

Uma história do Mercosul: desvio dos objetivos primordiais

(2)

Paulo Roberto de Almeida *

Resumo

Segunda parte de uma breve história do Mercosul, com a reversão dos processos de abertura econômica recíproca e de liberalização comercial, a partir de 1999, conduzindo o bloco de integração a um retrocesso de fato no plano de seus objetivos primordiais e a enveredar por substitutivos de caráter político e social que o afastam das metas originais do Tratado de Assunção.

Palavras-chave: Mercosul. Tratado de Assunção. Brasil. Argentina. Crise comercial.



* **PAULO ROBERTO DE ALMEIDA** é Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Bruxelas, mestre em Planejamento Econômico pela Universidade de Antuérpia, diplomata, professor de Economia Política nos programas de Mestrado e Doutorado do Uniceub. Site: www.pralmeida.org; Email: pralmeida@me.com. Nenhum dos argumentos ou posições apresentados neste ensaio especulativo – em caráter exclusivamente pessoal – representa posições oficiais do governo brasileiro ou podem ser identificados a propostas do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

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. Esta é uma obrigação “constitucional”, ou seja, derivada do artigo 1º. do Tratado de Assunção. 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, todos eles passaram, ou foram alcançados, pelas mais importantes crises 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 e, 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, novamente 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.

As turbulências, inversões de tendências e perdas de posições competitivas se refletiram na balança comercial brasileira com o Mercosul: 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, ainda quando seus saldos com o resto do mundo tenham conhecido diminuição progressiva por efeito, justamente, dessa evolução cambial que provocou efeitos importantes no comércio exterior do Brasil como um todo.

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 daquela primeira década. 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.

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 a níveis de competitividade real da Argentina em relação a níveis correspondentes 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 todo, 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.

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, situação que 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. Essa situação 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, na medida 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 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 das 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 dobrou-se 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 à 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 produziram novamente, se e quando reintroduzidas,) defasagens na competitividade setorial das indústrias locais.