

# Mercosul: matriz energética e segurança alimentar

*José Botafogo Gonçalves*  
Embaixador

Qualquer exercício de futurologia está destinado ao fracasso, se suas premissas não estiverem bem ancoradas nas realidades do passado. Ainda assim, o bom resultado do exercício não está garantido, já que os parâmetros adotados para o exame do passado podem não ser mais válidos no presente.

O objetivo deste papel é o de, resumidamente, enumerar os principais fatores que, nos anos 1980 e 1990, levaram Brasil e Argentina, superando tradicional e fútil rivalidade, a construir mecanismos bilaterais de cooperação econômica, logo em seguida estendidos aos dois vizinhos menores – Paraguai e Uruguai –, do que resultou a Assinatura do Tratado de Assunção, em 1991.

## Fator político

A restauração democrática no Brasil e na Argentina permitiu que a cúpula governante dos dois países, instrumentada por um reduzido

grupo de “burocratas esclarecidos”, explicitasse publicamente a futilidade da rivalidade bilateral, tanto militar quanto tecnológica, sacramentada no fim da corrida nuclear e no embrião de cooperação industrial em setores selecionados.

### **Fator econômico**

Para esse pequeno grupo de “diplomatas esclarecidos”, tornava-se evidente que o modelo de substituição de importações da política nacional desenvolvimentista estava chegando ao fim. Brasil e Argentina só tinham a ganhar com a ampliação bilateral do mercado de produção e exportação de produtos industriais, ainda que de forma modesta e gradual, pois, com isso, evitavam-se custos de adaptação que viessem a ser econômica e politicamente insustentáveis.

### **Fator histórico-geográfico**

A incorporação do Paraguai e do Uruguai ao incipiente processo de integração regional decorreu do reconhecimento de que a geografia é um dado permanente na tomada de decisões políticas e que, no caso do Cone Sul, estavam os quatro países buscando atualizar, à luz das condições prevaescentes na segunda metade do século XX, uma realidade econômico-social-política que se formou a partir do século XVI e que ganhou força e vida ao longo dos séculos XVIII e XIX, até a consolidação das atuais fronteiras políticas.

Sendo o Mercosul o resultado de uma virtuosa combinação de fatores políticos, econômicos e histórico-geográficos, cabe perguntar por que tão salutar projeto não se desenvolveu satisfatoriamente, estando hoje em estado semiterminal, ameaçado de fragmentação ideológica ou, na melhor das hipóteses, de crescente irrelevância.

Inúmeras explicações têm sido dadas para o fracasso do Mercosul: desequilíbrios macroeconômicos, nacionalismos regulatórios, burocracias empedernidas, aparelhamento político-partidário, desvios ideológicos, combate ao imperialismo norte-americano. É bem possível que cada um desses fatores tenha contribuído para a perda de dinamismo do projeto regional.

Tenho dificuldade em aceitar essas explicações como sendo as verdadeiras causas do fracasso. A razão da minha inconformidade é muito simples. A eem umeração dos defeitos aqui mencionados não é privilégio do projeto regional. Dentro do Brasil, como dentro da Argentina, só para citar os dois grandes do Mercosul, convivem esses mesmos defeitos.

Não obstante, o Brasil está longe de ser um exemplo de fracasso nacional. Pelo contrário, o Brasil de hoje é muito melhor do que o Brasil dos anos 1980 e 1990. Embora a Argentina pareça ter escolhido, com persistência, o caminho do subdesenvolvimento, todos nós sabemos que é um país riquíssimo e que, com boas políticas, retomará seu destino de prosperidade.

Onde buscar as razões do fracasso atual do Mercosul?

Vamos enumerar algumas de suas debilidades regionais.

### **I – Geografia econômica**

A geografia do Brasil e do Cone Sul são fortemente desfavoráveis à integração. Desde o século XVI, o comércio exterior brasileiro se fez sempre no sentido Oeste-Leste até a costa atlântica. O comércio interno, Norte-Sul, cresceu com dificuldade, ora pelo uso da bacia do Rio São Francisco, ora pelas Entradas e Bandeiras que, de São Paulo,

subiam para o Noroeste. No Cone Sul, tendo o império português perdido o controle da margem esquerda do Rio da Prata, pela derrota militar na Colônia do Sacramento, o escoamento da produção agrícola e mineral da América do Sul hispânica se deu pelos portos de Buenos Aires e Montevidéu.

