

## A GEOPOLÍTICA DO MERCOSUL

Renata Cesar de Oliveira

### INTRODUÇÃO

A proposta deste trabalho consiste em analisar um fato atual das Relações Internacionais através do método lançado por Pierre Renouvin e J. Duroselle em *Introdução à História das Relações Internacionais*, isto é, através das forças profundas.

Minha escolha foi a de estudar o Mercosul via a geopolítica. E por que não através do viés econômico, perguntaria o leitor atento às manchetes dos jornais e à literatura produzida sobre o tema. Exatamente por isso, respondo. O que me intrigou foi o fato das obras a que tive acesso até agora serem todas sob o viés econômico, deixando de lado a arena política, tão rica em elementos de crítica.

Pensar o Mercosul geopoliticamente é mostrar suas tensões, suas contradições, seu discurso e sua prática, suas fronteiras físicas e não-físicas e também sua estratégia. A quem o Mercosul atende? Aos Estados-parte, às empresas globalizadas ou aos povos do Cone Sul e sua equidade social com desenvolvimento. Essa integração é em nome de quem e para que?

### UM SISTEMA INTERNACIONAL EM TRANSIÇÃO

O contexto atual das Relações Internacionais é instável e entender as mudanças em curso, requer a distinção dos dados relevantes, novos esquemas conceituais e a separação entre tendências e processos.

Dentro deste cenário, podemos dizer que existem tendências à regionalização econômica, em grandes blocos, e processos de globalização como a transnacionalização do capital, a internacionalização da produção, o novo padrão de produção (Terceira Revolução Industrial), a integração de mercados financeiros 24 horas por dia e a comunicação global via informática. (Velloso, J.P.R. e Martins, L., 1993)

Os grandes blocos econômicos

existentes formaram-se por motivos diversos, apresentando graus de institucionalização diferentes e características históricas também distintas. Portanto, não podemos definir, com precisão, o conjunto destas integrações. Serão elas tendências mais duradouras ou serão respostas de adaptação ao sistema?

Uma face desse sistema em transformação aponta para os blocos econômicos, para a integração. Outra face, no entanto, aponta para a desintegração política. Não houve deslocamento correspondente ao econômico na escala do poder militar e político. Basta analisarmos o Conselho de Segurança da ONU e seus membros permanentes, os mesmos desde a 2ª Guerra Mundial, exceto a substituição da URSS pela Rússia.

Há especulações quanto aos líderes dentro dos blocos econômicos. É indiscutível a importância dos EUA no NAFTA, mas já coloca-se em dúvida a liderança alemã na União Européia por causa do ônus da unificação pesando após a queda do muro de Berlim; e quanto ao Japão, este não assumiu institucionalmente liderança alguma.

No entanto, um fenômeno está claro: várias áreas do globo correm o risco de serem marginalizadas frente aos movimentos de globalização/integração e uma destas áreas é a América Latina. A integração do tipo sub-regional é vista como consequência e ao mesmo tempo como instrumento para enfrentar as mudanças em curso. É um esforço de inserção através da manutenção dos espaços ligados ao mercado mundial na tentativa de uma não-exclusão do processo.

Contudo, a abertura econômica e a integração dos blocos não são novidades. Elas foram apregoadas desde os primórdios do capitalismo. O original hoje é que o espaço econômico de cada país passou a ser espaço de concorrência para outros países, através de filiais de empresas, associações, subsidiárias. Outra novidade é que a riqueza financeira

supera o volume de comércio de mercadorias e serviços.

Da metade dos anos 80 para cá, houve um deslocamento do eixo econômico da economia mundial do Atlântico para o Pacífico, mas não houve emergência de um sistema político mundial que substituisse a bipolaridade da Guerra Fria. A URSS se desintegrou politicamente, no entanto os EUA não assumiram liderança, pois o país está às voltas com déficits, queda relativa de sua economia, problemas internos como o educacional e tecnológico e o desafio japonês.

Outro problema atual é a crise da matriz de centralidade estatal, associada a revigoramentos nacionalistas. O Estado está perdendo controle sobre algumas áreas, em outras está falindo (bem-estar social) e a discussão que tem maior alcance de divulgação é a do Estado mínimo pertencente ao discurso neoliberal.

