

Papel da política brasileira na integração regional sul-americana no Mercado Comum do Sul (Mercosul)

ANA HELENA RESENDE
MARCO OCTÁVIO CEYLÃO

História da integração regional pelo Mercosul

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é um processo de integração regional sul-americano conformado inicialmente pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai ao qual incorporaram-se a Venezuela² e a Bolívia³. O bloco se vincula aos membros da Associação Latinoamericana de Integração (ALADI)⁴ com os quais subscreve acordos de livre comércio, tornando-os associados ao Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no Mercosul. Nesses moldes, são Estados Associados atualmente o Chile, Colômbia, Equador e Peru. Ademais, Suriname e Guiana são parceiros comerciais e Estados Associados ao Mercado, com amparo no artigo 25 do Tratado de Montevidéu de 1980.

O Mercosul surgiu como uma iniciativa econômica e geopolítica para, por meio do estreitamento de relações entre países, fortalecer o continente sul-americano. Considera-se que o embrião do bloco foi a Declaração do Iguazu entre Brasil e Argentina, de 1985, no contexto da redemocratização e reorientação econômica de ambos os países após períodos ditatoriais. O processo de negociação levou ao Tratado de Assunção, fundando oficialmente o bloco em 1991 com a presença adicional de Paraguai e Uruguai. Seu objetivo principal era propiciar um espaço comum que gerasse oportunidades comerciais e de investimentos mediante a integração competitiva das economias nacionais ao mercado internacional (Mercosul). Sendo assim, conciliaria-se a autonomia interna das nações-membro a uma política comercial comum, mantendo como alicerces da integração os princípios da democracia e do desenvolvimento econômico (MOISÉS, p. 2008). Para Luiz Felipe Lampreia (1999, p. 135), ministro das Relações Exterior do Brasil entre 1995 e 2001, o Mercosul é um processo essencialmente aberto ao exterior, cujo desenvolvimento é parte de um amplo esforço de abertura econômica, liberalização comercial e melhor inserção na economia mundial.

2

A República Bolivariana da Venezuela se encontra suspensa de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte do Mercosul, em conformidade com o disposto no segundo parágrafo do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia.

3

O Estado Plurinacional da Bolívia se encontra atualmente em processo de adesão.

4

A ALADI é o maior grupo latino-americano de integração. É formado por treze países-membros: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, e foi criada em 1980.

5
 Conjunto de países que organizam entre si a livre circulação de mercadorias produzidas em seu território. (IPEA)

6
 Conjunto de países caracterizados pela adoção de uma tarifa externa comum e a livre circulação das mercadorias oriundas dos países associados. (IPEA)

7
 Conjunto de países em que todos os membros adotam uma mesma tarifa, aplicável ao comércio exterior, e se estimula a livre circulação de bens, serviços e pessoas, a exemplo da União Europeia. (IPEA)

Isto é, concebeu-se o Mercosul como uma zona de livre comércio⁵ a progredir para uma união aduaneira⁶, e finalmente para um mercado comum⁷. Tendo como base as potências regionais Brasil e Argentina, o quarteto de países pertencentes ao bloco buscaram a institucionalização e a convergência das políticas nacionais. A primeira fase do bloco, entre o Tratado de Assunção (1991) e o Protocolo de Ouro Preto (1994), foi marcada pela consolidação do desenho institucional. Nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, fortaleceu-se no Brasil uma dimensão da autonomia que relativizou cada vez mais a importância da integração (JÚNIOR, 2014). A partir do governo Lula, o foco privilegiado do Mercosul passa a ser a América do Sul, não o Cone Sul (VIGEVANI, 2014) e a perspectiva regionalista prevaleceu, exemplificada pela criação da Unasul.

Sendo assim, a iniciativa brasileira sempre foi chave no Mercosul. Possuindo as maiores extensão territorial e economia do Cone Sul, o Brasil, ao fortalecer a cooperação com a Argentina, pavimentou a integração regional. Dessa forma, coloca-se a reflexão sobre as influências internas que, a partir do Brasil, moldam e organizam a ideologia integracionista e a política econômica para o bloco.