No período colonial, o comércio entre o Brasil e o Vice-Reinado do Prata se resumia em escravos para Buenos Aires, mulas para Argentina e Chile via Sorocaba e charque portenho para alimentar escravos brasileiros que mineravam o subsolo de Minas Gerais.

## II – Paz no Cone Sul

Pode parecer paradoxal ou contraditório, mas a paz que reinou no Cone Sul depois de 1870 teve o efeito de congelar qualquer iniciativa diplomática de promoção de projetos de integração regional. O barão do Rio Branco, ao eleger o eixo Washington-Buenos Aires como a espinha dorsal da política externa brasileira, consagrou o princípio de prevalência das relações bilaterais sobre quaisquer esquemas regionais.

Mesmo as tentativas ABC, no tempo do barão e depois com Getúlio, pouco impacto ou vida útil tiveram na história da diplomacia brasileira. Os quatro países do Cone Sul, mais a Bolívia, continuaram a estruturar seus respectivos comércios exportadores em função das demandas de matérias-primas minerais e agrícolas em que cada país era competitivo, sem que o comércio intrazona crescesse de forma dinâmica. A preservação das fronteiras políticas e as ameaças recorrentes de conflitos armados entre Chile e Argentina e Brasil e Argentina, neste último caso atenuados pela existência do Estado-tampão Uruguai, consubstanciaram-se em temas prioritários das respectivas diplomacias no âmbito das relações bilaterais.

## III – Nacional-desenvolvimentismo

A crescente frustração das sociedades latino-americanas com o caráter primário de suas exportações levou as suas elites pensantes a abraçar um novo modelo de desenvolvimento, baseado em rápida industrialização, inspirado nas brilhantes teses de Raúl Prebisch, como secretário-geral da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Na ausência de um mercado interno dinâmico, limitado pelos dramáticos desequilíbrios de renda e por agudas deficiências na infraestrutura de energia, transporte e comunicações, o sucesso das políticas de industrialização passou a depender exclusivamente da intervenção governamental na economia, provocando a ruptura entre o mercado interno e o externo. Por esse processo, o mercado interno se fechava à concorrência externa, salvo quando conviesse aos órgãos de planejamento governamental, por meio de um sofisticado mecanismo de proteção tarifária e não tarifária, associado a subsídios e isenções fiscais aos investimentos estrangeiros, caso fossem feitos com adequado planejamento central.

Nessas circunstâncias, não é surpreendente que a ambiciosa tentativa de inaugurar uma nova era de integração regional por intermédio da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc)(Montevidéu, 1960) tenha frustrado as expectativas mais generosas dos integracionistas de então. Ironicamente, os maiores beneficiários da Alalc foram as multinacionais americanas, que tinham unidades produtivas na Argentina, no Brasil e no México.

A reação política dos países da costa do Pacífico não se fez esperar. Diante da assimetria de vantagem a favor dos três grandes, os outros países criaram a Comunidade Andina de Nações (CAN). Também esta tem uma longa história de sonhos e fracassos.

A Associação Latino-Americana de Integração (Aladi)(Montevideu, 1980) foi até hoje a tentativa mais bem-sucedida de promover a integração regional no contexto do nacional-desenvolvimentismo, graças ao engenhoso mecanismo de reduzir o alcance da cláusula de nação mais favorecida apenas aos sócios dos clubes sub-regionais. Esse truque viabilizou o aparecimento do Mercosul, mas não teve a força de alterar a cabeça dos burocratas do Brasil e da Argentina, que ainda namoram algumas aparentes virtudes do nacional-desenvolvimentismo.

#### IV – Mercosul – Opção ou destino?

A questão tem sido objeto de debate tanto na esfera governamental quanto no meio acadêmico, sem que até hoje se chegasse a qualquer consenso sobre a matéria. Contudo, uma realidade emerge clara. Nossas sociedades, tanto dentro quanto fora do governo, não estão convencidas da conveniência ou inevitabilidade do Acordo de Assunção. É verdade que, no campo do discurso, o Mercosul continua sendo muito popular.

