

# O FUTURO DO MERCOSUL

*Samuel Pinheiro Guimarães<sup>1</sup>*

A análise da situação do Mercosul, de seus objetivos e das estratégias para alcançá-los, é de especial relevância no momento em que se vem de comemorar os vinte anos da assinatura, em 26 de março de 1991, do Tratado de Assunção, em plena e extraordinária crise e transformação política e econômica mundial.

Em 1991, era hegemônico o pensamento neoliberal, em um cenário econômico de grande otimismo. Era a Nova Ordem Mundial, anunciada pelo presidente G. H. Bush, a era da globalização, do fim das fronteiras, do fim da História, do progresso ilimitado para todos os Estados e para todos os indivíduos. Era o mundo unipolar, pacífico e próspero.

Esse pensamento neoliberal, que veio a ser articulado no Consenso de Washington e impulsionado pelas políticas dos países desenvolvidos nos organismos e negociações internacionais e em suas relações bilaterais com os Estados da América Latina, viria a se refletir, em decorrência dessas pressões externas e até por convicção das elites dirigentes, nas políticas domésticas, econômicas e sociais, dos quatro Estados do Mercosul.

Apesar das naturais diferenças entre as situações em que se encontravam Estados e sociedades naquele momento e do grau de radicalismo com que foram implementadas, essas políticas todas tinham como principal objetivo reduzir o Estado a seu mínimo, através de programas de privatização, de desregulamentação e de abertura externa para bens e capitais, muitas vezes adotados de forma unilateral, sem negociação, como “contribuição voluntária” ao progresso de globalização.

Em 1991, a situação política internacional estava marcada pela desintegração da União Soviética, pelo fim dos regimes socialistas da Europa Oriental, pelo desprestígio do socialismo como sistema político e econômico, pela expansão (voluntária ou “estimulada”) de regimes democráticos, pelo fim aparente dos

---

<sup>1</sup> Alto Representante do Mercosul. (austral@ufrgs.br)

conflitos regionais, pela “ressurreição” das Nações Unidas e, finalmente, pela hegemonia dos Estados Unidos.

Em 2012, a economia mundial se caracteriza pelo aumento da distância entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, pela expansão da globalização e das mega empresas multinacionais e, de outro lado, passa pela sua mais profunda crise desde 1929, a qual se originou em uma tendência à superprodução, à extensão excessiva do crédito e, finalmente, em um enorme movimento especulativo, desencadeado por bancos, fundos de investimento, auditoras e corretoras, permitido pela globalização e pela profunda desregulamentação nacional e internacional dos sistemas financeiros. A crise eclodiu nos Estados Unidos e se espalhou pelos sistemas financeiros dos demais países desenvolvidos, enquanto se atribuiu aos países emergentes, de forma indistinta, a capacidade de manter algum crescimento positivo da economia mundial. Enquanto os países ocidentais desenvolvidos se encontram mergulhados em suas crises, que já afetam a unidade europeia, a China surge como a segunda maior potência econômica do mundo.

Em 2012, o panorama político-militar internacional se caracteriza pelo desenrolar de guerras em países islâmicos, com a expansão dos poderes da OTAN para muito além de sua área de competência; pela luta contra um inimigo difuso, o terrorismo; pela eclosão, imprevista, de movimentos populares contra ditaduras árabes tradicionalmente apoiadas, e às vezes até financiadas, pelas potências ocidentais; pela intervenção das potências ocidentais, a pretexto humanitário, nos assuntos internos de Estados mais fracos; pelo ressurgimento da xenofobia e do racismo, em especial na Europa, com reflexos sobre imigrantes sul-americanos; pela crescente sofisticação e automação das forças militares das grandes potências e pelo seu esforço em desarmar, inclusive em termos convencionais, os Estados mais fracos e já desarmados.