Ao olhar para o Mercosul como um esforço de cooperação econômica, percebe-se um alinhamento de políticas para obtenção de interesses comuns em uma área-assunto. A perspectiva institucional sobre a cooperação econômica discutida no livro *After Hegemony* de Keohane (1984), defende a importância de instituições que permitam essa coordenação de políticas, assim como uma distribuição de ganhos, troca de informações, monitoramento, aumento da credibilidade dos compromentimentos e formas de manter isso para o futuro.

Essa abordagem considera atores como entidades uniformes e racionais. Por esse motivo, aborda circunstâncias de maximização dos interesses de cada ator e leva em conta a possibilidade de deserção ou de não-participação. Essas características são necessárias para que a cooperação continue a existir, pois se as partes duvidam do nível de comprometimento de outros, pode haver deserção ou boicote. Logo é necessário exista monitoramento, compartilhamento de informações relevantes e custos impostos à deserção, aumentando a confiança no esquema cooperativo. Mas as instituições resultantes só existem e funcionam na medida em que os Estados as mantêm, e como são atores racionais, sem incentivos para continuar a cooperar, ocorre defecção. Assim, devemos observar se ainda existem bons motivos para manter ou aprofundar laços com países do Mercosul.

Nesse contexto, o Mercosul, por meio da integração produtiva regional, se apresenta como uma possibilidade para a melhoria dos resultados econômicos, redução de tarifas entre os países, e adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC). Isso porque existia uma crença maior na capacidade de negociação dos países do bloco frente ao mundo se houvesse ação conjunta na área econômica. (CRUZ, 2001, p. 139). De

modo fundamental, a democracia foi um ponto comum para a criação das bases do bloco, operando como rocha angular na articulação econômica entre nações. Assim, os processos eleitorais tem potencial de se vincularem à geopolítica do Mercosul.

Papel do Brasil como potência regional

O Brasil é uma potência regional em termos econômicos e geopolíticos. Também é um país emergente no cenário internacional, cuja relevância está intrinsecamente relacionada às políticas externas conduzidas pelos presidentes. Para Cruz (2001, p.2), considerando a lente analítica estruturalista de Immanuel Wallerstein (1974), "no sistema-mundo, o Brasil desempenha o papel híbrido de semi-periferia, alternando entre a liderança regional e a subordinação". Trazendo à tona a perspectiva da cooperação, os países sul-americanos são periféricos por não terem constituído um sistema político e econômico regional, resultando na participação em tratados internacionais desiguais (FIORI, 2007) durante a transição colonial, o que impactou a formação como Estados independentes. A conjunção de extensão territorial e poder econômico posicionam o Brasil, hierarquicamente, como subpotência no Cone Sul (BANDEIRA, 2009, p.10).

É fundamental compreendermos que o conceito de América do Sul como marco geopolítico frente ao conceito de América Latina - um conceito étnico - sempre pautou, objetivamente, a política exterior do Brasil até a metade do século XX (BANDEIRA, 2009, p. 12). Nesse ínterim, o ímpeto cooperativo levou à aliança socioeconômica entre os países que, séculos atrás, compuseram a Tríplice Aliança contra o Paraguai na Bacia do Prata.

No contexto da globalização pós-Guerra Fria, convinha ao Brasil e à Argentina conduzir, de maneira realista, a consolidação do Mercosul e a formação da Comunidade Sul-Americana de Nações como um sistema econômico e político unificado, dentro de um sistema mundial cada vez mais competitivo e violento, em que os Estados Unidos tratavam de concentrar e congelar o poder mundial (BANDEIRA, 2009, p. 28). Dessa forma, as concessões feitas para a concretização de acordos como o Protocolo de Ouro Preto (1994) e o Protocolo de Brasília para solução de controvérsias (1991) representam o custo de oportunidade tomado em conta pelo Brasil, como subpotência regional, para o fortalecimento comercial conjunto da América do Sul no cenário internacional.

