

O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações

Paulo Roberto de Almeida *

Publicado em duas partes na

Revista *Espaço da Sophia* (ISSN: 1981-318X;

Parte 1: ano 5, n. 43, julho-setembro 2011, p. 63-79;

Parte 2: ano 5, n. 44, outubro-dezembro 2011, p. 143-170)

Introdução: um bloco comercial que caminhou para a cooperação política

O Mercosul – Mercado Comum do Sul – foi criado em 1991 para constituir-se como um bloco comercial coeso, com pretensões a adotar o formato de um mercado comum. Na visão dos “pais fundadores”, o processo poderia, possivelmente, evoluir para formas mais avançadas de organização econômica, política e social, até alcançar, na parte meridional da América do Sul – e teoricamente também, a termo, no conjunto da região – um *status* equivalente ao adquirido, paulatinamente, pela Comunidade (hoje União) Europeia; qual seja: um espaço econômico plenamente integrado, com total liberdade para o deslocamento de fatores produtivos, razoável coordenação econômica (o que, no caso europeu, assumiu a forma de uma moeda comum para a maioria de seus membros), seguida, subsequentemente ou simultaneamente, da harmonização e coesão dos regimes sociais e das peculiaridades nacionais e regionais, para, finalmente, alcançar a desejada concertação política e diplomática, capaz de fazer a Europa ocidental recuperar sua antiga importância internacional, o que implicaria lograr uma expressão comum no plano externo (defesa, segurança, política externa, negociações multilaterais).

Mesmo considerando-se apenas a fase inicial de integração econômica – qual seja, a constituição de uma zona de livre comércio, seguida da definição técnica de uma tarifa externa comum, o que redundaria numa união aduaneira – e seu desdobramento lógico na criação de um mercado comum (aliás, determinado “constitucionalmente”), pode-se dizer que tais objetivos – que já eram os do processo bilateral de cooperação e de integração, iniciado em 1986 por Brasil e Argentina – não foram alcançados. Com efeito, deve-se reconhecer que, passados vinte anos de

* Doutor em Ciências Sociais, mestre em planejamento econômico, diplomata de carreira, autor de livros e artigos sobre relações internacionais, integração econômica e política externa do Brasil (www.pralmeida.org; pralmeida@me.com). Nenhum dos argumentos apresentados neste texto representa posições do Ministério das Relações Exteriores ou políticas do governo brasileiro.

experimentos integracionistas, o Mercosul não conseguiu cumprir as metas estabelecidas no Tratado de Assunção (TA), nem parece perto de realizá-las no futuro previsível. Ao longo dessas duas décadas, mas bem mais enfaticamente no curso da última década, o Mercosul parece ter se afastado de seus objetivos comercialistas e econômicos iniciais, aliás consagrados no tratado constitutivo, para converter-se num agrupamento político dotado de interesses muito diversificados.

Teria falhado, então, o Mercosul? Em termos: as falhas e insuficiências do processo podem ser debitadas inteiramente aos países membros, que parecem ter abandonado – ao menos os seus dois membros economicamente relevantes, Brasil e Argentina – o objetivo fixado no TA, de um mercado comum regional, para contentar-se com a liberalização parcial do comércio recíproco e fixar-se no desenvolvimento da cooperação política e social, sem um conteúdo econômico mais afirmado. Tampouco se poderia dizer que o bloco foi afetado por um suposto “déficit democrático”, ou por deficiências institucionais em seu arcabouço jurídico, sendo, ao contrário, bem mais evidentes as inadimplências nacionais em implementar decisões e resoluções conjuntas, bem como a divergência de intenções políticas entre os países membros quanto aos objetivos mediatos e imediatos a serem perseguidos. A despeito da retórica presidencial sempre afirmada quanto à unidade de vistas entre os membros, não se pode dizer, de fato, que os objetivos nacionais quanto à utilidade ou funcionalidade do Mercosul para cada uma das economias e sociedades sejam realmente convergentes.

As dificuldades para a consolidação ou avanço do Mercosul podem ser creditadas a dois fatores de amplo escopo: de um lado, instabilidades conjunturais no plano econômico (em diferentes formatos segundo os países), com planos parciais ou insuficientes de ajustes; de outro, o recuo conceitual dos projetos de construção de um espaço econômico integrado na região, com abandono relativo da liberalização comercial recíproca e ênfase subsequente nos aspectos puramente políticos ou sociais da “integração”. Quaisquer que sejam os pesos relativos desses dois conjuntos de fatores e seus efeitos concretos sobre as intenções proclamadas e as ações efetivas dos países membros do Mercosul – e os impactos variam muito em função dos países envolvidos – cabe reconhecer o abandono (não reconhecido) do projeto original de se caminhar para instituições orgânicas mais consentâneas com o formato de um mercado comum, em favor de instâncias seletivas de cooperação política setorial que

vêm moldando um novo perfil para o Mercosul, até seu envolvimento num conjunto de áreas não delineadas no mandato econômico-comercial do tratado fundacional.

Feita esta síntese geral, e inicial, sobre o desenvolvimento do Mercosul – destacando suas características originais e as suas transformações ao longo do tempo, com uma nítida evolução do conteúdo econômico-comercial da primeira fase para novos campos e funções de características marcadamente políticas e sociais – cabe descrever sumariamente o conteúdo do presente texto. Uma primeira seção seguirá brevemente a formação e o desenvolvimento histórico do Mercosul, seguida de uma exposição sobre o Mercosul econômico, ou seja, o itinerário da liberalização comercial e da integração econômica, com seus sucessos e limitações. Uma terceira seção considerará o Mercosul político, no conceito *stricto sensu*, isto é, as questões institucionais e de funcionamento interno do bloco, em especial seu processo decisório. Finalmente, as conclusões registrarão o estado presente do Mercosul e as perspectivas para o seu desenvolvimento futuro, o que poderia até implicar, teoricamente, numa revisão dos conceitos fundamentais do Mercosul e a adequação de sua estrutura institucional a novos objetivos.

O Mercosul histórico: origens e desenvolvimento de um bloco comercial

O processo de constituição progressiva de um espaço econômico integrado no Cone Sul – o que não deve ser identificado necessariamente com um projeto de mercado comum ou com o Mercosul atual – tem de ser visto no contexto dos movimentos de redemocratização e de reorganização econômica nos países da região, numa fase em que o multilateralismo comercial parecia ceder espaços progressivamente mais amplos para o regionalismo, ou seja, a constituição de blocos comerciais discriminatórios. Projetos de cooperação e de integração emergiram naturalmente na agenda dos países tão pronto foram liberados de seus respectivos regimes militares; foi igualmente natural que as duas maiores economias regionais se engajassem no processo, entre as quais eram mais intensos, historicamente, os fluxos de comércio e de intercâmbios econômicos de diversos tipos. Argentina e Brasil deram partida, conduziram politicamente o exercício e continuam determinando, em todas as circunstâncias, os traços fundamentais do processo de integração no Cone Sul, pelo seu formato institucional, pela sua estrutura operacional e pelo conteúdo econômico imprimido ao bloco ao longo de suas diversas fases.

Depois de uma fase bilateral, durante a qual foram definidos os objetivos essenciais do processo – primeiro a cooperação e a complementação econômica, no Programa de Integração e Cooperação (1986), depois o projeto de um mercado comum bilateral, pelo Tratado de Integração (1988) – passou-se à etapa quadrilateral, quando se decidiu estender o mercado comum aos dois outros vizinhos, sendo então adotado o Tratado de Assunção para a criação de um mercado comum (1991). A historiografia corrente sobre o Mercosul não reconhece, porém, a mudança fundamental que representou a passagem do modelo de complementaridade gradualista encarnado nos dois primeiros instrumentos (e seus diversos protocolos setoriais) para um modelo econômico liberal e livre-cambista representado pelo TA. Entre as duas fases, pouca atenção se dá à Ata de Buenos Aires (julho de 1990) que modificou substancialmente a metodologia e a própria cronologia da constituição de um mercado comum bilateral Brasil-Argentina.

A Ata representou a passagem de um esquema dirigista e industrializante, como seguido até então, para outro de cunho mais comercialista e liberalizante, mediante a criação calendarizada de um mercado comum (mais exatamente em 01/01/1995), ademais de estabelecer mecanismos automáticos de desgravação comercial bilateral. A rebaixa tarifária foi operada a partir de uma redução inicial da metade das alíquotas normalmente aplicadas e à razão de 7% a cada semestre, até chegar a 100% de preferência – ou “tarifa zero” – ao final do período de transição, em 31 de dezembro de 1994, quando também deveriam estar definidas uma Tarifa Externa Comum (TEC) e as instituições permanentes do Mercosul.