Não se trata da supressão do Estado, mas da reformulação de sua concepção e estrutura aliada à organização da burocracia. Os surtos nacionalistas surgem da erosão de um mapa desenhado através do colonialismo e do imperialismo e, portanto, da força militar e ideológica. Quando a pressão de coesão acaba, pode vir à tona o conflito entre etnias, religiões, etc.

Todos estes fenômenos são faces de uma mesma moeda: a globalização da economia gera concorrência maior, as empresas globalizadas procuram regiões de produção mais barata para seus produtos, os países por meio de uniões econômicas e comerciais criam sub-regiões integradas porque não têm meios industriais, tecnológicos e de informatização para enfrentar essa concorrência e querem manter-se conectados ao mercado mundial, assim como ter mais força uma vez que estão em bloco.

É portanto, um processo gerado por forças de transformação, onde brigam no ringue internacional o *status quo* e a *nova ordem ou desordem mundial*.

#### PAINEL HISTÓRICO: AS TENTATIVAS DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANAS

Tem início, em 1948, a Comissão Econômica para a América Latina, da ONU, onde especialistas defendiam a integração regional como projeto estratégico de desenvolvimento e de industrialização através da substituição de importações e de uma união aduaneira. Em 1957, a assinatura do Tratado

de Roma, constituindo o Mercado Comum Europeu, teve grande repercussão na América Latina. No Brasil, é lançada a Operação Pan-Americana reaproximando Brasil e Argentina através do memorandum Horácio Lafer.

São dois os resultados da OPA: a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento e da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC).

Em 1969, é assinado o Tratado de Montevideu criando institucionalmente a ALALC entre os Estados do Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru e Uruguai, ingressando posteriormente a Venezuela e a Bolívia. O objetivo era constituir um mercado comum regional a partir de uma zona de livre comércio, no prazo de 12 anos.

A AULA revelou-se um tratado de natureza rígida, pouco flexível e de objetivos ambiciosos. Ineficiente como instrumento, faltou-lhe recursos políticos para sobrepor às vontades nacionais e interesses setoriais, só envolvendo governos e técnicos. Em 1969, criou-se um sub-grupo regional andino através do Acordo de Cartagena. Também são criados o Mercado Comum Centro Americano e a Comunidade do Caribe.

Os anos 70 são de crise econômica mundial (crises do petróleo e flutuação do dólar em relação ao ouro), a qual afeta a América Latina de maneira cruel. Via endividamento externo, os Estados são pressionados a pagar juros sobre juros, rolando a dívida externa e pressionando para baixo os padrões socio-econômicos da população, aumentando a pobreza, baixando a qualidade de vida e pondo em risco a própria sobrevivência.

Ainda nos anos 70, os países do Cone Sul disputam o aproveitamento energético da Bacia do Prata e Argentina e Uruguai assinam um acordo de cooperação mútua. Na década seguinte, vemos a substituição da ALALC pela ALADI, eliminando a elaboração de listas comuns, fixação de prazos para o cumprimento das metas integracionistas. Em 1985, Brasil e Uruguai entram em acordo bilateral visando a uma cooperação científica, complementaridade de abastecimento, intercâmbio de serviços e organização comercial e industrial automobilística. Também neste ano, Argentina e Brasil, através da Declaração de Iguazu, expressam sua vontade de acelerar o processo de integração bilateral e criam uma comissão mista presidida pelos Ministros das Relações Exteriores dos dois países. Na mesma ocasião, firma-se uma declaração conjunta sobre política

nuclear com propósitos pacíficos.

Em 1986, os governos de Alfonsín e Sarney estabelecem o Programa de Integração e Cooperação Econômica de caráter gradual, flexível e progressivo, prevendo tratamento preferencial frente a terceiros países. Só em 1988, este programa é assinado contendo 24 protocolos, com o objetivo de instituir um espaço econômico entre os dois países no prazo máximo de dez anos. Visava ao aprofundamento das preferências tarifárias, criação de mecanismos financeiros para sustentar os níveis de intercâmbio, estimular as empresas binacionais, projetos de cooperação técnico-científico, projetos setoriais integrados como bens de capital, abastecimento alimentar, além de cooperação nuclear e aeroespacial. O setor mais dinâmico foi o da indústria de bens de capital.

Em junho de 1990, o Presidente George Bush, dos EUA, lança a Iniciativa para as Américas, propondo uma zona de livre comércio hemisférica. A 6 de julho do mesmo ano, Argentina e Brasil formam um mercado comum bilateral e criam o Grupo Mercado Comum, de caráter binacional e com um estatuto das empresas binacionais.

