

Mercosul e a integração regional

José Botafogo Gonçalves ✓
Embaixador

Em 1991, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunção que criou o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), uma ambiciosa aliança comercial, econômica e política que buscava unificar os mercados dos quatro países do Cone Sul que representavam mais da metade política e econômica da América do Sul.

Após uma década de forte expansão do comércio intrazona, especialmente entre Brasil e Argentina, o Mercosul começou a perder dinamismo. As práticas de desrespeito ao livre comércio e a união aduaneira aumentaram. As políticas macroeconômicas dos quatro países caminhavam para rumos divergentes. As práticas populistas e nacionalistas, sobretudo da parte do Brasil e Argentina se multiplicaram. Finalmente, em 2012, a crise institucional paraguaia conduziu o Mercosul a um “imbróglio” político do qual ainda não se vislumbra uma saída, com a suspensão temporária do Paraguai e a entrada, pela porta dos fundos, da Venezuela.

Por que será que o mais ousado projeto de integração regional de que o Brasil participou não chegou a bom termo?

O Mercosul morreu ou está simplesmente hibernando, à espera de conjunturas mais favoráveis para seu reaquecimento?

Mais importante será perguntar: Para o Brasil, os projetos de integração regional, de que o Mercosul é no mínimo o terceiro da série, são sonhos irrealizáveis que convêm abandonar ou foram projetos bem concebidos, porém mal executados? O Brasil precisa se integrar a seus vizinhos ou deve conduzir seu caminho de desenvolvimento como um cavaleiro solitário, cuja força, valor e coragem são suficientes para garantir sua chegada ao seu destino final e glorioso?

Este texto buscará mapear algumas possíveis respostas às perguntas formuladas, reconhecendo desde já sua incapacidade de dá-las de forma abrangente, categórica e definitiva. Habitualmente o fracasso do projeto de integração regional Mercosul, é atribuído à incompetência de seus administradores, ou falta de vontade política dos governantes de respeitar os compromissos assumidos na Carta de Assunção, ou às recorrentes crises econômicas internacionais cujos efeitos atingiram os países do Cone Sul. Tais explicações, provavelmente corretas, sempre me pareceram insuficientes para explicar porque após mais de século e meio de sonhos integracionistas, desde a consolidação das independências nacionais na América Latina até os dias de hoje, os países ibero-americanos, com raras exceções, só tenham sido capazes de firmarem acordos de livre comércio – primeiro passo importante para qualquer projeto de integração com potências econômicas de fora da zona, como com os Estados Unidos da América, União Europeia ou, mais recentemente, com a China. Somos nós, na América Latina, ou mais precisamente na América

do Sul, essencial ou existencialmente avessos à integração ou não será esta incapacidade integracionista senão uma manifestação recorrente na história hemisférica, de que o nosso Nelson Rodrigues chamou de “complexo de vira-lata”? A busca de respostas a tantas indagações nos leva a abordar a realidade latino-americana, após o complexo processo de ruptura com as metrópoles ibéricas sob os ângulos da geografia física, geografia econômica, história política e evolução tecnológica.

Geografia Física

A América Latina, entendida como transplante ibérico para o hemisfério ocidental, oferece uma extraordinária continuidade e contiguidade geográfica, do Rio Grande até a Patagônia e do Atlântico ao Pacífico. Falamos duas línguas parecidas. Temos valores culturais semelhantes. O sincretismo religioso é o amálgama do cristianismo, componente majoritário com elementos culturais ameríndios ou africanos, o que exclui a ocorrência de conflitos religiosos ou étnicos de gravidade tão comuns em outros continentes. Tantas semelhanças escondem, porém, a existência de uma geografia profundamente hostil à integração ibero-americana. A geografia da América do Norte favoreceu a travessia do imigrante europeu da costa leste para a costa oeste. As vias lacustres e fluviais ofereceram uma rede de infraestrutura física natural facilmente aproveitável pelos meios de transporte disponíveis a partir do século XVI, tais como cavalo, carroças, barcos a vela e posteriormente a vapor. O advento da ferrovia permitiu rasgar o miolo do continente norte-americano com relativa facilidade. Os indígenas e os búfalos, vítimas do colonizador branco, foram facilmente massacrados. Não é por outra razão que o México, após prolongada e infrutífera resistência cultural e política, finalmente se viu forçado

a se integrar ao poder anglo-saxão representado pelos outros dois países existentes na região.

A geografia da América Central e da América do Sul, infelizmente não apresentam características favoráveis à integração dos países nelas constituídos. Vamos falar da América do Sul.