O TA, para ser mais preciso, é praticamente uma cópia *ipsis litteris* – com os ajustes quadrilaterais que se impunham – da Ata de Buenos Aires, como é possível de ser facilmente comprovado, mediante uma comparação visual de ambos os textos. O relevante a ser destacado é a mudança de filosofia entre o Mercosul bilateral pré-1990 e o Mercosul quadrilateral pós-1991, ainda que, para todos os efeitos práticos, o aprofundamento do processo de integração regional não tenha caminhado em direção dos objetivos fixados nesses dois instrumentos: um mercado comum com liberalização comercial plena e coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais.

A estrutura intergovernamental definida desde a fase bilateral, e mantida no formato quadrilateral, representou, para Brasil e Argentina, a preservação de suas capacidades nacionais em determinar políticas autônomas – traço característico de um

entranhado soberanismo jurídico, tradicional na região – e sua opção preferencial por um modelo de tipo Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, 1948), ou seja, de uma união aduaneira completa, em lugar do salto comunitário que estaria implicado numa eventual adoção de um modelo europeu de mercado comum unificado. O processo decisório, obviamente consensual na fase bilateral, continuou dominado pela ausência de proporcionalidade, com o que se atribui a países menores (como Paraguai e Uruguai) o poder de veto sobre decisões que afetariam, teoricamente, economias grandes e sociedades de dezenas de milhões de habitantes, a começar pelo próprio Brasil.

Independentemente da adequação funcional (ou não) da estrutura institucional intergovernamental do TA aos objetivos de um mercado comum, deve-se reconhecer o dinamismo comercial e os avanços iniciais do Mercosul, no sentido do crescimento dos vínculos recíprocos e o aumento geométrico do comércio, tanto para dentro como para fora do bloco. Boa parte desse crescimento nos fluxos comerciais, se deve, obviamente, à redução de tarifas e à eliminação de barreiras para ou não-tarifárias, o que representaria bem mais um desvio de comércio do que criação de novas correntes de intercâmbio. Mas também ocorreu criação do comércio, para dentro e para fora, na medida em que, tanto em função de reformas tarifárias conduzidas nacionalmente pelos países membros, quanto em preparação da definição e implementação da TEC, as alíquotas aduaneiras foram se reduzindo paulatinamente, o que abriu espaço para a ampliação das trocas em diversas dimensões.

Uma das primeiras medidas abrangentes do período de transição foi a adoção de um calendário quase completo de tarefas a serem implementadas para cumprir, segundo um esquema gradual e cumulativo, com as tarefas e requisitos envolvidos na realização da zona de livre-comércio, da união aduaneira, até se alcançar o mercado comum previsto (esta foi a função do chamado Cronograma de Las Leñas, aprovado em 1992). Não obstante um seguimento detalhado pelas burocracias nacionais, o cronograma só pode ser implementado parcial e imperfeitamente, já que a amplitude dos requisitos necessários ao acabamento dos objetivos principais superava em muito a capacidade dos governos de empreenderem o conjunto de tarefas associadas a cada um deles.

Não obstante o não acabamento das metas vinculadas ao mercado comum, foi possível alcançar certo grau de consenso para a implementação da zona de livre comércio – adotada com algumas exceções, entre elas o açúcar e a indústria

automotiva – bem como para a criação – ainda que com muitas imperfeições – da união aduaneira. Quaisquer que tenham sido as imperfeições da fase de transição no acabamento das tarefas indispensáveis ao atendimento dos objetivos do artigo 1º. do TA, esta foi marcada pelo otimismo, tanto do lado comercial, quanto do lado político. Foi nesse clima de quase euforia que se chegou a Ouro Preto, em dezembro de 1994, não para a assinatura de um novo tratado, que poderia ter sido o da criação efetiva de um mercado comum – com todos os requisitos do gênero – ou pelo menos o de uma união aduaneira acabada, mas de um simples protocolo, que confirmou todos os mecanismos e instituições existentes, com alguns poucos acréscimos (como o de uma Comissão de Comércio) que não modificaram fundamentalmente a natureza do processo de integração no Mercosul.

O Protocolo de Ouro Preto concedeu, alegadamente, “personalidade de direito internacional” ao Mercosul, o que o teria habilitado a negociar conjuntamente acordos comerciais com parceiros individuais, na região ou fora dela, ou com outros blocos. Foi o caso, imediatamente após, do início do projeto americano de uma Zona de Livre Comércio nas Américas, a Alca, e, logo em seguida, das negociações bi-regionais com vistas a formar uma associação comercial com a União Europeia (ambas se arrastando pelos dez anos à frente, até sua paralisia virtual, em meados da década seguinte).

A segunda metade dos anos 1990 ainda viu o crescimento do comércio do bloco e para o bloco. Mas este já estava imerso em graves desequilíbrios conjunturais, embora de natureza diversa, segundo os países. A Argentina tinha encontrado a estabilização monetária por meio de um plano de conversibilidade – na verdade, a rigidez absoluta na paridade fixa com o dólar – mas não reencontrou o caminho da competitividade internacional, acumulando déficits que foram sendo artificialmente reprimidos pelo recrudescimento do protecionismo ou cobertos pelo recurso excessivo a empréstimos externos, até o desenlace fatal, alguns anos mais tarde. Desde 1996, a Argentina introduzia medidas restritivas das importações, inclusive no comércio bilateral com o Brasil, que era, aliás, o único país que lhe facultava superávits substantivos, geralmente feitos de comércio administrado (petróleo, trigo e automóveis). Mas o Brasil também acusava desequilíbrios crescentes nas transações correntes, contornados por tentativas de controle do financiamento externo às importações ou por igual apelo a capitais externos.

As dificuldades comerciais e de balanço de pagamentos dos países membros, em especial nas relações bilaterais dos dois grandes e entre eles e terceiros países, levou naturalmente ao crescimento dos conflitos, com medidas abusivas de antidumping e de salvaguardas aplicadas de maneira puramente protecionista. Em vista da insuficiência dos mecanismos de solução de controvérsias existentes no bloco – o Protocolo de Brasília tinha sido aprovado em 1991 para funcionar apenas durante o período de transição – e da pouca disposição dos países membros em acatar laudos arbitrais não dotados de um poder direto de sanção, ocorreram, inclusive, casos de transposição de reclamações comerciais do âmbito do Mercosul para o sistema de solução de controvérsias da OMC (o que ocorreu pelo menos uma vez, sendo o Brasil o reclamante e a Argentina a reclamada). A insatisfação com o sistema do Mercosul levou à adoção, no final da década, do Protocolo de Olivos, criando um Tribunal Permanente de Revisão, que pretendia reforçar os mecanismos de solução de disputas por meio de medidas automáticas e cautelares; sua entrada em vigor não impediu, contudo, a deterioração do comércio interno e o agravamento das tensões no bloco, com ameaças pela Argentina de dolarização completa, o que significaria a derrocada do Mercosul.

A crise final no regime econômico argentino, no entanto, só ocorreu mais de um ano depois que o Brasil enfrentou o seu próprio inferno cambial, acumulado desde a crise mexicana de 1994-95, as turbulências asiáticas de 1997, situação exacerbada pela moratória russa de julho de 1998, obrigando-o a concluir um rápido programa de socorro preventivo com o FMI e outras instituições e países, em outubro desse ano, por um valor superior a US\$ 40 bilhões. O instável arranjo não suportou, entretanto, novas fugas de capitais e a ausência de ajustes internos, vindo a termo em janeiro de 1999, quando o sistema de banda cambial saltou pelos ares: a cotação do dólar disparou e o Brasil se viu obrigado a adotar um regime de flutuação cambial, complementado pouco depois por um sistema de metas de inflação.

O novo esquema permitiu o restabelecimento gradual dos equilíbrios externo e macroeconômico, não sem antes provocar sérios abalos na relação econômica com a Argentina, que logo culpou o Brasil pelos problemas que sua própria camisa de força cambial tinha criado. Ante as ameaças de dolarização completa na Argentina, o Brasil propôs, em 2000, a constituição de um grupo de trabalho sobre convergência macroeconômica, que deveria supostamente trabalhar com a harmonização de políticas e regras até chegar, eventualmente, à adoção de um mesmo regime cambial e

talvez até a uma moeda comum. Dez anos depois da adoção do regime de paridade fixa, finalmente, a Argentina retrocedia em meio a uma das mais graves crises de sua história econômica, feita de retenções bancárias arbitrárias, calotes internos e de insolvência externa, que se prolongou durante anos, ao ter a Argentina imposto unilateralmente aos credores externos um enorme desconto no valor face de suas emissões globais.