Em 1991, é assinado o Tratado de Assunção para a constituição do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai e segundo os moldes do programa bilateral dos dois primeiros, ou seja, liberalização do comércio, regime geral de origem, solução de controvérsias e cláusulas de salvaguarda. São criados onze sub-grupos de trabalho. O tratado entra em vigor dia 29 de novembro e na mesma data os 4 países assinam, na ALADI, o Acordo de Complementação Econômica nº 18, que registra as preferências intercambiadas.

Em junho de 1991, é firmado em Washington, um acordo relativo a um conselho sobre comércio e investimentos entre os quatro países do MERCOSUL e os EUA, acordo conhecido como *quatro mais um*. Este acordo estabelece um mecanismo para consulta sobre cooperação e eliminação de obstáculos ao comércio e ao investimento entre as partes, além de uma agenda de ação imediata com temas de interesse mútuo.

Em dezembro de 1991, é firmado pelos Estados-parte do MERCOSUL, o protocolo de Brasília sobre a solução de controvérsias, durante o 1º Conselho do MERCOSUL. No ano seguinte, o MERCOSUL assina um acordo inter-institucional com a Comissão da

Comunidade Européia. Em junho, durante o 2º conselho do MERCOSUL, em Las Leñas, é aprovado um cronograma para cumprir os compromissos fixados, ou seja, a conformação do MERCOSUL até 31 de dezembro de 1994 e negociar conjuntamente com a ALADI e nos demais foros internacionais.

Em dezembro de 1992, em Montevideu, realiza-se o 3º Conselho do MERCOSUL, onde os presidentes aprovaram um comunicado, no qual, são estabelecidas as bases da Tarifa Externa Comum, cujos níveis serão fixados entre zero e 20%. Em 1993, ocorre a primeira Reunião do Grupo sobre os aspectos institucionais do MERCOSUL. Discutem sua estrutura, os órgãos administrativos, assim como suas atribuições e sistema de tomada de decisão. A 5 de agosto de 1994, os Estados-parte reuniram-se para acertar os últimos pontos para a implementação do MERCOSUL.

#### A GEOPOLÍTICA DO MERCOSUL

O MERCOSUL surge de uma derivação de acordos econômicos entre Brasil e Argentina. Portanto, a decisão sobre a integração foi essencialmente política. Internamente, os quatro países visam a uma melhoria na qualidade e quantidade do comércio e da produção. Externamente é uma estratégia para melhorar a posição de barganha dos quatro países.

A redefinição do modelo econômico e da retomada de crescimento propostas pelo MERCOSUL têm como objetivo principal dinamizar as economias desses quatro países e buscar, em bloco, uma maior autonomia e inserção no cenário internacional.

O MERCOSUL é um processo situado no contexto da política de ajuste neoliberal, de cunho comercial. Existe um potencial de crescimento interno do MERCOSUL, que pode ser desenvolvido. No entanto, esse crescimento é limitado, dado não existir entre os países membros, um que seja líder e forte o bastante para sustentar o desenvolvimento dos outros. Além disso, as economias são mais competidoras do que complementares. Portanto, a dimensão intra-MERCOSUL depende de fatores exógenos a ele, pois é nos outros blocos que situam-se os centros financeiros, de comércio e tecnologia relevantes.

Com a ameaça de marginalização da América Latina duas posturas apresentaram-se: a internacionalista que propõe a abertura econômica total da região e a integracionista

que propõe a integração sub-regional para a retomada do crescimento.

Um projeto integracionista como o MERCOSUL redimensiona não só a geografia econômica desta área, mas a própria geopolítica da região, atende aos interesses das empresas globalizadas, organizando um espaço acima das fronteiras tradicionais de cada país, no qual estas empresas poderão dividir a produção racionalizando os custos e sem pagar tarifas de transporte de um país para outro (dentro desta sub-região).

É, no entanto, o Estado quem comanda este processo, criando esse mercado e não o próprio mercado que se organiza. Por outro lado, o MERCOSUL redimensiona o papel político através do discurso de solidariedade e cooperação entre lusos e castelhanos, postulando a superação deste conflito histórico e, ao mesmo tempo, redefinindo o padrão de relação com os EUA, isto é, relacionando-se em bloco.