A Leste e a Oeste temos os oceanos Atlântico e Pacífico, mas diferentemente do que ocorre na América do Norte, o regime fluvial da América do Sul não só não favorece como força a desintegração ou se preferirmos, a dispersão. A Bacia Amazônica ocupa aproximadamente 40% do subcontinente sul-americano. Seu clima, solo, regime pluvial e a fragilidade do ecossistema, em contradição com sua imponência territorial não favorece a ocupação humana intensiva e nem mesmo a sua integração com o resto do País.

Entre a costa leste e a costa oeste da América do Sul, encontram-se dois dos maiores obstáculos à integração física entre os dois oceanos, isto é, a Floresta Amazônica sucedida pela Cordilheira dos Andes. A tecnologia do século XXI permite superar esses obstáculos, mas a um custo ambiental elevado. A geografia física dos países andinos, Bolívia, Peru, Colômbia, Equador, por sua vez, recorta os seus territórios entre costa marítima, serras, vales internos e Planície Amazônica de tal maneira que as populações locais tendem a adotar objetivos econômicos, comerciais e mesmo políticos com vetores mais divergentes que convergentes.

No Brasil, ao sul da Floresta Amazônica, a geografia física também não favorece a integração, tanto regional quanto simplesmente nacional. Com exceção do Rio São Francisco que corre todo em território nacional e que deságua no Oceano Atlântico, mas não é navegável em toda sua extensão por causa de sucessivas quedas d'água no seu

terço inferior, a segunda maior Bacia Hidrográfica do País é a do Paraná-Paraguai que corre em direção leste-oeste, formando no final o Rio da Prata que desagua no Atlântico bem além das fronteiras brasileiras. Restam as redes fluviais da costa brasileira que, embora corram para o Atlântico, têm menos impacto econômico e ademais não favorecem a integração nacional no sentido Norte-Sul. Poderia ser argumentado que a Bacia Hidrográfica Paraná-Paraguai, à diferença da Bacia Amazônica, favorece a integração dos países ribeirinhos, como Bolívia, Argentina, Paraguai, Uruguai e Brasil, sem falar no Chile, que embora isolado da Argentina pela Cordilheira dos Andes pode facilmente alcançar a Bacia do Paraná-Paraguai por infraestrutura não muito complexa de natureza ferroviária ou rodoviária. Este argumento é verdadeiro e, na minha opinião, será cada vez mais importante nas próximas duas ou três décadas do século XXI. Infelizmente, até a segunda metade do século XX, essa realidade da geografia física estava em descompasso com a geografia econômica que norteou a atividade produtiva dos países que hoje constituem o Mercosul.

Geografia Econômica

A partir do século XVI, a atividade econômica dos países da América do Sul estava voltada fundamentalmente para a exportação de matérias-primas do subsolo e do solo destinados ao mercado europeu, por intermédio das matrizes colonizadoras Espanha e Portugal. O Brasil começou a ser fornecedor de pau-brasil, de açúcar, de borracha, de cacau, de tabaco, e mais recentemente de grãos e carnes de frango, porco ou boi.

No campo mineral, o Brasil exportou em curto período dos séculos XVII e XVIII ouro e diamantes. A Argentina, por sua vez, produzia charque e cereais para o mercado europeu e brasileiro. Porém, em

fins do século XIX, com a invenção do navio frigorífico, a Argentina passou a exportar carne para a Europa, o que levou à extraordinária prosperidade do país vizinho.

Por outra parte, o porto de Buenos Aires era a via de escoamento de produtos minerais de origem de países andinos e que utilizavam os caminhos terrestres ou fluviais ao longo da Bacia do Rio Paraná. Para usar uma linguagem gastronômica, a Argentina se encarregava de exportar produtos consumidos nas entradas ou nos pratos principais, enquanto o Brasil se especializava em produtos de sobremesa. Uruguai e Paraguai eram economias subsidiárias das duas maiores da região. Os modelos exportadores argentino e brasileiro foram os responsáveis pelo crescimento e prosperidade de ambos os países. Contudo, seu grau de especialização e a infraestrutura de exportação, baseada em eixos de Oeste-Leste paralelos, desde o Nordeste do Brasil até o Rio da Prata, pouco contribuíram para integrar as respectivas economias. Do lado do Oceano Pacífico, o fenômeno era semelhante, embora o dinamismo e a prosperidade dos países andinos estivessem maiormente amparados na extração do subsolo de riquezas minerais de alto valor comercial, como ouro, prata, cobre, estanho, zinco, ou petróleo e gás, mais recentemente.