No plano do Mercosul, propriamente, medidas restritivas e desvios acrescidos da TEC já tinham sido adotados vários meses antes do desenlace fatal de dezembro de 2001, tendo o ministro da economia Domingo Cavallo imposto unilateralmente ao Brasil as novas regras pelas quais a Argentina pretendia conter o comércio bilateral. As exceções nacionais e as divergências em relação à TEC se multiplicam de todos os lados, antes e depois da grave crise enfrentada pela Argentina a partir de 2001, com efeitos imediatos, sobretudo sobre o pequeno Uruguai. O comércio regional despencou imediatamente, representando, em 2002, praticamente a metade do que ele tinha sido até 1999. Mesmo se fluxos e valores foram sendo paulatinamente recompostos e elevados nos anos seguintes, diversas outras restrições operacionais e divergências normativas continuaram a vigorar, afastando ainda mais o Mercosul dos objetivos de convergência macroeconômica e de unificação dos mercados estipulados no artigo fundamental do TA.

Para todos os efeitos práticos, a partir de 2003 o Mercosul jamais voltou a ser o que era nos primeiros oito ou nove anos de sua existência quadrilateral. Mesmo se a estagnação intermediária registrada no plano comercial foi sendo superada aos poucos, em função da retomada do crescimento na Argentina e nos demais países, a crise de 2001-2002 deixou marcas profundas no estilo de governança econômica em vigor no país platino, levando a retrocessos institucionais e ao enfraquecimento dos compromissos anteriormente assumidos com a liberalização comercial e a abertura econômica. Para tanto contribuíram a personalidade e as políticas adotadas pelo presidente argentino Nestor Kirchner (2003-2008), tanto quanto as novas orientações de política externa do governo brasileiro do presidente Lula (2003-2010), menos comprometido com as metas econômicas e comerciais do Mercosul, e bem mais propenso a aceitar novos desvios para objetivos políticos e sociais supostamente mais relevantes do ponto de vista de sua política externa regional.

Os grandes responsáveis pelas novas orientações da política externa regional do Brasil, em especial no que se refere ao Mercosul e às tentativas de sua ampliação

ou extensão ao espaço regional sul-americano, foram o assessor especial do presidente Lula para assuntos internacionais – um militante que durante muitos anos exerceu o cargo de secretário de relações internacionais do Partido dos Trabalhadores (PT) – e o secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores no período 2003-2009, diplomata de carreira. Sobretudo, este último, intimamente envolvido com a construção da integração bilateral Brasil-Argentina nos anos 1980 e opositor declarado do Mercosul em sua versão liberal dos anos 1990, empenhou-se desde o início em reverter o bloco às características que este possuía na fase mercantilista e dirigista anterior à Ata de Buenos Aires e ao TA. Ele chegou, inclusive, a refazer e recolocar em vigor – como se isso fosse possível ou fosse capaz de provocar os mesmos efeitos sistêmicos, de resto não provados – as duas dezenas de protocolos setoriais que ele mesmo tinha negociado a partir do PICE de 1986, saudados como estratégicos do ponto de vista da integração desejável. Esses protocolos, sem maiores funções no novo esquema livre-cambista do Mercosul, conformavam, nessa visão, um processo de complementaridade inter e intra-setorial, segundo algumas linhas produtivas selecionadas pelo Estado como prioritárias para a integração bilateral.

O que ficou evidente, desde o início dos governos Lula e Kirchner, foi, de um lado, a orientação protecionista e defensiva das políticas econômica e comercial deste último, inclusive em detrimento da integração regional; de outro, a leniência e tolerância demonstrados pelo primeiro, e por seus principais assessores, sob pretexto de preservação do Mercosul e concessões de “espaços de liberdade” para que a Argentina pudesse conduzir com ampla latitude seu projeto de “reindustrialização”. De fato, o que ocorreu é que, em lugar de reforçar o bloco em suas dimensões econômica e comercial, as posturas combinadas da Argentina e do Brasil terminaram por fragilizar o Mercosul, no que se refere a seus objetivos essenciais. No lugar de comércio ou abertura econômica, novas dimensões foram sendo impulsionadas, sobretudo nos aspectos políticos e sociais.

Mesmo com toda a compreensão brasileira em relação às infrações protecionistas argentinas, o processo de restauração econômica naquele país foi lento e tortuoso. A presidência Kirchner pretendeu descarregar sobre o Brasil os custos dessa reconversão, propondo mecanismos de compensação automática dos desequilíbrios bilaterais que seriam acionados assim que se constatassem superávits persistentes a favor do Brasil e defasagem cambial em suposto prejuízo da Argentina. O que se pretendia, em resumo, era voltar ao mercantilismo comercial e ao dirigismo

econômico, em total contradição com os pressupostos e objetivos do Mercosul, ou pelo menos do TA; em suma, seria uma permissão aberta à Argentina para discriminar seletivamente contra o Brasil, em clara violação dos compromissos do Mercosul e em desacordo com as regras do sistema multilateral de comércio.

O esquema, finalmente aprovado depois de negociações difíceis entre os dois maiores membros do Mercosul, chamado eufemisticamente de Mecanismo de Adaptação Competitiva, não atendeu completamente aos pleitos argentinos, mas representou, de toda forma, uma fratura grave na arquitetura institucional do Mercosul: como os dois sócios menores não aceitaram participar de uma ferramenta claramente em contradição com os princípios do Mercosul e em total violação das regras do comércio multilateral, o novo mecanismo foi colocado ao abrigo, não do ACE-18 – que é o TA tal como protocolizado na Aladi – mas do ACE-14, que era a antiga Ata de Buenos Aires, que converteu o processo bilateral Brasil-Argentina de integração do modelo mercantilista e dirigista que exibia até então para o modelo “neoliberal”. O Mercosul adquiriu, assim, o duvidoso privilégio, inédito em blocos comerciais registrados na OMC, de reverter a esquemas bilaterais, apoiados em instrumentos supostamente superados em sua trajetória institucional.

A administração brasileira do presidente Lula, interpretando o Mercosul através de lentes presumidamente comunitárias – em especial no tocante aos programas de reconversão setorial e de redução das desigualdades regionais existentes entre os países membros da UE – considerou que caberia ao Brasil assumir o papel da Alemanha, se apresentando, em 2004, como o provedor líquido de recursos num projeto de redução de “assimetrias estruturais” que supostamente estariam impedindo o Mercosul de se desenvolver de modo adequado. O Brasil então propôs, e os demais países aceitaram o esquema, financiar um fundo de convergência estrutural (Focem) à razão de 70%, que replica o que já está sendo feito, sem a expertise técnica, pelos organismos multilaterais e regionais de financiamento; o sistema é obviamente limitado – ainda que o Brasil tenha comprometido recursos bem mais amplos do que os US\$ 70 milhões oferecidos – e não reduzirá de modo significativo as assimetrias mais importantes, que são as de política econômica, não propriamente as de natureza geográfica ou de dotação de fatores.

Pelo resto da década, não ocorreu qualquer outro progresso institucional, a não ser a adoção, quinze anos depois do prazo normal, do Código Aduaneiro do Mercosul, que deveria estar em funcionamento desde o dia 1º de janeiro de 1995; espera-se que

ele possa entrar em vigor proximamente, mesmo na ausência de uma autoridade aduaneira unificada e de um regulamento que possa dispor, em bases racionais e uniformes, da renda auferida no que deveria ser um território aduaneiro único. A única outra decisão de importância, adotada desde a vigência da TEC, foi o compromisso dos Estados membros, em 2010, de cessar a dupla cobrança dos direitos aduaneiros de produtos importados a partir de alguma data no futuro próximo.

Estes são, basicamente, os mais importantes desenvolvimentos no itinerário histórico do Mercosul. Mas caberia também, referir, ainda que brevemente, à inserção do bloco no contexto sul-americano e aos processos de negociações regionais, bilaterais, hemisféricas ou multilaterais. Durante todo o período, o Mercosul tentou acordos comerciais com os demais membros da Associação Latino-Americana de Integração, sem grande sucesso, porém: uma proposta de se constituir uma Área de Livre Comércio das Américas (Alca), feita pelo Brasil em 1994, em resposta ao projeto americano de uma Alca, não encontrou respaldo nos demais países membros da Associação e, pelo resto da década, o Mercosul negociou relutantemente a criação da área hemisférica, exibindo uma atitude que era em geral de tergiversação, com táticas dilatórias e diversionistas. No contexto regional, apenas dois países se associaram ao Mercosul, o Chile e a Bolívia, ambos em 1996, embora num formato de liberalização comercial parcial.

A partir de 2003, acordos aladianos, dotados de muitas exceções, foram concluídos com os demais vizinhos andinos, embora com efeitos marginais sobre os fluxos totais de comércio. No mesmo período, Brasil e Argentina se empenhavam, com a ajuda da Venezuela, em sabotar as negociações da Alca, o que foi efetivamente conseguido na Cúpula das Américas de 2005, quando o processo foi implodido, como aliás orgulhosamente admitido pelo presidente e pelo chanceler do Brasil. Divergências entre Brasil e Argentina dificultaram, porém, as posições que deveriam ser comuns nas negociações multilaterais da Rodada Doha da OMC e nas bi-regionais com a União Europeia. Até 2011, nenhum desses processos tinha alcançado conclusões satisfatórias.