Conforme mencionado, a criação do Mercosul se deu no contexto do regionalismo aberto, marcado pela liberalização das economias, reestruturação dos processos produtivos, diminuição do papel do Estado e atuação cada vez maior da iniciativa privada (FROHMANN, 1996). A aproximação entre Brasil e Argentina foi a chave para concretizar o projeto integracionista, e também permitiu aos gigantes sul-americanos reforçar a potência de sua influência regional. Dessa forma,

o processo do Mercosul conforma uma integração regional na Bacia do Prata e utiliza a cooperação comercial como ferramenta pacificadora, mantendo a região como um dos espaços geopolíticos mais pacíficos do globo (CRUZ, 2001, p. 16) desde a Guerra do Paraguai.

Em síntese, o poder do Brasil como potência reguladora no Mercosul permite que suas decisões políticas tenham maior peso e que seu cenário interno afete ainda mais as economias-membro do bloco. Tem-se que como semi-periferia e líder regional, o papel do Brasil na América do Sul e no Mercosul não se restringe às questões econômicas, mas abrange também os aspectos relacionados à busca e consolidação (geo)política. Assim, ainda que todos os Estados Partes do Mercosul tenham o mesmo poder de voto e veto, o peso político nas decisões e as vantagens econômicas, variam de acordo com o papel regional que desempenham no sistema-mundo (CRUZ, 2001, p. 17).

Dessa forma, o Brasil desempenhou o papel de liderança - junto à Argentina - para a consolidação do bloco, e tentou conciliar a primazia econômica e política das Relações Internacionais à época, a qual priorizava a integração regional.

Desafios enfrentados pelo bloco

O Mercosul tem passado por diferentes desafios, alguns oriundos da obrigatoriedade de harmonização de políticas econômicas, outros da possibilidade de cooperação com externos, da falta de integração produtiva (FELTER, et al. 2021), de objetivos e visões bem delimitadas sobre o bloco (MENEZES e MARIANO, 2021, p. 149). A recente negociação do Uruguai com a China ilustra grande parte desses problemas: a busca de alternativas para o desenvolvimento com outros parceiros bilaterais e a falta de unidade na visão do bloco.

A limitada integração produtiva do bloco e a sua limitada importância frente a outros parceiros bilaterais enfatizam problemas estruturais para a cooperação. Além disso, as economias do Mercosul não apresentam complementaridade na sua produção — a Argentina e o Brasil juntos representam cerca de 90% do PIB do bloco e são economias exportadoras de produtos primários, apesar de comercializarem carros e peças de veículos entre si (OEC, 2022a). Contudo, o que esses países demandam de importação não pode ser encontrado no bloco. O Brasil depende da China, dos Estados Unidos, da Alemanha e de outros países para ter acesso a fertilizantes, telefones, semicondutores, turbinas e até a petróleo refinado (OEC, 2022b). De fato, o maior parceiro comercial da Argentina é o Brasil, que importou \$8,57B em 20xx (OEC, 2022c) - os principais produtos importados foram carros, soja e petróleo refinado.

Embora sejam as maiores economias regionais, não são as únicas. Para as economias menores, Uruguai e Paraguai, o Brasil é o maior parceiro comercial, porém, aumentar laços comerciais com países fora do bloco pode ser uma excelente ideia. Se os bons resultados da coordenação de políticas não aparecem, o argumento pró-integração regional automaticamente enfraquece.

Retornando para a situação brasileira, o país exporta carros e peças para o bloco, principalmente para a Argentina (OEC, 2022b), longe de serem produtos de alta tecnologia, mas também não são produtos primários. Lembramos ao leitor que a distribuição de ganhos da cooperação é fundamental para a sobrevivência desse tipo de empreendimento. Atualmente, os industrialistas brasileiros e argentinos são os maiores ganhadores. Portanto, a flexibilização das regras do bloco é negativa para esses setores, o que repercute para cidades industriais - esse panorama não parece positivo para a sobrevivência do bloco. Além disso, questões mais básicas, como a Tarifa Externa Comum (TEC), sequer chegaram a ser aplicadas entre os países. Assim, serão exploradas, de forma breve, algumas causas do relativo fracasso da iniciativa, e finalizando a análise com as possibilidades abertas pelas eleições no Brasil.