Este cenário político-militar estará sendo cada vez mais transformado pela expansão geográfica da presença política, e no futuro militar, da China, a partir de sua crescente influência econômica, em sua qualidade de maior economia, maior potência exportadora e importadora, segundo maior destino de investimentos internacionais, de sua crescente capacidade científica e tecnológica, de sua situação de maior detentora de reservas internacionais e de maior investidora em títulos do Tesouro americano. Apesar de todas as dificuldades e desafios a trajetória econômica e política chinesa tende a não sofrer radicais alterações devido às características de seu sistema político colegiado e de ascensão gradual dos membros do Partido Comunista às posições de alta responsabilidade no Bureau Político do Comitê Central.

A emergência da China como a maior potência econômica do mundo, e possivelmente, em breve, como a segunda maior potência política e militar, tem extraordinárias consequências para a América do Sul, mas muito especialmente para os Estados do Mercosul.

Em especial para o Mercosul, na medida em que certos governos da América do Sul tomaram a decisão, de grande importância para seus países e para o futuro político e econômico da América do Sul, que foi a de se inserir, inicialmente, no sistema econômico norte-americano, através da assinatura de amplos acordos econômicos, chamados impropriamente “de livre comércio”, e, em seguida, na economia mundial, através da negociação de acordos, ai sim de livre comércio, com a União Européia e com muitos outros países, entre eles a China.

Esses países sul-americanos optaram por uma política de inserção irrestrita na economia global e abdicaram da possibilidade de utilizar diversos instrumentos de promoção do desenvolvimento, em especial importantes no caso de países subdesenvolvidos, com populações expressivas, com alto grau de urbanização, com grandes disparidades sociais e econômicas. E em consequência, abdicaram de uma participação mais intensa em um processo de integração regional sul-americano pela impossibilidade de participar de uma união aduaneira regional e de políticas regionais de natureza industrial que permitam o fortalecimento das empresas produtivas instaladas em seus territórios. Assim, a retórica presente em todos os encontros acadêmicos e políticos sobre a aspiração, a possibilidade e os benefícios de uma futura integração sul-americana deve ser vista à luz desta realidade atual.

O impacto da China sobre a economia dos países do Mercosul, que já é grande, se tornará extraordinário.

A economia chinesa vem crescendo a 10% ao ano, em média, nos últimos trinta anos, desafiando os recorrentes prognósticos negativos dos especialistas. Sua economia moderna é integrada por cerca de 300 milhões de indivíduos, com um déficit crescente de alimentos para uma população que melhora e diversifica seu padrão alimentar, sem suficientes terras aráveis e água para a irrigação em grande escala, (ainda que haja a possibilidade de dessalinização da água do mar e de desenvolvimento de tecnologias agrícolas adequadas às suas regiões inóspitas), com uma demanda voraz e um déficit de minérios muito significativo, e com um déficit energético crescente, apesar dos ambiciosos programas de expansão de seus sistemas eletro-nuclear e eólico. A incorporação gradual de mais de um bilhão de chineses, hoje no campo e em atividades de baixa produtividade, ao setor moderno da economia tornará a China o maior mercado do mundo, superior ao mercado americano e europeu somados.

Apesar de a demanda chinesa por minérios, por alimentos e por energia poder ser suprida por outras regiões, em especial a África, a América do Sul e os países do Mercosul estão em condições especiais para atendê-la, como, aliás, já vem fazendo com suas exportações de soja e de minério de ferro, entre outros produtos.

A demanda chinesa por minérios, petróleo e produtos agrícolas contribui, de forma expressiva, para o aumento dos preços mundiais desses produtos, para um impulso inflacionário em todos os países, para a geração de grandes receitas cambiais nos países do Mercosul, e para a conseqüente valorização de suas moedas nacionais, afetadas pelo influxo simultâneo do excesso de moeda ofertada pelos Estados Unidos, através de sua política de “monetary easing”.

Por outro lado, a China, que se constituiu, inicialmente, em uma enorme plataforma de produção e exportação das megaempresas multinacionais, passou, através de suas políticas comerciais, industriais e de transferência de tecnologia, a criar e desenvolver suas empresas de capital chinês, capazes de participar do mercado mundial, nos mais diversos setores, com produtos dos mais simples aos mais complexos, com custos de produção e preços de exportação altamente competitivos.