O quadro abaixo apresenta um resumo conceitual sobre as principais características do itinerário do Mercosul em suas diferentes fases, tanto no plano econômico quanto no político e no das relações externas do bloco, podendo ser considerado uma síntese do desenvolvimento do bloco desde sua criação à atualidade.

Mercosul: as diferentes fases					
	1986-1989	1990-1994	1995-1999	1999-2002	2003-2010
Traços dominantes da fase	Etapa fundadora; construção gradual	Ata de Buenos Aires Tratado de Assunção	Protocolo de Ouro Preto: confirmação de metas	Crise de confiança Recuo geral	Prioridades políticas; um fim em si mesmo?
Ênfase geral do período	Protocolos setoriais bilaterais (Br.-Arg.)	Zona de Livre Comércio Automática	Completar a União Aduaneira (alinhar TEC)	Superar o impacto da crise econômica	Instituições políticas e sociais; retórica
Relações comerciais	Administrado e protocolos setoriais flexíveis	Crescimento para dentro e expansão para fora	Crescimento lento; desequilíbrios e resistências	Diminuição geral dos níveis alcançados	Aumento de restrições internas (ilegais)
Relações políticas	Equilíbrio absoluto entre Br.-Arg.; bom entendimento	Instituições provisórias interestatais; ativismo	Estabilidade das instâncias diretivas; burocracias	Crise de confiança Br.-Arg.: câmbio desalinado	Dificuldades nas relações Br.-Arg.: tolerância Br.
Moldura jurídica e instituições	Puramente bilaterais; Tratado de Integração	Provisórias; dúvidas sobre o perfil interestatal	Apresentação à OMC: lacunas na TEC	Maquiagem via novos grupos de trabalho	Fuga para a frente: foros; sociais e Parlamento
Avanços e realizações	Construção de confiança mútua bilateral	Definição da Tarifa Externa Comum	Associações ao bloco: Chile e Bolívia	Evitou-se o desmanche; arranjos temporários	Busca de acordos regionais e extra-região
Problemas e conflitos	Baixo grau de liberalização comercial; dirigismo	Dificuldades na convergência de políticas	Aumento dos conflitos comerciais; controvérsias	Necessidade de novo instrumento jurídico	Baixo cumprimento das normas internas
Desafios para novos avanços	Superar as resistências setoriais; demandas por proteção	Definir perfil institucional: supranacional ou interestatal (papel Brasil)	Consolidar a UA para poder avançar ao mercado comum	Preservar o bloco e a confiança econômica externa	Retomar os fundamentos do bloco: comércio, investimentos
Concepção e elaboração: Paulo Roberto de Almeida (2010-2011)					

Se algumas linhas de ruptura podem ser traçadas entre essas diferentes fases, elas provavelmente se situariam em torno da virada do milênio, de 1999 a 2001, quando o Mercosul enfrenta a grave crise econômica do Brasil e da Argentina, e, novamente, a partir de 2003, quando sua orientação geral sofre profunda inflexão, como exemplificado no quadro analítico seguinte, que evidencia, por sua vez, as concepções gerais que presidiram à sua “filosofia” de organização e desenvolvimento ao longo do tempo.

Mercosul: Concepções gerais em cada fase				
1986-1989	1990-1994	1995-1999	1999-2002	2003-2010
Dirigismo; intervencionismo estatal; cepalianismo	Neoliberalismo; livre-comércio; Consenso de Washington	Liberalismo temperado pelas crises econômicas	Revisão geral de paradigmas; mecanismos de ajuste ad hoc	Forte papel do Estado; ensaio de correção de assimetrias
Concepção e elaboração: Paulo Roberto de Almeida (2010-2011)				

Com base nesses elementos conceituais, cabe analisar agora os dados comerciais fundamentais do bloco, bem como o desenvolvimento econômico do Mercosul.

O Mercosul econômico: a integração comercial, seus sucessos e limitações

Existe um consenso formal entre os países membros – e não poderia ser de outro modo, já que se trata de obrigação “constitucional” – de que o objetivo primordial do Mercosul é a integração das quatro economias, por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento da TEC, da adoção de uma política comercial comum e da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais. Na prática, contudo, a evolução econômica do Mercosul tem sido um pouco mais complicada, e não apenas em função da maior ou menor disposição liberalizante por parte dos países membros, e sim em função dos ciclos econômicos atravessados individualmente pelas economias e de suas políticas econômicas, nem sempre convergentes, como previsível.

De 1991 a 2011, em diferentes ritmos e em fases relativamente diferenciadas, todos os países, sem exceção, enfrentaram processos inflacionários renitentes e, no caso dos dois grandes, crises hiperinflacionárias, até mais de uma vez; ambos tiveram planos econômicos bem ou mal sucedidos, com congelamentos de ativos e tabelamentos arbitrários de diversos tipos, inclusive manipulação cambial; os dois grandes trocaram de moedas mais de uma vez, cortando vários zeros pelo caminho; todos enfrentaram crises de balanço de pagamentos, com eventuais insolvências nas dívidas externas (no caso argentino, um monumental calote unilateral); todos passaram pelo FMI; todos recorreram de modo extensivo a empréstimos externos; todos acumularam pesadas dívidas internas e tiveram de enfrentar dolorosas reformas administrativas e sociais; todos conheceram deterioração nos serviços públicos e insuficiência de investimentos produtivos. Ou seja: nada diferente de anos anteriores, ou do que possa ocorrer doravante.

Em resumo, os países do Mercosul passaram, ou foram alcançados, pelas mais importantes crises ocorridas a partir do segundo aumento dos preços do petróleo, no final dos anos 1970 e no início da década seguinte: pela longa crise da dívida latino-americana, nos anos 1980, novamente pelas crises financeiras dos 1990, a partir do México em 1994-95, passando pelas turbulências asiáticas e russa, de 1997-98, culminando com as crises sucessivas que atingiram o Brasil em 1998-99, repetidas em 2001 e 2002, como resultado da crise terminal argentina e do próprio processo eleitoral brasileiro de 2002. Todos esses episódios impactaram significativamente os países do Mercosul e o próprio processo de integração, pelos diferentes canais de propagação nos planos monetário, financeiro, comercial e até político. Poucos experimentos integracionistas atravessaram sequências tão graves de crises e turbulências quanto o Mercosul, tanto aquelas provocadas por graves erros das políticas econômicas nacionais, quanto as induzidas por circunstâncias externas fora do controle direto dos responsáveis econômicos dos países atingidos.

Os ciclos de crise e de retomadas não foram necessariamente coincidentes, como não foram convergentes as políticas monetárias, fiscais e cambiais, com o que se tornou praticamente impossível realizar alguns dos objetivos considerados primordiais no TA. As crises dos dois grandes afetaram severamente os dois menores, seja pelo canal do comércio bilateral – já que eles eram altamente dependentes dos mercados vizinhos –, seja pela “camisa de força” que o Brasil e a Argentina, bem mais protecionistas do que o Paraguai ou o Uruguai, impunham em termos de políticas setoriais (comercial e industrial, sobretudo). Não é surpreendente, portanto, que, à exceção da liberalização comercial – ainda assim incompleta e por vezes “reversível” –, os demais objetivos do TA, bem como os requerimentos necessários ao mercado comum, tenham permanecido praticamente letra morta durante todo o período decorrido desde então.

No plano estritamente comercial, a visão oficial e os entusiastas do bloco não deixam de registrar o desenvolvimento satisfatório do comércio intra-Mercosul e, mesmo com algum desvio, das relações comerciais externas, com o crescimento quantitativo dos volumes de comércio nas várias frentes. De fato, nos primeiros nove anos do bloco, ocorreu um movimento ascensional dos intercâmbios, fruto inclusive das reformas tarifárias conduzidas nacionalmente numa perspectiva liberalizante e da própria TEC, que pelo menos para os dois grandes representou uma redução significativa das alíquotas efetivamente aplicadas sobre produtos manufaturados (na

média, de mais de 40% para aproximadamente 14% no caso dos dois grandes). Todos se beneficiaram da abertura econômica e da liberalização comercial, ainda que as reformas que deveriam se seguir às novas orientações econômicas não tenham sido feitas, ou foram implementadas apenas parcialmente.