Se, por um lado, os governantes não falam mal do Mercosul, por outro lado, pelo menos nos últimos 10 anos, vêm adotando, por ação ou omissão, tantas medidas distorsivas dos objetivos consagrados pelo Tratado, que não há como se furtar à conclusão de que isso só era possível porque o Mercosul se tornou irrelevante.

No fim dos anos 1980, a aliança Brasil-Argentina era comparada à aliança entre França e Alemanha, gênese da hoje União Europeia. Essa comparação é de muito pouco valor. Os conflitos militares entre as duas potências europeias, de 1870 até 1945, e as dezenas de milhões de mortos deles decorrentes foram motivos inescapáveis para o entendimento bilateral. Ademais, a geografia e a economia euro-

peia estavam já prontas para estimular os projetos integracionistas. Recursos tecnológicos e financeiros se tornaram disponíveis após a paz de 1945, sobretudo com o Plano Marshall.

No caso do Mercosul, não tivemos os horrores da guerra, nem recursos financeiros, nem tecnologia, sem falar na nossa geografia perversa e nos graves defeitos estruturais em energia e transporte.

#### V – Escassa participação popular

A popularidade de que o Mercosul goza têm nos levado a falsas generalizações. Para a grande maioria do povo brasileiro, o Mercosul só funciona entre São Paulo e Buenos Aires. O Centro-Oeste, o Nordeste e o Norte do Brasil, por serem regiões agropastoris, pouco interesse têm na expansão do comércio internacional de manufaturas. Com frequência, reclamam a criação de um “Merconorte”, para que possam escoar suas competitivas produções agropecuárias. No Sul do Brasil, especialmente no Rio Grande do Sul, o Mercosul nunca foi popular devido à concorrência argentina e uruguaia na área de arroz, leite, carne, frutas e vinhos. Infelizmente, o Sul vende para a Argentina tecidos, sapatos, máquinas e implementos agrícolas, todos produtos que recorrentemente sofrem restrições de importação por parte das autoridades argentinas.

No campo dos símbolos, o Mercosul é um fracasso retumbante. O passaporte brasileiro leva a logo do Mercosul na capa. Detalhe irrelevante, pois pode-se viajar aos países vizinhos com uma simples carteira de identidade, e, nas filas de imigração, os cidadãos do Mercosul são tratados como um estrangeiro qualquer.

O maior sucesso comercial do Mercosul está no campo automotivo. Não obstante, não existe placa Mercosul nem liberdade total de circu-

lação de carros entre os quatro países. As fronteiras automobilísticas são mais burocráticas que as fronteiras aéreas ou marítimas.

A circulação de turistas aumentou espetacularmente, mas a circulação de profissionais (engenheiros, advogados, arquitetos, médicos) ainda está sujeita a rígidos controles internos.

Em outras palavras, a população tem simpatia pelo Mercosul, mas não sente que o Mercosul por si mesmo tenha tido qualquer efeito significativo no seu dia a dia.

## VI – Ambiguidades empresariais

Há uma década, o Brasil vem sofrendo com baixo crescimento, carga fiscal crescente, burocracia sufocante e baixo investimento público, paralelamente ao aumento dos gastos de custeio.

Tudo se traduz na simples frase de “custo Brasil”. A indústria tem visto sua participação no PIB se reduzir e não consegue competir com a concorrência chinesa, a despeito do uso de todos os mecanismos de defesa comercial.

Os empresários industriais se sentem, com razão, sufocados, mas não sabem a quem recorrer ou a que almejar. A crise argentina retira do Mercosul seu maior atrativo, que é a expansão do comércio bilateral.

O Mercosul está na UTI.

Nestas circunstâncias, o que fazer? Há futuro para o Mercosul?

Para responder a essa pergunta, é necessário visitar o Brasil de hoje e deixar de olhar para o Brasil dos anos 1990.

Quais são as características mais marcantes do Brasil de hoje?