A própria situação da China e sua estratégia de desenvolvimento afetará da forma mais profunda as perspectivas de desenvolvimento de cada país do Mercosul, colocará em cheque suas políticas comerciais, industriais e tecnológicas, pautadas pelas normas da OMC, negociadas e adotadas em um contexto internacional diverso, e o próprio futuro do Mercosul, como esquema de desenvolvimento econômico, de transformação produtiva e de desenvolvimento social da região.

De um lado, a demanda chinesa por produtos primários e, de outro lado, sua oferta de produtos industriais a baixo preço, diante da ortodoxia de política econômica de certos países (centrada em uma excessiva preocupação com o combate à inflação e com o equilíbrio fiscal) e de seu baixo dinamismo tecnológico poderá levar, se não vierem a ser formuladas e implementadas firmes e permanentes políticas industriais de agregação de valor aos produtos primários em forte demanda, a uma especialização na produção primária para exportação, e à conquista pela China dos mercados de produtos industriais dos sócios do Mercosul e dos demais países da América do Sul.

Esta situação tenderia a se agravar com a superação da crise econômica nos países altamente industrializados, que provocou a redução temporária de sua demanda por insumos primários. Com a retomada de seu crescimento industrial e de renda, esses países passarão a exercer uma pressão adicional ainda maior sobre os

mercados de produtos primários, agrícolas e minerais, com alta possibilidade de aprofundar o processo de especialização regressiva dos países da América do Sul e em especial do Mercosul, que inclui as duas maiores economias industriais da região.

Em sociedades cada vez mais urbanizadas e com populações expressivas, sob o impacto permanente da propaganda agressiva de estímulo ao consumo, essa especialização regressiva levaria a uma oferta de empregos industriais nessas sociedades insuficiente para atender à crescente demanda decorrente do crescimento demográfico e da necessidade de absorver os estoques de mão de obra secularmente subempregados e desqualificados. Os efeitos sociais dessa insuficiente geração de empregos urbanos seriam de extrema gravidade.

Esse cenário afetaria profundamente as perspectivas e as possibilidades de integração mais profunda entre os Estados do Mercosul na medida em que esta integração depende da vinculação cada vez maior entre suas economias (e consequente vinculação política) o que somente é possível pelo intercâmbio de produtos industriais pois, no setor agrícola, além da menor gama de produtos típica desse setor, as produções dos quatro países são, em larga medida, concorrentes. Suas economias ficariam gradual ou até mesmo rapidamente cada vez mais isoladas umas das outras e o processo de integração mais profunda ficaria definitivamente abalado e reduzido a esforços de cooperação em setores importantes, porém limitados.

### **O desafio das assimetrias**

As assimetrias entre os Estados do Mercosul, que são notáveis em território e população, aspectos o primeiro fixo e o segundo de lenta transformação, mas que tem, todavia, grande importância econômica, vem crescendo rapidamente em termos de grau de diversificação produtiva, de dinamismo tecnológico e de dimensão dos respectivos parques produtivos.

A dinâmica dessas assimetrias, deixada ao sabor das forças de mercado, em uma união aduaneira e em uma área de livre comércio, na inexistência de esquemas corretivos, leva a um grau de desenvolvimento cada vez mais distinto e, portanto, a fricções, a frustrações e a ameaças permanentes à coesão do Mercosul, com todas as consequências para a capacidade, tanto dos Estados maiores mas em especial dos menores, de defender e de promover seus interesses em um cenário internacional cada vez mais caracterizado, apesar da crise, pela expansão de grandes blocos de países, nas Américas, na Europa e na Ásia.

A redução das assimetrias é essencial para que as economias e as sociedades possam se beneficiar de forma equitativa do processo de integração. As assimetrias que, em termos concretos, correspondem a grandes diferenças de infraestrutura física e social, de capacitação da mão de obra e de dimensão das empresas, fazem com que os investimentos privados não possam se distribuir de forma mais harmônica dentro do espaço comum, que a geração e a qualidade de empregos seja desigual e que, portanto, seja desigual a geração de renda e o bem estar nas diversas sociedades.