A natureza essencialmente exportadora das economias dos países andinos criava fluxos de mercadorias do interior para a costa do Pacífico e de lá para o resto do mundo, pouco contribuindo para a integração das economias, nacionais ou regionais. A partir da segunda metade do século XX os países sul-americanos, sob o impacto das teses industrializadoras da Cepal decidiram alterar as características essencialmente primárias das respectivas economias. O modelo adotado foi o de substituição de importações de produtos industriais, combinado com a proteção e estímulo ao mercado interno, através

de mecanismos tarifários e não tarifários, dentro de um sistema de administração pública do comércio. Ora, a adoção de políticas comerciais, industriais e agrícolas com foco no mercado interno que, no caso do Brasil, alcançaram sucesso, são por sua natureza nacionalista, incompatíveis com propostas integracionistas que implicam, em maior ou menor grau, em compartilhar mercados de bens, serviços e pessoas. Em tais circunstâncias, fica fácil entender o porquê das frustrações dos dois projetos regionais: o da Alalca, em 1960, e o da Aladi em 1981. A Comunidade Andina de Nações, ou Grupo Andino, procurou compensar as políticas industriais nacionalistas com acordos regionais de cadeias produtivas decididas por órgãos supranacionais de planejamento. A pequenez dos mercados consumidores, isolados dos grandes centros de consumo mesmo de natureza nacional, não teve força suficiente para alterar a geografia econômica da região, o que gerou indústrias não competitivas e tecnologicamente obsoletas.

História Política

Os países hispano-parlantes da América do Sul costumam apresentar as lutas pela independência da Espanha como tendo sido resultado de um trabalho coordenado ou convergente de líderes republicanos de grande estatura militar ou política, como Bolívar e San Martín. A verdade é que a independência do México resultou de um longo período de conflito entre a colônia e a metrópole espanhola sem muita ligação com o processo independentista da América do Sul. A independência do Brasil, como todos sabemos, resultou da genial decisão de D. João de transferir a sede do Estado português para o Rio de Janeiro em 1808 e do reconhecimento, por parte de esclarecidos portugueses e brasileiros, de que a colônia aquém-mar já era no limiar do século XIX muito mais importante economicamente do

que a metrópole europeia. Não surpreende pois, a ausência de estímulos integracionistas quando a quase metade da vertente Atlântica da América do Sul tenha adotado o sistema monárquico de governo enquanto um pedaço do Cone Sul e a vertente Pacífica tenham adotado uma dispersa variedade de regimes republicanos. Não era apenas a forma monárquica que nos separava dos vizinhos hispano-parlantes. O Brasil independente teve de enfrentar, ao longo do século XIX, várias tentativas republicanas e secessionistas dominadas a ferro e fogo pelo Governo Imperial, do que resultou um País politicamente centralizado na sua capital Rio de Janeiro. A preservação da unidade territorial ajudou a consolidar o Brasil como nação, no amplo sentido cultural e político do termo. É preciso acrescentar dois outros componentes da realidade brasileira que, se por um lado, contribuíram para a promoção da nacionalidade brasileira, por outro lado, ajudaram a nos afastar dos vizinhos continentais. Refiro-me à língua portuguesa e ao instituto da escravidão.

Não nos enganemos com a fácil comunicabilidade entre o português e o espanhol. As duas línguas são diferentes, refletem culturas secularmente diferentes no continente europeu e prosseguem, no novo mundo, seu processo de diversificação com vigor renovado. Em resumo, os luso-parlantes fazem política diferentemente dos hispano-parlantes. No que se refere à escravidão, o Brasil, embora tardiamente, dela ficou livre em fins do século XIX. Mas enquanto ela durou, como parte integral do mundo político e econômico da monarquia bragantina, teve como efeito afastar ainda mais o País de seus vizinhos sul-americanos. Uma última observação sobre a história política: o Barão do Rio Branco, ao fixar de maneira definitiva as fronteiras do Brasil com seus vizinhos do Sul e do Oeste e com as potências europeias colonizadoras do Norte da América do Sul conseguiu alcançar dois resultados aparentemente contraditórios entre si. Pacificou as

áreas em conflito e ao mesmo tempo congelou as relações bilaterais, sobretudo com os países do Cone Sul. Com efeito, as relações do Brasil com a Argentina, Uruguai e Paraguai eram muito mais densas. Nem sempre era possível distinguir a política interna, da externa, as fronteiras eram mais permeáveis a caudilhos provinciais até o século XIX do que depois do século XX. Se os argumentos que alinhavi até agora não carecem de algum mérito, então podemos concluir, pelo menos por ora, que os obstáculos aos projetos de integração regional têm sido amplos, profundos e duradouros, seja em razão da geografia, da economia ou da história.