Os ajustes estruturais que deveriam impulsionar os ganhos de produtividade – nos planos tributário, educacional ou tecnológico – não foram feitos, e tampouco as reformas fiscais que deveriam levar a uma diminuição dos custos impostos pelo próprio Estado aos produtores nacionais. Na Argentina, particularmente, a camisa de força cambial, com a continuidade dos desequilíbrios orçamentários ou pressões inflacionistas acima da inflação do dólar – ao qual o peso estava “irrevocavelmente” vinculado – levaram a uma situação insustentável, tanto do lado fiscal quanto na área cambial e de transações correntes. O Brasil, finalmente, era o único país a prover a Argentina de saldos positivos, numa situação comercial e financeira insustentável desde a desvalorização brasileira de 1999. Os anos de 1999 a 2002 foram especialmente divergentes entre o Brasil e a Argentina, ainda que todo o apoio tenha sido prestado nas tentativas desta de conseguir o apoio do FMI, e de outros países, para as tentativas desesperadas de sustentar o regime de conversibilidade, condenado desde o início de 2002. O comércio intra-Mercosul decaiu praticamente à metade dos US\$ 20 bilhões alcançados em 1998 desde 2001.

Todas essas turbulências, inversões de tendências e perdas de posições competitivas estão refletidas na balança comercial brasileira com o Mercosul, como revelado na tabela abaixo, relativa às relações comerciais com os demais sócios do bloco; em resumo, o Brasil acumulou déficits durante a fase de valorização do real e superávits na maior parte dos demais períodos, retirando benefícios inegáveis da vinculação – ainda que relativa – dos demais países à “sua” TEC: o comércio cresceu durante os anos 1990, diminuiu nas fases de crise aguda, e voltou a crescer no novo milênio. Mesmo tendo conhecido novo período de valorização contínua de sua moeda no período pós-2005 – em proporções provavelmente ainda mais relevantes do que processo similar ocorrido na fase pré-flutuação do real –, o Brasil não perdeu posições no comércio com seus sócios, mesmo quando seus saldos com o resto do mundo tenham conhecido diminuição progressiva justamente por efeito dessa evolução cambial, que tem provocado resultados importantes no comércio exterior do Brasil como um todo.

Comércio Exterior do Brasil: Corrente total, Valores e Participação do Mercosul, 1990-2010, anos selecionados (US\$ FOB)			
Anos	XsMsTs	XsMsM	%MT
1990	52.075.118.079	3.632.071.056	6,97
1991	52.660.910.235	4.552.057.120	8,64
1992	56.347.076.895	6.326.032.751	11,22
1995	96.478.178.621	12.997.692.131	13,47
1998	108.903.337.519	18.294.436.924	16,79
1999	97.314.347.639	13.497.422.951	13,86
2000	110.969.583.003	15.535.807.706	14,00
2001	113.888.351.437	13.384.129.070	11,75
2002	107.681.307.234	8.930.395.501	8,29
2003	121.528.788.705	11.369.538.701	9,35
2008	370.927.210.523	36.671.419.752	9,88
2009	280.717.085.793	28.936.388.473	10,30
2010	383.594.793.158	39.221.272.229	10,22

Fonte: Secex-MDIC; **Siglas:** XsMsTs = Corrente total do comércio exterior brasileiro; XsMsM = Corrente do comércio exterior brasileiro com os países do Mercosul; %MT = Participação dos países do Mercosul na corrente total de comércio.

O comércio do Brasil com os países do Mercosul partiu de patamares muito baixos até o final dos anos 1980, de menos de 5% do comércio brasileiro total, atingiu um teto em torno de 17% dos volumes globais no ano imediatamente anterior à crise de 1999, para reduzir-se à metade nos anos seguintes; mesmo recomposto em volumes e valores, na década seguinte, ele não recuperou a importância que teve na fase de “consolidação” da união aduaneira, na segunda metade dessa década, como se depreende da tabela abaixo. Na verdade, a perda de importância relativa do Mercosul no conjunto do comércio exterior brasileiro pode até ser uma tendência inevitável e irreversível, tendo em vista o crescimento global desse comércio e a estratégia de expansão internacional das empresas brasileiras em outros países da região e fora dela. Mas isso não diminui a importância dos mercados do bloco para as empresas brasileiras, tomadas individualmente; ou seja, mesmo com esse recuo relativo, no plano macro, o Mercosul continua importante no plano microeconômico.

Comércio Exterior do Brasil: Exportações e Importações Totais e para o Mercosul, Valores e Participação, 1990-2010, anos selecionados (US\$ FOB)						
	XsT	XsM	%MXs	MsT	MsM	%MMs
1990	31.413.756.040	1.320.244.279	4,20	20.661.362.039	2.311.826.777	11,19
1991	31.620.439.443	2.309.352.601	7,30	21.040.470.792	2.242.704.519	10,66
1992	35.792.985.844	4.097.469.283	11,45	20.554.091.051	2.228.563.468	10,84
1995	46.506.282.414	6.153.768.222	13,23	49.971.896.207	6.843.923.909	13,70
1998	51.139.861.545	8.878.233.843	17,36	57.763.475.974	9.416.203.081	16,30
1999	48.012.789.947	6.778.178.415	14,12	49.301.557.692	6.719.244.536	13,63
2000	55.118.919.865	7.739.599.181	14,04	55.850.663.138	7.796.208.525	13,96
2001	58.286.593.021	6.374.455.028	10,94	55.601.758.416	7.009.674.042	12,61

2002	60.438.653.035	3.318.675.277	5,49	47.242.654.199	5.611.720.224	11,88
2003	73.203.222.075	5.684.309.729	7,77	48.325.566.630	5.685.228.972	11,76
2008	197.942.442.909	21.737.308.031	10,98	172.984.767.614	14.934.111.721	8,63
2009	152.994.742.805	15.828.946.773	10,35	127.722.342.988	13.107.441.700	10,26
2010	201.915.285.335	22.601.500.959	11,19	181.679.507.823	16.619.771.270	9,15
Fonte: Secex-MDIC; Siglas: XsT = Exportações totais do Brasil; XsM = Exportações do Brasil para os países do Mercosul; %MXs = Participação do Mercosul nas exportações brasileiras totais; MsT = Importações totais do Brasil; MsM = Importações do Brasil dos países do Mercosul; %MMs = Participação do Mercosul nas importações brasileiras totais.						

O Brasil forneceu superávits para a Argentina em todos os anos do primeiro período de valorização do real, na segunda metade dos anos 1990, embora esses saldos não correspondessem aos níveis de competitividade real da Argentina em relação aos mesmos no Brasil, mas tão somente a uma pequena lista de produtos selecionados – objeto de acordos setoriais, ou seja, de comércio administrado – geralmente compostos de produtos do setor automobilístico, de petróleo e de trigo argentinos, nessa ordem, que compunham praticamente dois terços da oferta da Argentina aos mercados brasileiros. A situação avançou bastante até o final da década, ao ponto de observadores argentinos chamarem a atenção para o que foi designado de “Brasil dependência”. Do ponto de vista da composição do comércio, por sua vez, a pauta brasileira de exportações para os sócios do Mercosul registra a mais alta proporção de produtos manufaturados – perto de 90% dos embarques totais –, ainda que uma parte corresponda ao comércio “administrado” do setor automobilístico já mencionado. Em qualquer hipótese, a pauta mercosuliana do Brasil representa o mais alto grau de valor agregado da oferta brasileira, o que contrasta com a evolução em direção da chamada “reprimarização” da economia brasileira – que é falsa, em grande medida –, ou seja, a crescente participação das commodities no valor total das exportações.

Balança Comercial do Brasil com o Mercosul, 1990-2010, anos selecionados (US\$ FOB)			
Anos	XsM	MsM	BalM
1990	1.320.244.279	2.311.826.777	-991.582.498
1991	2.309.352.601	2.242.704.519	66.648.082
1992	4.097.469.283	2.228.563.468	1.868.905.815
1995	6.153.768.222	6.843.923.909	-690.155.687
1998	8.878.233.843	9.416.203.081	-537.969.238
1999	6.778.178.415	6.719.244.536	58.933.879
2000	7.739.599.181	7.796.208.525	-56.609.344
2001	6.374.455.028	7.009.674.042	-635.219.014
2002	3.318.675.277	5.611.720.224	-2.293.044.947
2003	5.684.309.729	5.685.228.972	-919.243
2008	21.737.308.031	14.934.111.721	6.803.196.310

2009	15.828.946.773	13.107.441.700	2.721.505.073
2010	22.601.500.959	16.619.771.270	5.981.729.689
Fonte: Secex-MDIC; Siglas: XsM = Exportações do Brasil para os países do Mercosul; MsM = Importações do Brasil dos países do Mercosul; BalM = Saldo (Superávit ou déficit) nas relações comerciais do Brasil com países do Mercosul.			

Uma vez superada a crise da desvalorização do real, e recompostos os níveis de competitividade brasileira a partir das novas taxas de câmbio, o Brasil passou a acumular superávits com os membros do Mercosul e com praticamente todos os países da América do Sul, a partir do começo do novo milênio. Esta situação não parece perto de ser corrigida em função tanto da baixa competitividade de produtos concorrentes dos demais países, quanto do “protecionismo natural” do Brasil e a força indiscutível de sua indústria, mesmo considerando-se o chamado “custo Brasil” e os altos níveis de tributação aplicados à indústria brasileira. Ao contrário, gera, obviamente, desconfortos de diversas ordens entre os sócios; mas não deveria, por si só, justificar reações protecionistas dos demais membros, sobretudo medidas defensivas que violam as regras explícitas do Mercosul e várias outras, implícitas, do sistema multilateral de comércio.