Outros esquemas de integração, como a União Europeia, desde sua origem em 1958, se preocuparam com a existência e os efeitos de diferentes níveis de desenvolvimento entre os Estados que deles participavam e com a necessidade de promover o desenvolvimento mais acelerado dos países mais atrasados para tornar mais equilibradas as oportunidades dentro do espaço econômico comum. Lançaram mão de vários programas, basicamente de transferência de recursos, com o objetivo de nivelar a economia dos Estados que foram se agregando à União Europeia e que se encontravam em diferentes estágios de desenvolvimento. O processo de reunificação das duas Alemanhas foi e é um exemplo de grande transferência de recursos que chega a atingir trilhões de dólares com o objetivo de nivelar duas economias e sociedades que se integram.

Devido à doutrina neoliberal e a seus objetivos implícitos, que presidiram à criação do Mercosul, inicialmente julgou-se e afirmou-se que as dimensões assimétricas dos Estados não afetariam o desenvolvimento de cada um deles e que a simples integração comercial automática, sem levar em conta de forma adequada essas assimetrias, permitiria a cada um deles usufruir, de forma igual ou semelhante, dos benefícios decorrentes do processo de integração.

Vinte anos depois do Tratado de Assunção há uma aceitação generalizada de todos os Governos da importância e das consequências de toda ordem das assimetrias entre os Estados e da necessidade de enfrentá-las com programas eficazes, cujo montante de recursos até agora alocados são absolutamente insuficientes para a dimensão da tarefa.

Algumas afirmações básicas podem ser feitas sobre a possibilidade de êxito no enfrentamento do desafio de redução das assimetrias, indispensável para a coesão e o futuro econômico e político do Mercosul:

- a. sem a compreensão generosa (e, aliás, de seu próprio interesse, econômico e político) dos Estados maiores, que deve se refletir

em suas contribuições financeiras para os diversos programas, em especial para o FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul) pode-se continuar a enfatizar retoricamente a importância das assimetrias mas elas não se reduzirão;

b. sem a construção da infraestrutura de energia e de transportes nos Estados menores as assimetrias não se reduzirão e

c. nenhum programa ou política comunitária em nenhuma das diversas áreas de integração poderá ir adiante sem a criação de instrumentos financeiros assimétricos de financiamento desses programas e políticas.

### **Ampliação geográfica do Mercosul**

Em um cenário internacional caracterizado pela ampliação de grandes blocos de países fortalecidos, a despeito da crise do euro, a capacidade do Mercosul de defender e de promover os interesses de seus Estados depende de seu fortalecimento econômico e político.

Do ponto de vista econômico e social, o fortalecimento do Mercosul resultará do desenvolvimento produtivo de cada uma das quatro economias nacionais, de sua integração física e comercial, da redução significativa das disparidades em cada uma das sociedades, de seu dinamismo tecnológico, da redução das vulnerabilidades externas de cada um de seus membros.

Do ponto de vista político, o fortalecimento do Mercosul como bloco depende de um lado de uma coordenação cada vez mais estreita de seus membros e, de outro lado, do número de Estados soberanos que o integram, Estados que, por esta razão, tem interesse em coordenar suas ações, como membros de um bloco, nas negociações e foros internacionais e diante de crises e iniciativas de terceiros Estados, em especial daqueles mais poderosos.

A ampliação geográfica do Mercosul significa a adesão de novos membros. Por causa de decisões que tomaram no passado, não podem, no momento atual, fazer parte do Mercosul Estados que assinaram acordos de livre comércio com outros Estados ou blocos, tais como a União Europeia, e que, por esta razão, aplicam tarifa zero às importações provenientes daqueles Estados ou blocos e que, assim, não poderiam adotar e aplicar a Tarifa Externa Comum do Mercosul.

A ampliação geográfica do Mercosul teve início com o processo de adesão da Venezuela. A participação integral da Venezuela no Mercosul é da maior importância política e econômica, dada a riqueza de recursos minerais e energéticos do país e de sua decisão de desenvolver industrialmente sua economia. Depende ela agora somente de decisão do Senado Paraguai, já tendo sido aprovada pela Argentina, Brasil, Uruguai e Venezuela.