O último tema desta seção remete à falta de alinhamento de objetivos entre os países do Mercosul, que reduz as perspectivas de cooperação no longo prazo, por ser mais propensa a visões conflituosas. Isso se transforma na ausência de planejamento estratégico, uma vez que o bloco foi formado para aumentar o comércio e desenvolver as economias, mas só obteve sucesso no primeiro. Iniciativas de integração de cadeias de produção com maior valor agregado não surtiram resultado, frustrando expectativas de todos envolvidos. Eventos como altas temporárias nos preços de commodities podem dar a impressão de crescimento econômico, mas a realidade mostra um panorama menos impressionante. Talvez apostar na integração regional a essa altura seja um erro estratégico (MENEZES, 2021, p. 149).

Influência das eleições brasileiras no contexto sul-americano

As eleições brasileiras podem ter papel influente na estabilidade política do Cone Sul, dada a condição de subpotência regional do país. A democracia tem um histórico turbulento na América Latina e poucos são os países em que o regime não sofreu interrupções durante o século passado. Dessa forma, é fundamental refletir sobre as eleições brasileiras como oportunidade de consolidação da integração regional, tanto dentro do bloco econômico quanto com os demais países sul-americanos. Sabe-se que a situação interna brasileira aponta para existência de déficits institucionais que afetam princípios básicos do estado de bem estar social, como o primado da lei e a responsabilização de governos, comprometendo a capacidade do sistema político de responder às expectativas dos cidadãos (MOISÉS, 2008). A instável governabilidade interna, assim, afeta a elaboração da política externa do país e, conseqüentemente, a possibilidade de que o Brasil retome sua política regional integracionista.

Nesse contexto, Vigevani considera que: "essa perspectiva [de Lula] não apenas não é consensual como também enfrenta resistências, o que explica os parâmetros reais da ação do Estado" (2014, p. 527). Isto é, a sociedade brasileira não tem como prioridade a integração regional,

seja pelo distanciamento cultural da América hispânica e da América portuguesa, seja pela crença na autossuficiência do Brasil como subpotência regional. Por sua vez, o atual presidente, Jair Bolsonaro, não apresentou grande foco ao Mercado Comum do Sul durante seu governo (2018-2022), a política de crescimento do atual governo preferiu a cooperação econômica com países desenvolvidos (ZILLA, 2022). No âmbito do Mercosul, isso significou a continuação das negociações do acordo com a União Europeia (UE), o qual dificilmente será ratificado no Parlamento Europeu por receios do bloco com relação ao desmatamento e produtores rurais internos (POLITICO, 2022).

Este acordo com a UE seria a opção mais factível para aumentar os ganhos oriundos do Mercosul, com a eleição de Lula, que se comprometeu a reduzir o desmatamento e aderir aos objetivos comuns de clima, essas preocupações legítimas da UE são minimizadas. Contudo, não se trata meramente de um acordo comercial que passa pelo Parlamento Europeu, é um acordo misto, logo compete ao legislativo de cada um dos Estados ratificar ou não o acordo. Sem contar a possível inclusão de novos mecanismos de fiscalização do desmatamento na Amazônia, o que atrasaria ainda mais a aprovação do acordo Mercosul-UE. O acordo, em negociação há mais de 20 anos, dificilmente será concluído nos próximos meses.

Por outro lado, os mercados europeus não prometem ser os maiores pagadores, a população não esbanja taxas de crescimento elevadas, com 1,5 filhos por mulher em 2020 (WORLDBANK, 2022a) de crescimento, e já tem um alto padrão de consumo, diferentemente dos mercados asiáticos, especialmente, Índia e China (no caso da China, a taxa de natalidade deixa de ser tão alta 1,7 filhos por mulher em 2020 (WORLDBANK, 2022b)). Buscar maior integração comercial com esses países certamente pagará mais dividendos no futuro.