Este é o caso, evidentemente, da Argentina, no tocante a diversas linhas de exportação do Brasil, o que foi feito, aliás, com a cooperação do governo brasileiro a partir de 2003, a pretexto de auxiliar o país irmão em seu processo de reestruturação industrial e de reconquista de competitividade. Mas estas violações abusivas, pela Argentina, dos seus compromissos no quadro dos acordos do bloco, constituem apenas uma pequena parte dos problemas econômicos, e especificamente comerciais, do Mercosul, e provavelmente não a mais importante, a partir do momento em que as medidas defensivas são de cunho setorial, e não necessariamente de caráter sistêmico. Mais relevantes, do ponto de vista estrutural, são os descumprimentos dos compromissos sob a zona de livre comércio e os desalinhamentos nacionais no âmbito da TEC. Se os primeiros podem ser tolerados como descompassos menores no quadro da política comercial do Mercosul – se ela de fato existe, embora eles possam abranger setores importantes como o automobilístico – os segundos representam não apenas obstáculos práticos para o acabamento de sua união aduaneira, mas, sobretudo, barreiras “conceituais” importantes à criação dessa política comercial comum, que seria a base de sua credibilidade externa enquanto bloco comercial integrado.

A despeito das expectativas otimistas formuladas ao início do processo – quais sejam: constituir um mercado comum em apenas quatro anos, coordenar políticas macroeconômicas, harmonizar legislações nacionais, etc. – não se poderia esperar que o Mercosul cumprisse seus objetivos fundamentais em tão curto espaço de tempo. Embora as exceções nacionais à TEC já fossem relevantes desde a entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto (1995), planos foram formulados para a convergência ulterior, grosso modo em torno do ano 2000; diversas outras tentativas foram feitas posteriormente. As severas crises ocorridas a partir do final da década certamente afetaram o calendário de entrada em vigor dos compromissos de convergência; mas o que houve, de fato, foi um recuo político – economicamente motivado no caso argentino – em relação ao projeto de um mercado comum e até da união aduaneira.

No caso brasileiro, a partir de 2003, mudou a ênfase do novo governo, com menor prioridade atribuída às iniciativas de cunho econômico-comerciais para objetivos de caráter marcadamente político, usando-se inclusive o Mercosul como alavanca de apoio para a união de países sul-americanos contra projetos de “dominação imperial”, como o exemplificado no caso da Alca. A Comunidade Sul-Americana de Nações, tal como proposta pelo Brasil – depois substituída pela Unasul, por sugestão da Venezuela – constituiu a face mais visível das novas prioridades políticas do governo brasileiro para a região, assim como a Comunidade da América Latina e do Caribe representa a extensão da mesma ideia ao conjunto da região, sempre em oposição à “tutela externa do império”. Sintomaticamente, em nenhum desses esquemas, o conceito de integração possui qualquer conteúdo econômico ou comercial, a não ser referências anódinas. Tampouco a criação do cargo de “Alto Representante do Mercosul”, efetuada na cúpula de dezembro de 2010, foi feita tendo em vista o acabamento dos capítulos comerciais da integração.

Na área especificamente econômica, o novo governo brasileiro incorporou de modo totalmente acrítico o conceito europeu de “coesão social”, oferecendo-se para transpor ao cenário do Mercosul um modelo relativamente similar. Sem que se aferisse economicamente sua necessidade ou sem que os fundamentos técnicos dessa posição fossem devidamente assentados, o Brasil se dobrou aos “argumentos” dos demais sócios do Mercosul, em especial da Argentina, de que o bloco não poderia avançar na presença das “profundas assimetrias” que supostamente separavam os países membros; o governo também acatou a “sugestão” de que caberia ao Brasil a principal responsabilidade pela superação dessas assimetrias. Seja como for, o Brasil

se dispôs a ser o principal financiador do que seria um Fundo para a “correção das assimetrias” no Mercosul, chamado oficialmente de Fundo de Convergência Estrutural (Focem), cuja finalidade prática, na verdade, foi duplicar o trabalho de entidades multilaterais de financiamento de projetos, com base numa seleção basicamente política dos projetos a serem beneficiados com o seu apoio financeiro. Não existe nenhuma evidência de que o Focem conseguirá atenuar as “assimetrias estruturais” – que são o resultado de condições existentes nos mercados de forma quase permanente, ou de vetores ainda mais resistentes a ações governamentais de reduzido escopo transformador ou de impacto financeiro modesto – e pode, ao contrário, introduzir novas deformações nos sistemas de financiamento a projetos de desenvolvimento.

Essa iniciativa, bem como o “renascimento” totalmente extemporâneo dos antigos protocolos setoriais, ou projetos de complementaridade industrial e outros do mesmo tipo, confirmam que a visão mercantilista e dirigista, em oposição à solução de mercado, passou a impregnar o processo de integração, num retrocesso conceitual de praticamente duas décadas. Junto com o ingresso, se realizado efetivamente, da Venezuela, esse novo cenário corre o risco de deixar o Mercosul ainda mais longe de seus objetivos originais, voltados para a consecução de um espaço econômico integrado por meio de mecanismos de mercado e apoiando-se em ferramentas de natureza econômico-comercial; a ênfase política representa um retorno a antigas concepções “desenvolvimentistas” dos anos 1950 e 1960, quando o Estado assumia o papel primordial na condução da integração (e do próprio processo de desenvolvimento nacional). O processo de acessão da Venezuela ao bloco do Mercosul, aliás, se dá sob a esdrúxula designação de “membro pleno em processo de adesão”, figura jurídica que não existe em qualquer um dos instrumentos do Mercosul, ou mais propriamente no TA ou no POP. Por sinal, devido a peculiaridades do processo legislativo de avaliação dessa candidatura, todo o debate político em torno da questão da acessão da Venezuela ao TA vem sendo conduzido em função das credenciais democráticas do governo Hugo Chávez – como é talvez legítimo, mas não conveniente, uma vez que não houve ruptura do regime político, no conceito político do Protocolo de Ushuaia – e não, como seria adequado e necessário, em função do cumprimento, por aquele país, dos requisitos aduaneiros (TEC) e de outras regras de política comercial.

Em suma, se e quando os países membros retomarem a discussão das questões comerciais no e do Mercosul – no âmbito da qual o tema da reforma da TEC parece ser primordial – é pouco provável que a orientação geral das reformas ou ajustes necessários à intensificação e aprofundamento da integração se coloque na perspectiva de uma maior liberalização interna e de maior abertura externa (ou seja, com redução nos níveis da TEC, o que inclusive facilitaria sua convergência, sem a atual plethora das exceções nacionais). O mais provável que ocorra é uma insistência em torno de velhas receitas implementadas no passado – substituição de importações, complementaridade industrial, protocolos setoriais, etc. – e que apenas produziram (e produziriam novamente, se e quando reintroduzidas) defasagens na competitividade setorial das indústrias locais.

O Mercosul político: questões institucionais e de processo decisório

As principais questões políticas próprias ao Mercosul têm a ver, obviamente, com sua arquitetura institucional, com os processos decisórios internos e a tomada de decisão no caso de negociações externas, com o difícil problema da solução de controvérsias e a sua credibilidade em face dos contenciosos comerciais não solucionados adequadamente; ademais, se trata, também, de questões gerais relativas à coordenação política e à cláusula democrática, em face de crises políticas internas e do relacionamento com candidatos dotados de baixas credenciais democráticas.

A opção do Mercosul por um modelo intergovernamental de organização institucional estava – e ainda está – correta em seus fundamentos políticos e jurídicos, levando-se em consideração, sobretudo, o soberanismo explícito dos países membros, que parece incompatível com projetos de cessão de soberania, como ocorreu no caso europeu (inclusive por necessidade geopolítica, dado o quadro de conflitos naquele continente, o que jamais aconteceu na esfera sul-americana, pelo menos com a intensidade das guerras europeias). Para o Brasil, pelo menos, seria impensável um sistema de direito comunitário, com delegação de poderes a instituições supranacionais; mesmo com um mercado comum consolidado, se e quando isso ocorrer, essa hipótese apresenta baixo grau de probabilidade. O modelo intergovernamental, portanto, foi opção não apenas mais correta, como a única concebível, considerando-se, inclusive, que no esquema bilateral inicial, não havia formato mais adequado para se organizar a governança de um projeto de integração:

não se poderia imaginar Brasil e Argentina delegando poderes a quaisquer outras instituições que os mesmos governos não controlassem estreitamente.