Além da Venezuela, poderiam, em princípio, ingressar no Mercosul a Bolívia, o Equador, o Suriname e a Guiana. A possibilidade de Estados extra-regionais, isto é, situados fora da América do Sul, ingressarem no Mercosul é reduzida.

É de todo o interesse dos Estados do Mercosul criar as condições as mais favoráveis possíveis ao ingresso da Bolívia, do Equador, do Suriname e da Guiana como membros plenos no Mercosul e de fortalecer as relações com todos os demais países da América do Sul que, aliás, já são Estados associados, para que, no futuro, caso desejem ingressar no Mercosul, este ingresso seja mais fácil e eficaz, política e economicamente.

### **O Mercosul como mecanismo de desenvolvimento regional**

À época da criação do Mercosul, existia a convicção nos governos dos Presidentes Menem, Collor, Rodrigues e Lacalle, de que a execução das políticas preconizadas pelo Consenso de Washington, isto é, de desregulamentação, de privatização, de abertura ao capital estrangeiro e de remoção das barreiras ao comércio, seriam suficientes para promover o desenvolvimento econômico e social.

O Mercosul foi criado em 1991 para ser um esquema de liberalização comercial, como uma etapa de um processo “virtuoso” de eliminação de barreiras ao comércio e de plena inserção na economia internacional, e não para ser um organismo de promoção do desenvolvimento econômico nem dos Estados isolados nem em conjunto.

A implementação do Tratado de Assunção, ao não levar em conta de forma adequada as diferenças entre os países e o impacto econômico e político dos deslocamentos econômicos causados pela redução de tarifas, levou a todo tipo de esquemas “provisórios”, tais como o acordo automotivo e as exceções à TEC, periodicamente renovadas, para bens de capital e de tecnologia de informação, e os acordos, muitas vezes informais, de organização do comércio em certos setores empresariais.

A transformação do Mercosul de uma simples união aduaneira e área de livre comércio imperfeitas em um esquema de desenvolvimento regional equilibrado e harmonioso dos quatro Estados, o que significa a eliminação das assimetrias e a gradual construção de uma legislação “comum”, exigiria:

- a) o reconhecimento enérgico das assimetrias, cuja realidade se verificaria pela constituição de fundos comuns assimétricos, com recursos adequados, em cada área de integração, para financiar projetos, inclusive de harmonização gradual da legislação;
- b) a garantia de condições para permitir políticas de promoção do desenvolvimento industrial de cada Estado;
- c) a celebração de acordos em setores industriais relevantes, semelhantes ao acordo automotivo;
- d) a criação de mecanismos que impeçam a “desorganização dos mercados” nacionais e, ao mesmo tempo, evitem o desvio de comércio em favor de países não-membros do Mercosul;
- e) o acesso das empresas de capital nacional, sediadas nos quatro Estados, aos organismos nacionais de financiamento de qualquer um dos quatro Estados do Mercosul;
- f) a harmonização da legislação dos quatro Estados em todas as áreas de integração.

A crise econômica internacional, a estratégia e as políticas de desenvolvimento implementadas pela China, os programas implementados pelos países industrializados para enfrentar a crise e a verdadeira “suspensão”, na prática, das normas incluídas nos diversos acordos da OMC, “negociados” à época da hegemonia do pensamento neo liberal, criam um ambiente propício à adoção deste elenco de medidas.

*Recebido em 12 de abril de 2012.*

*Aceito em 19 de abril de 2012.*

**RESUMO**

Este artigo analisa a situação do Mercosul, de seus objetivos e das estratégias para alcançá-los, no contexto de comemoração dos vinte anos da assinatura, em 26 de março de 1991, do Tratado de Assunção e de plena e extraordinária crise e transformação política e econômica mundial.

**PALAVRAS-CHAVE**

Mercosul; Crise Econômica Mundial; Transformação Política.