ponto de vista, certamente focado e restrito, tem sido eficaz. Foi importante como cartório de registro e sua ação contribui para resultados significativos. O próprio MERCOSUL é formalmente um tratado registrado na ALADI.

Vejamos agora de forma telegráfica oito pontos para sintetizar a análise em relação à integração regional. Pontos focados na tentativa de identificar e interpretar os problemas do Mercosul. Ao mesmo tempo adiantando que, numa análise custo/benefício abrangente, o resultado surge como positivo.

- Ponto 1. Diferentemente da União Européia que é centro da reflexão histórica e teórica a respeito dos processos de integração regional, no caso do MERCOSUL a não-complementaridade econômica é óbvia. Mas não há estudos adequados, suficientes sobre isso. Ao menos não há massa crítica analítica que permita entender o problema e, eventualmente, sugerir superações. Entre os países do MERCOSUL e da região, não há complementaridade econômica. O tema foi relevante quando Brasil e Argentina assinaram o Tratado de 1988, no qual se estabelecia a possibilidade de políticas de complementação setorial. Essas políticas, em alguns casos, foram parcialmente bem sucedidas, em outros casos não.
- Ponto 2. O da relação estrutural com os países centrais. A relação estrutural com os países centrais resulta da secular formação histórica, social, política, econômica dos países da região. Essa relação não poderia desaparecer de imediato e, de fato, permanece. O MERCOSUL não alterou profundamente essa tradição, ainda que haja algumas modificações importantes nos últimos anos. Por exemplo, esse tipo de relação estrutural não se dá só com os Estados Unidos e com a Europa, mas hoje se dá também com a China, surgindo para alguns o risco de repetição de modelos, ao menos a reiteração da forte dependência em relação às exportações de produtos de baixo valor agregado, com a contrapartida de dependência externa de bens de forte conteúdo tecnológico. Todos os países da região, não só o MERCOSUL, têm relações econômicas centralmente orientadas para os países centrais, ao que se acrescenta a China no século XXI. O MERCOSUL não conseguiu, ou talvez não tenha se proposto, alterar esse tipo de relação. Do ponto de vista dos interesses empresariais e corporativos essas relações são vantajosas. Pelos resultados de diferentes pesquisas surge que os impulsos das empresas e dos operadores econômicos é manter as relações e os canais existentes, em relação aos quais ganharam confiança. A baixa dedicação para as mudanças resulta da sensação de garantia, de estabilidade e de segurança.
- Ponto 3. É o que se refere à consideração de que os grandes *traders* dos países do bloco são multinacionais. Portanto, a lógica de ação corporativa refere-se aos interesses globais, inclusive os interesses das matrizes. Mesmo não existindo complementaridade, poderia ser pensada a possibilidade de acordos entre os países ou entre empresas para a ação no mercado global. Esse caminho a partir do Tratado de Assunção, de março de 1991, não foi trilhado. Na literatura surge reiteradamente a questão da potencialidade de acordos entre, por

exemplo, Brasil e Argentina e, de forma menor, Uruguai e Paraguai, para uma política conjunta no tocante ao comércio internacional de algumas matérias-primas das quais são grandes produtores, por exemplo a soja. Nesse caso, obviamente, não há complementaridade, mas poderia haver políticas concordadas com potencial de influenciar a formação de preços e o comércio internacional. Os *traders* com efetivo peso não tem origem nesses países e para eles a lógica comercial é outra. Acrescente-se a isso que nesse século XXI os altos preços não estimulam articulações extra-econômicas, voltadas ao longo prazo. Os empresários e os Estados não tiveram a capacidade e a possibilidade de formular políticas com incidência internacional.