Se a construção institucional obedeceu ao que se esperava com base nas orientações doutrinárias e nas concepções políticas do Brasil, no plano das realizações práticas, o processo de desenvolvimento do Mercosul foi, obviamente, bem menos feliz em seus desdobramentos econômicos do que o modelo Benelux original, que serviu de base, implicitamente, à sua arquitetura institucional. Muito tempo antes de se constituir um mercado verdadeiramente unificado na então Comunidade Europeia, já não havia mais fronteiras e barreiras entre a Bélgica, os Países Baixos e o Luxemburgo; eles tinham avançado razoavelmente bem na coordenação de políticas setoriais de maneira a oferecer aos investidores um espaço econômico amplamente integrado (sendo que Bélgica e Luxemburgo constituíam uma união monetária, com base no franco, desde 1922). Não é preciso dizer que barreiras importantes continuaram existindo entre os sócios do Mercosul, para não mencionar que jamais se chegou perto da convergência macroeconômica, com cada país mantendo políticas monetárias autônomas, ou até divergentes.

Não é seguro que, se fosse dotado de instituições supranacionais, ou pelo menos “desnacionalizadas”, o Mercosul teria sido capaz de avançar no sentido de cumprir o prometido em seu artigo 1º. do TA, ou seja, o planejado mercado comum. Parece até mais provável que hipoteticamente criadas instituições comunitárias, o processo real poderia ter perdido credibilidade bem mais cedo do que o efetivamente ocorrido ao longo dos últimos anos. Tampouco o chamado “déficit democrático” constituiu um obstáculo maior à consecução dos mesmos objetivos, ainda que se possa argumentar que a presença de outras instituições nos processos decisórios – como poderia ser uma representação parlamentar dotada de poder efetivo – poderia ter ajudado na obtenção de certos avanços no plano das realizações práticas. Mas também poderia ter ocorrido o inverso, ou seja, a diminuição do grau de “tecnocracia” nos processos decisórios e o aumento consequente da representação dos chamados interesses sociais atuando no sentido de perpetuar focos de protecionismo que hoje podem ser filtrados pelos executivos nacionais (podem, mas nem sempre isso ocorre, como verificado no caso do governo argentino).

Em todo caso, esse debate sobre os modelos institucionais é mais revelador de preocupações próprias ao mundo acadêmico – sobretudo no âmbito das faculdades de direito – do que uma questão real do ponto de vista dos governos: todos eles parecem

satisfeitos com um processo que preserva sua autonomia e capacidade de ação em diferentes vertentes das políticas econômicas, o que não ocorreria se o sistema pendesse para um modelo de tipo europeu de integração. Mesmo a criação do Parlamento do Mercosul não correspondeu a qualquer aumento de real capacidade decisória para os chamados representantes do povo, já que eles apenas podem tramitar sugestões em direção do Conselho – o que já era feito antes, no formato da Comissão Parlamentar – e não existe – nem existirá antes de muito tempo – qualquer orçamento significativo a ser administrado com base nos velhos princípios do “no taxation without representation”.

Resta, portanto, no plano da arquitetura institucional, o processo de tomada de decisão, sempre caracterizado pela igualdade absoluta entre os sócios, do menor ao maior, sem qualquer consideração de peso econômico, comercial ou demográfico. Aqui se aplica a mesma constatação feita em relação ao princípio intergovernamental: tendo o processo tido início bilateralmente com igual peso decisório para os dois grandes (ainda que o Brasil pudesse ser mais do dobro da “massa intrínseca” da Argentina), não seria de se esperar que houvesse uma reversão para a proporcionalidade quando se passou ao formato quadrilateral. De toda forma parece incongruente que decisões que afetam uma das grandes economias planetárias, e quase 200 milhões de habitantes, possam ser objeto do veto, hipotético, de uma das menores economias do continente e do mundo. Não existe, porém, solução satisfatória para essa questão, cuja “insolubilidade” se reflete, como não poderia deixar de ser, na paralisia relativa que afeta o Mercosul desde que dossiês importantes – TEC, renda aduaneira, liberalização ampliada e, sobretudo, coordenação de políticas macroeconômicas – têm de ser enfrentados pelos membros. Como no caso anterior, fica sendo, portanto, uma não-questão, relegada aos acadêmicos.

Mais relevante é a política do Mercosul em questões declaradamente políticas, como a manutenção do jogo democrático nos países membros e sua postura em face de questões semelhantes na região e alhures. Os preâmbulos dos instrumentos constitutivos fazem referência, como não poderia deixar de ser, às regras democráticas, como bases indispensáveis do pertencimento ao bloco e da participação em seu conjunto de direitos e obrigações, por mais teóricas que essas referências possam ser. De fato, foi preciso um teste prático – tentativas de golpes no Paraguai, em meados dos anos 1990 – para que o Mercosul se dotasse, primeiro de uma declaração a respeito, depois de uma verdadeira “cláusula democrática”, sob a forma

do Protocolo de Ushuaia, para inibir aventuras autoritárias no território dos Estados Partes.

Ainda assim, a “cláusula democrática” como atualmente existente no Mercosul parece ser notoriamente insuficiente, seja no plano doutrinal, seja no plano prático, para garantir a plena vigência do regime democrático nos países membros ou nos candidatos a sê-lo. Se ela inibe “rupturas” do processo democrático – como seriam quarteladas ou golpes de Estado – ela é incapaz de avaliar a qualidade da democracia em regimes formalmente eleitos pelo voto popular, segundo critérios que estão claramente explícitos, por exemplo, no compromisso democrático da OEA, bem mais completo para tais finalidades (instituições independentes, pluripartidarismo, liberdades amplas do ponto de vista da cidadania, etc.). Um exemplo dessa insuficiência é o ingresso proposto da Venezuela, país onde o processo político tem enveredado por tendências autoritárias claramente preocupantes, usando-se como régua a carta democrática da OEA, mas não a cláusula superficial do Mercosul. A aceitação de princípio da Venezuela tem mais a ver com as orientações ideológicas dos grupos políticos que ocuparam o poder no Brasil e na Argentina do que propriamente com valores e regras do Mercosul.

Outra questão relevante no campo político-jurídico tem a ver com o sistema de solução de controvérsias, ainda excessivamente politizado ou insuficientemente judicializado para servir efetivamente de anteparo aos muitos descumprimentos que ocorrem na prática corrente de agentes econômicos e, mais frequentemente, dos próprios Estados. Não que o Mercosul necessitasse dispor, desde o início, de um verdadeiro tribunal – que no caso europeu é ao mesmo tempo uma corte constitucional e um tribunal administrativo – tanto porque a relativa modéstia dos intercâmbios recíprocos não justificaria um aparato muito sofisticado nesse domínio. Mas ele poderia dispor, ao menos, de uma corte arbitral permanente – o que acabou ocorrendo numa etapa ulterior – dotada de poderes “punitivos” contra Estados inadimplentes. Esta talvez devesse constituir a única instância caracterizada por algum elemento de supranacionalidade, se esta viesse a fazer parte, em algum grau, da arquitetura institucional do Mercosul.

A carência de meios e a ausência de disposição política dos países membros em cumprir suas obrigações não se revelam apenas na continuada reiteração – com toda a redundância que os conceitos permitem – das salvaguardas abusivas e ilegais impostas pela Argentina aos seus sócios, com toda a ênfase discriminatória possível

contra produtos brasileiros; se revelam também em casos mais graves, como o do conflito das “papeleras”, envolvendo esse mesmo país e o Uruguai. No primeiro caso, se trata de um caso clássico de inadimplência com respeito a regras estabelecidas, que seria liminarmente sancionado por um sistema efetivo de solução de controvérsias no Mercosul e sumariamente condenado num sistema como o da OMC, com direito a reparações e restabelecimento imediato das normas consolidadas de acesso aos mercados. No segundo caso, parece inacreditável que a Argentina tenha bloqueado, durante meses e anos, a circulação de pessoas e bens nas pontes com o Uruguai, sem que o Mercosul – ou o Brasil – intervisse para sancionar e interromper a clara infração ao princípio da livre circulação de bens e fatores produtivos consagrada nos instrumentos fundacionais. Apenas um sistema dotado de baixa credibilidade jurídica é capaz de conviver com tais exemplos de desrespeito à ordem legal como nesses casos, exemplos tristes, entre outros.

No plano político mais geral, e na ausência de progressos econômicos reais, ou até de disposição para inverter a liberalização comercial declinante, a opção dos líderes políticos do Brasil e da Argentina foi a de ignorar os obstáculos de natureza econômica e de efetuar uma fuga para frente de caráter político. Todas as iniciativas se concentraram nas áreas política e social, nas mesmas linhas partidárias que já vinham impulsionando a política externa desde 2003. Foram criados, além do próprio Parlamento do Mercosul, um Instituto Social, com sede em Assunção, e diversas outras instâncias de “coordenação” entre “atores sociais” dos países do Mercosul, com especial ênfase nas representações sindicais, e suas centrais, e nos movimentos ditos sociais, em grande medida estimulados e financiados pelos próprios governos que neles têm suas bases de apoio.