Com efeito, a lista de projetos fracassados ou incompletos de integração regional ou hemisférica é tão impressionante que não parece razoável atribuir-lhe causa de caráter conjuntural ou meramente pessoal, por incompetência, miopia política ou obscuras conspirações.

Evolução Tecnológica

Felizmente, a história não para. Desde que o mundo é mundo, o homem vem alterando, com o seu poder criativo e inovador, as sociedades que foram anteriormente construídas. No limiar do século XXI, os revolucionários desenvolvimentos da tecnologia da informação e da globalização econômica têm tido o poder de alterar profundamente os padrões de crescimento econômico ditados pela geografia e pela história. O Brasil não é exceção à regra.

Já na segunda metade do século XX, Eliezer Batista, na Vale do Rio Doce, conseguiu aproximar o minério de ferro do interior do Brasil aos seus consumidores asiáticos por meio de alterações logísticas no transporte ferroviário e no equipamento portuário. A internacionalização da Vale do Rio Doce, então empresa estatal mas depois privatizada, pode ser definida como ponto de partida de um movimento dinâmico,

crescente e possivelmente avassalador que está se espalhando por outras empresas brasileiras, públicas ou privadas, que vem adotando estratégias empresariais, regionais ou globais, como forma de garantir sua competitividade em mercados cada vez mais internacionais.

No caso do Brasil, encontramos a Petrobras, as grandes empresas de engenharia civil, os bancos, as manufaturas de ônibus, os cosméticos, os compressores, os motores elétricos etc. investindo em unidades produtivas fora das fronteiras brasileiras. Por outro lado, a expansão do agronegócio brasileiro na direção Oeste-Noroeste tende a provocar uma densificação da vida de fronteira do Brasil com seus vizinhos da costa do Pacífico. Os agricultores brasileiros já chegaram ao Paraguai e à Bolívia. Para transpor os Andes, serão necessárias obras de infraestrutura viária e logística cujos custos e tecnologia já estão ao alcance dos capitais financeiros brasileiros, privados ou públicos assim como capitais originários de órgãos multilaterais de crédito, como o BID e a CAF. A Odebrecht já concluiu uma rodovia que liga o Acre à costa peruana, através da Bolívia. A Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul (IIRSA), financiada pelo BID, já levantou dezenas de projetos com impacto na integração regional e econômica rentáveis, dos quais aproximadamente a metade já se encontra em execução.

Muitos países sul-americanos vêm adotando políticas macroeconômicas ortodoxas, políticas fiscais conservadoras, políticas sociais que incorporam parcelas ponderáveis da população mais pobre a níveis de consumo da classe média. O subcontinente com algumas exceções, é credor de organismos de crédito internacionais. Os regimes democráticos têm prevalecido sobre os tradicionais regimes autocráticos, ineficientes ou corruptos embora neste campo, ainda haja muito trabalho a fazer. A América do Sul é hoje uma região emergente. Por outro lado, há razoável consenso entre analíticos, políticos e

economistas de que o século XXI verá a consolidação dos países asiáticos, liderados pela China, como o grande polo de sustentação do crescimento econômico global. Menor atenção é dada à seguinte pergunta: A quem caberá oferecer a vasta gama de bens e serviços, dos mais básicos aos mais sofisticados, para satisfazer a crescente demanda por parte dos emergentes asiáticos? Onde se encontram em abundância os recursos naturais, especialmente terra, água e sol, capazes de serem aproveitados de maneira sustentável nesse mundo de consumo em expansão?

A América do Sul está em posição privilegiada para dar resposta àquela pergunta. Considerando que o Brasil ocupa mais de 40% do espaço sul-americano e faz fronteira com todos os outros Estados soberanos da região à exceção de Chile e Equador, parece inconcebível imaginar que nos próximos decênios a América do Sul continuará dividida em duas frentes, uma Atlântica e outra Pacífica, sem que ocorram grandes transformações no miolo geográfico existente entre esses dois lados.

Como resultado desse processo de modernização continental e de globalização das economias da região, eu diria que é inevitável que o Mercosul assim como a Comunidade Andina de Nações deixarão de ser instituições modestas, originárias de sonhos integracionistas talvez utópicos para, se transformarem em peças centrais de uma nova engrenagem sul-americana. Como se dará este processo? Não creio ser possível responder a esta pergunta com os dados de que hoje dispomos. Caberá ao Brasil, mediante um maduro programa de liderança continental, através da economia e da diplomacia, criar um ambiente favorável de resposta a todos estes grandes desafios.

Palestra pronunciada em 27 de novembro de 2012