Referências

BANDEIRA, L. A. M. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. *Temas & Matizes*, [S. l.], v. 7, n. 14, p. p. 9-32, 2009. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/temasematizes/article/view/2477>. Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL DE FATO. O que esperar da presidência do Brasil no Mercosul. Disponível em: <https://www.brasiledefato.com.br/2021/07/15/o-que-esperar-da-presidencia-do-brasil-no-mercosul>. Acesso em: 11 de janeiro de 2023.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 55, no. 1, p. 135-153, 2012.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. Opções estratégicas: o papel do Brasil no sistema internacional. *Lua Nova*, São Paulo, vol. 53, p. 135-157, 2001.

DECRETO Nº 1.901, DE 09 DE MAIO DE 1996. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul - Protocolo de Ouro Preto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm. Acesso em 27 ago de 2022.

FELTER, Claire; et al. Mercosur: South America's Fractious Trade Bloc. Council on Foreign Relations, 17 dez de 2021. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/mercosur=-south-americas-fractious-trade-bloc#:~:text=Mercosur%20is%20an%20economic%20and,Brazil%2C%20Paraguay%2C%20and%20Uruguay>. Acesso em 27 de agosto de 2022.

IPEA. O que é? União aduaneira. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2130:catid=28&Itemid=23#:~:text=Uni%C3%A3o%20aduaniera&text=A%20express%C3%A3o%20uni%C3%A3o%20aduaniera%20simboliza,mercadorias%20oriundas%20dos%20pa%C3%ADses%20associados. Acesso em: 11 de janeiro de 2023.

KEOHANE, Robert. *After Hegemony*. 1ª Edição. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KUME, Honório; PIANI, Guida. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 25, p. 370-390, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572005000400004>. Acesso em 28 de agosto de 2022.

MENEZES, Roberto Goulart; MARIANO, Karina L. P. TRÊS DÉCADAS DE MERCOSUL:

INSTITUCIONALIDADE, CAPACIDADE ESTATAL E BAIXA INTENSIDADE

DA INTEGRAÇÃO. Revista Lua Nova, v. 112, p.147-179, junho de 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-147179/112>. Acesso em: 27 ago. de 2022. /oec.world/en/profile/country/arg?yearlyTradeFlowSelector=flow1. Acesso em 27 ago. de 2022

MOENS, Barbara. VELA, Jakob Hanke. Brussels looks to evade EU capitals to get Mercosur deal done. *Político*. 28 de set de 2022. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/brussels-eu-commission-grab-trade-power-mercursosur-deal/>. Acesso em 24 de out de 2022.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 23, p. 11-43, fev. de 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000100002>. Acesso em 28 de agosto de 2022.

OECD. Bilateral trade: country Brasil/Argentina. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/bilateral-country/bra/partner/arg> Acesso em: 27 ago. de 2022.a

OECD. Country profile: Brasil. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/bra?yearlyTradeFlowSelector=flow1>. Acesso em 27 ago. de 2022.b

OECD. Country profile: Argentina. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/arg?yearlyTradeFlowSelector=flow1>. Acesso em 27 ago. de 2022

VIGEVANI, Tullo; JÚNIOR, Haroldo Ramanzini. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. *Dados*, v. 57, p. 517-552, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0011-5258201415>.

WORLD BANK DEVELOPMENT STATISTICS. Fertility rate, total (births per woman) - European Union. World Banks. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?locations=EU&name_desc=true. Acesso em 24 de out de 2022.a

WORLD BANK DEVELOPMENT STATISTICS. Fertility rate, total (births per woman) - China. World Banks. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?locations=CN&name_desc=true. Acesso em 24 de out de 2022.b

ZILLA, Claudia. Foreign Policy Change in Brazil. German Institute for International and Security Affairs, 2022.