As novas orientações políticas imprimidas pelos governos dos dois grandes países – embora não coordenados entre si – extravasaram o próprio processo de integração, na concepção original do Mercosul, para projetar-se sobre novas áreas e mecanismos de coordenação política. As iniciativas foram inteiramente brasileiras, já que a crise da Argentina e seu isolamento dos mercados financeiros internacionais levaram-na a se aproximar mais da Venezuela, vista como “emprestadora de primeira instância” (daí o apoio ao ingresso desta no Mercosul, mesmo na ausência de compromissos estritos no que se refere aos requisitos comerciais). O Brasil propôs a Comunidade Sul-Americana de Nações, que depois foi substituída pela Unasul, cujo conteúdo integracionista de fato é mínimo, se algum; não ocorreu sequer a

incorporação da “carteira de trabalhos” da IIRSA – a Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana, criada no governo FHC, em 2000 – que representaria a retomada de uma importante lista de projetos de interligação física na América do Sul, com financiamentos praticamente garantidos por BID e CAF.

Em contrapartida, os governos foram bem menos tímidos na mobilização de esforços diplomáticos em prol de esquemas regionais alegadamente de “coordenação política”, a começar pela recusa da Alca, já mencionada, e a multiplicação de encontros de cúpula, dentro e fora da região, por exemplo, entre os presidentes da América do Sul e os líderes de países africanos, de um lado, e os de países árabes, do outro (aqui o governo brasileiro, uma vez mais, se esmerou na promoção e organização desses encontros). A própria cúpula de países latino-americanos e do Caribe foi uma iniciativa brasileira, revertendo, assim, pelo menos parcialmente, a opção preferencial feita mais de uma década antes pela América do Sul. Outra iniciativa brasileira relevante – que pode, ou não, frutificar, nos anos à frente – é a criação de um Conselho Sul-Americano de Defesa, parte constitutiva da Unasul voltada para os temas de segurança e defesa, num continente que enfrenta mais conflitos internos do que ameaças externas. Em todo caso, no que se refere ao Mercosul, o CSD pode, se tanto, oferecer novas oportunidades para venda de equipamentos militares, presumivelmente produzidos no Brasil.

Conclusões: promessas não realizadas, coordenação frustrada, avanços limitados

Uma tentativa de síntese informativa sobre o itinerário histórico do Mercosul, desde suas origens até a atualidade, não poderia deixar de identificar, em suas principais etapas, os traços característicos de cada uma delas: otimismo comercialista, durante o período de transição, justificado pelo crescimento dos intercâmbios, para dentro e para fora do bloco em formação; realização apenas parcial, nesse período, do mandato original conferido pelo TA; confirmação institucional (intergovernamental) do bloco em seu formato de união aduaneira; esta permanece incompleta, como aliás reconhecido oficialmente, com uma TEC excessivamente perfurada por exceções nacionais, que foram sendo acrescidas no período subsequente, não diminuídas; dificuldades adicionais, no período pós-transição, para o cumprimento dos requisitos principais do mercado comum proposto originalmente (um objetivo que foi, de fato, abandonado, ainda que discretamente); ocorreram, também, desvios e recuos no objetivo do próprio conceito de união aduaneira, com o enfraquecimento de seu

conteúdo comercial; finalmente, na fase mais recente do processo do Mercosul – se é que se pode, de fato, falar em processo, quando a expressão ruptura talvez fosse a mais adequada para o período pós-crise brasileira e argentina –, a ênfase foi colocada na vertente política das iniciativas do bloco, com o envolvimento de movimentos sociais e de atores não-estatais numa intensa agenda de encontros e reuniões de grupos de trabalho, com escassos resultados práticos (senão muitas viagens, muito papel e muita retórica).

Em qualquer hipótese, não se pode reduzir a importância dos resultados positivos, entre eles: a consolidação de uma relação bilateral entre o Brasil e a Argentina que já foi muitas vezes definida – até com certo exagero – como estratégica; a implementação de uma zona de livre comércio relevante para muitos atores econômicos em cada um dos países, ainda que com diversas deficiências funcionais e lacunas setoriais; a cooperação jurídica entre os países membros, o que reforçou a boa convivência política entre os Estados e seus respectivos poderes judiciários; o desenvolvimento de sistemas de solução de controvérsias, ainda embrionários, mas suscetíveis de garantirem, no limite, maior previsibilidade de resultados satisfatórios nos inevitáveis litígios comerciais entre os Estados Partes (ainda que com descumprimentos políticos que podem justificar um recurso eventual ao sistema da OMC). O resultado mais positivo foi, de fato, o aumento do comércio e dos investimentos recíprocos entre os membros e, a partir daí, a ampliação dos intercâmbios com os demais vizinhos, a começar pelos dois associados, Chile e Bolívia (seguidos, mais tarde, pelo Peru). Não se logrou constituir com o Mercosul a base de uma vasta zona de livre comércio sul-americana, como pretendido desde 1993 (Alcsa); mas a rede de acordos aladianos negociados paulatinamente abriu caminho para a ampliação das preferências comerciais – hoje relativamente modestas – num futuro indefinido; o Brasil, pelo menos, foi bastante beneficiado nesse novo contexto, tendo na região o seu mais importante mercado para produtos industriais de maior valor agregado.

O reconhecimento internacional do Mercosul também deve ser considerado como um elemento importante no cenário de negociações comerciais, embora esse aspecto tenha de ser avaliado realisticamente ao longo do tempo. No início do processo, a união dos membros do Mercosul oferecia as melhores perspectivas de um reforço positivo nas condições de barganha comercial com parceiros mais poderosos – como EUA e União Europeia –, quadro que foi sendo matizado nos anos seguintes,

quando diferenças importantes de posição foram sendo reveladas na postura de um dos dois grandes em relação a concessões que teriam de ser feitas em alguns desses processos negociadores (na Alca, na OMC, com a UE). As limitações e resistências do lado argentino, por exemplo, podem ter impedido um possível avanço (não garantido, porém) em direção de uma finalização das complexas negociações com a UE e no âmbito da Rodada Doha.

Quaisquer que sejam os desafios externos ao desenvolvimento bem sucedido do processo de integração do Mercosul, eles não são, contudo, os mais importantes ou cruciais para a consolidação desse bloco que é frequentemente identificado como o mais importante espaço econômico integrado entre países em desenvolvimento. Na verdade, o bloco Asean+China oferece, atualmente, uma concorrência respeitável a tal classificação, ainda que como área de preferências comerciais, caminhando para se tornar uma zona de livre comércio, aliás, uma das maiores do mundo. Os principais desafios do Mercosul são propriamente internos; eles derivam, em grande medida, do protecionismo renitente que persiste nos dois grandes sócios, e também do soberanismo tradicional de sua cultura política e jurídica. O bloco também padece com a indiferença das burocracias nacionais – à exceção daquela dos ministérios das relações exteriores e, parcialmente, a das agências econômicas diretamente envolvidas nas negociações – em relação aos requisitos integracionistas que são por vezes atingidos negativamente por medidas adotadas em cada um dos países em diferentes aspectos de suas políticas setoriais.

Mais importantes ainda são os obstáculos objetivos colocados pelos líderes políticos nacionais – de quaisquer tendências ideológicas – à realização das reformas que precisariam ser feitas internamente para garantir a internalização adequada das normas e decisões aprovadas consensualmente pelos países membros. Os perigos para o Mercosul não estão exatamente na sua reversão ou na “extinção” de fato – já que de direito não existem chances disso ocorrer, pois os mesmos políticos que se recusam a fazer reformas, tampouco ousam reformar o funcionamento do bloco. A perspectiva mais propriamente pessimista estaria, assim, no seu esgotamento ou estagnação, ou seja: em lugar de perseguir os objetivos ainda não cumpridos – e hoje, talvez, considerados “utópicos” – e de se esforçar por elevar padrões de coordenação de políticas – senão macroeconômicas, pelo menos setoriais, ou aquelas áreas de política fiscal, tributária e creditícia, por exemplo, que mais afetam as políticas industriais –, os países acabam se conformando com a zona de livre comércio incompleta que existe

e com a contrafação de união aduaneira em vigor. A consolidação do Mercosul, para ser efetiva, exigiria medidas corajosas, apontando na direção de seus objetivos originais, hoje parcialmente negligenciados. Não é seguro que os atuais dirigentes estejam dispostos a avançar por essa via; um novo Mercosul talvez exija novas lideranças.

Brasília, 31 de março de 2011

Revisão: 7 de junho de 2011