- a) País urbano: Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 85% da população brasileira vive em centros urbanos. Tal população tem sido objeto de crescente instrução primária.
- b) Classe média: Embora a definição de classe média seja objeto de controvérsia acadêmica, a verdade é que, na última década, quarenta novos milhões de brasileiros se tornaram consumidores de bens agrícolas e industriais e de serviços urbanos.
- c) A demanda de bens agrícolas vem sendo bem atendida pelo setor agrícola, inclusive com oferta de produtos de crescente valor proteico. O mesmo não pode ser dito dos bens industriais. Os produzidos no Brasil são caros e tecnologicamente obsoletos. Os importados, de melhor qualidade, sofrem restrições tarifárias e não tarifárias. Os serviços urbanos básicos (transporte, educação básica e saúde) são motivo, por sua baixa qualidade, de grande manifestações públicas de descontentamento.
- d) A indústria de transformação vem perdendo peso na formação do PIB, reflexo de uma política que favorece o protecionismo e a concessão de subsídios setoriais, em vez de trabalhar para aumentar a produtividade da indústria *across the board*.
- e) Estimulado pelo crescimento da classe média urbana, o setor de serviços, formais ou informais, tem participação crescente na sua formação do PIB, do que resulta o paradoxo de pleno emprego com baixo crescimento do Produto.

Qual a contribuição que o Mercosul do Tratado de Assunção pode dar a esse Brasil moderno?

Lamentavelmente, a resposta é nada ou muito pouco.

Vamos parar de olhar para 1990 e buscar olhar o mundo de hoje com os olhos de um marciano que, por acidente, desembarca de uma viagem interplanetária em um lugar qualquer do Cone Sul.

Sua atenção é despertada pela abundância de recursos naturais de que dispõe a bacia geográfica do Cone Sul, tanto no solo quanto no subsolo. A mente computadorizada do marciano percebe que, além da abundância de solos produtivos, da água, do sol e do vento, a bacia do Cone Sul dispõe, no seu subsolo, de gás, petróleo e outras rochas energéticas.

O nosso marciano rapidamente percebe que a demanda mundial dos séculos XXI e XXII estará concentrada em alimentos e bens de consumo duráveis e não duráveis, ambos grandes consumidores de energia.

O marciano sabe que a terra oferece uma massa finita de recursos naturais que precisam ser utilizados de modo racional e sustentável, sob o risco de catástrofes ambientais de ciclópicas proporções.

Com estupor, nosso marciano reconhece a existência de quatro instituições políticas que compartilham espaços desiguais na bacia do Cone Sul e que, desde o século XIX, se organizam como Estados-Nações. Tais países, inoculados pelo vírus da integração regional, pretendem agora expandir seus ideais integracionistas, com a incorporação de duas outras entidades políticas periféricas ao Cone Sul, conhecidas internacionalmente pelos nomes de Bolívia e Venezuela.

Para espanto final do nosso E.T., os dirigentes dos seis países considerados, apoiados em grande parte por seus empresários industriais, ao mesmo tempo em que tecem loas aos benefícios de integração regional, nada fazem para harmonizar suas políticas, ainda que a custo de conflito e tensões com seus vizinhos.

Antes de voltar ao seu planeta de origem, o nosso homenzinho escreveu a seguinte mensagem e a colocou dentro de uma garrafa hermeticamente fechada, lançando-a ao espaço do Cone Sul:

“Por que não aproveitar as instituições já criadas pelo Mercosul e propor uma ambiciosa iniciativa de convocar a inteligência dos seis países para definir uma matriz energética mercosulina, na qual seria harmonizado, à luz da produtividade e sustentabilidade, o uso de todas as fontes hoje conhecidas de energias renováveis e não renováveis, fazendo da região a mais poderosa produtora desse insumo tão estratégico, para atender a demanda mundial de bens industriais e agrícolas?”

A resposta inicial a esta indagação tem de ser dada pelos empresários e acadêmicos da região, antes de levá-la à consideração dos governantes. Assim, concluo esta exposição com um apelo revolucionário: empresários de toda a região, uni-vos! Vocês só terão a perder os grilhões que hoje vos prendem à incompetência governamental!”

*Palestra proferida em 3 de junho de 2014.*