- Ponto 4. Baixa capacidade do Estado. Esse ponto tem dimensão muito extensa. Não cabe aqui desenvolver a análise sobre a baixa capacidade do Estado, particularmente do Estado argentino, desestruturado pelas políticas dos governos militares, e depois não recuperado como resultado da política do governo argentino nos anos noventa. A baixa capacidades dos Estados contribuiu para inviabilizar políticas que possibilitassem, justamente, uma integração produtiva entre os países. A não existência de um BNDES na Argentina justifica o argumento da não igualdade entre os sistemas produtivos nacionais dentro do MERCOSUL, com consequentes iniquidades para os sistemas produtivos.
- Ponto 5. Ausência de comunidades epistêmicas e de segurança fortes. Esse ponto é de interesse para a vida acadêmica, como discutem os funcionalistas e construtivistas, desde os anos cinquenta, a partir da obra seminal de Ernst Haas. Houve comunidades epistêmicas fortes nos anos oitenta, fiz uma referência às comunidades militares. Contribuíram para esses grupos outros profissionais, particularmente intelectuais universitários. Algumas dessas reuniões eram estimuladas pelos Estados Maiores argentino e brasileiro. Discutia-se a questão da integração e da reversão da histórica hipótese de conflito na Bacia do Prata. O livro de Alcides Costa Vaz (Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul) trata do tema, demonstrando que existiam comunidades epistêmicas nos aparatos dos Estados argentino e brasileiro para desenvolver políticas cooperativas e integrativas entre os países. Essas comunidades, aos poucos, foram diminuindo o seu papel e o seu impacto. Mesmo na universidade, atualmente, no Brasil, diminuiu o interesse pelas questões da integração e do MERCOSUL. O número de alunos que apresentaram projetos de mestrado e doutorado nos anos noventa sobre o tema era maior, hoje diminuiu sensivelmente. Há diferenças regionais, por exemplo, no Rio Grande do Sul pode haver maior interesse pela integração, mas em Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo há sensível atenuação do interesse acadêmico.
- Ponto 6. Essa situação que estamos retratando apresenta um paradoxo que deve ser claramente identificado. O paradoxo resulta do quadro político em desenvolvimento nos anos 2000. Nos anos 2000 a convergência política nos governos do MERCOSUL avançou fortemente. Pensemos nos governos Kirchner, Lula da Silva e Rousseff, os governos do *Frente Amplio* no Uruguai e de Lugo no Paraguai. Portanto é paradoxal que o aumento da convergência política não tenha tido impacto forte no fortalecimento do processo de integração. Certamente esse é um tema para pesquisa. Não se trata de questão inexplicável. O cinco pontos anteriores contribuem para explicar o paradoxo, mas certamente o tema exige um estudo específico.
- Ponto 7. Questões de governabilidade débil. O problema da baixa capacidade de governabilidade dos Estados é um problema universal hoje, o encontramos na Europa, nos Estados Unidos. Trata-se de questão extremamente presente nos Estados do MERCOSUL. Quais são as conseqüências disso? Os governos têm pouca capacidade para avançar em políticas efetivas pró-integração, mesmo nos casos de existência da chamada vontade política. Os exemplos são inúmeros. Não há possibilidade maior de integração regional se não há o mínimo de convergência macroeconômica. Macroeconômica significa, sobretudo, o valor da moeda, mas além da questão do valor da moeda, é difícil avançar se não há alguma forma de convergência entre os aparatos financeiro e econômico dos Estados. Não nos referimos aqui ao grande tema das políticas de desenvolvimento. Elas, como sabemos, também são de grande relevância. Nos estamos referindo especificamente

à questão financeira e fiscal. Os mecanismos de tributação necessitam um mínimo de convergência. Sem isso, cadeias produtivas e a integração produtiva se torna praticamente inviáveis, ao menos muito difíceis. A idéia de cadeias produtivas regionais havia sido relevante no período 1986-1990. No caso brasileiro, com repercussão regional forte, temos exemplos de incapacidade de governabilidade no tocante à reforma do sistema tributário. As incapacidades internas aos Estados se transferem, no tocante ao MERCOSUL, em incapacidade de planejamento de investimentos, portanto de cadeias produtivas regionais.

- Ponto 8. As lógicas nacionais particularistas. Os Estados nacionais têm políticas específicas, que têm como referência o interesse nacional. Isso tem obviamente sentido lógico e é natural. O que queremos chamar a atenção é que, muitas vezes, a lógica nacional desconhece o processo de integração. Mais grave, os interesses nacionais, do Estado, não buscam coordenar-se com a integração, estabelecer nexos entre diferentes níveis de participação no sistema internacional. Exemplo: o Parlamento paraguaio pode bloquear uma negociação do Bloco regional com a China por não reconhecer esse país.

Esta discussão se dá sob o nome de “MERCOSUL, 20 anos”, numa palavra podemos dizer: o balanço do MERCOSUL é positivo, seus avanços foram extremamente importantes de muitos pontos de vista. Há componentes de convergência estratégica entre os países da região, não há atritos importantes. O melhor exemplo é o da área de segurança regional. A eliminação da hipótese de guerra com um país vizinho foi uma verdadeira conquista histórica, grande conquista do MERCOSUL. A integração econômica melhorou o intercâmbio entre os países. Este se ampliou e manteve uma participação, a partir de 1995, de 15% aproximadamente no tocante ao comércio internacional do Brasil. Para o Brasil esse intercâmbio é particularmente importante, por ser a região para a qual mais vendemos produtos de maior valor agregado. Para a Argentina o MERCOSUL representa aproximadamente 30% de seu comércio internacional, 40% para Paraguai e Uruguai, ainda que oscilando bastante no período da União Alfandegária.

O balanço é positivo, mas não deve ofuscar os problemas existentes que devem ser discutidos e compreendidos.

Resumo

O presente artigo busca analisar, sinteticamente, os recentes movimentos que caracterizam o processo de integração regional na América do Sul, enfocando nos temas que compuseram o debate atual acerca da formação do Mercosul.

Abstract

This article aims to briefly analyze, the recent movements that characterize the process of regional integration in South America, focusing on themes that comprised the current debate about the formation of Mercosur.

Palavra Chave: Política Internacional na América do Sul; Integração Regional; Mercosul

Keywords: International Politics in South America; Regional Integration; Mercosur

Recebido em 01/10/2012

Aprovado em 01/11/2012