A opção sub-regional de integração não é incompatível com outras opções. Sabe-se que a América Latina é um espaço econômico e político tradicional dos EUA. Entretanto, a postura americana hoje é mais de defesa do que de dominação/agressão. Trata-se de tentar manter a hegemonia e não de alcançá-la. É dentro deste prisma que o governo Bush lança a iniciativa para as Américas e, mais tarde, o acordo *quatro mais um*.

Assim, o MERCOSUL pode ser visto como um processo de maior autonomia e inserção internacional ou como uma etapa do processo de globalização/integração que atende principalmente o capital globalizado. Os discursos do pan-americanismo, do integracionismo, etc, que propõem a integração, a cooperação e o próprio MERCOSUL, tentam construir uma identidade entre os povos de maneira apolítica. Sabemos que é tarefa árdua estabelecer qualquer tipo de consenso na América Latina, mas retirar o outro lado da moeda é simplificar os problemas e também não resolve a questão.

A integração *apolítica* aparece como superação de conflitos, como evolução e progresso; entre países irmãos não há disputas, não se discute com as sociedades que a formam os problemas que a integração gera para setores de trabalhadores, pequenas e médias empresas, etc.

A recuperação da América Latina está ligada à democracia e à equidade social. O processo de integração em curso no Cone Sul

gerará custos de adaptação e reconversão, aponta para uma ordem diferente da anterior. Haverá deslocamento de renda, trabalho, setores, empresas não competitivas; redistribuição dos mesmos, segundo a lógica empresarial (lucro) e sem vínculos ou fidelidades nacionais. Não há proposta para se negociar a dívida externa em bloco, eterna geradora de inflação por pressionar o superávit da balança comercial dos Estados. Os planos econômicos experimentados no Brasil e na Argentina encararam a inflação como um problema econômico, quando também é político. O Plano Real é uma ação dentro da tentativa de coordenação de políticas macro-econômicas, um dos objetivos da integração.

O MERCOSUL trouxe certos avanços quanto aos processos anteriores de integração, no que tange o diálogo com a sociedade: aos participantes iniciais, governos e empresas, aliaram-se na discussão ONGs e sindicatos trabalhistas (CUT, por exemplo). Isto mostra a sociedade mais organizada e participativa derivada da instauração da democracia, processo pelo qual os governos alternados militarmente no passado puderam ver-se sem desconfianças. Hoje, a democracia está assegurada mesmo que haja crise de legitimidade de presidentes e partidos. Portanto pode-se dizer que a democracia na América Latina foi aproveitada internacionalmente em parte, isto é, em relação ao processo de integração que é uma estratégia de inserção no cenário internacional.

O Tratado de Assunção prevê ampliar os mercados nacionais coordenando as políticas macro-econômicas através da complementação de diferentes setores, planos econômicos para a estabilização monetária, etc. Visa à inserção internacional e é resposta a este contexto. Propõe a livre circulação de bens, serviços, fatores produtivos, uma tarifa externa comum, uma política comum frente a terceiros estados ou blocos, harmonização de legislação além de ser fundado na reciprocidade de direitos e obrigações dos Estados-parte.

Contudo, existem impedimentos estruturais para se alcançar o equilíbrio da economia mundial. A ação do mercado, discurso neoliberal, e a coordenação de políticas macro-econômicas são insuficientes para superar esse reajuste. Há a necessidade de mudanças estruturais e institucionais, como por exemplo, a substituição do GATT pela OMC. Os limites da abertura comercial deve ser atrelada à importância da proteção estatal

em áreas estratégicas. O problema não está na quantidade de protecionismo ou na falência do Estado, mas na inadequação dessa regulação e proteção estatal e da organização da máquina do Estado.

O escopo inicial do MERCOSUL é o comércio, podendo ser ampliado para outras áreas, pois não existe cláusula que impeça isto. Seu locus é o dos territórios dos quatro países, um total de 11.863.000 Km quadrados, com 190 bilhões de habitantes e PIB total de 642 bilhões de dólares (dados do Banco Mundial, 1992). Está em 4º lugar no ranking comercial dos blocos econômicos:

APEC	PIB US\$ 12.098,5 trilhões
NAFTA	US\$ 6.765,4 trilhões
UE	US\$ 6.744,8 trilhões
MERCOSUL	US\$ 642,1 bilhões
G-3 (Méx, Ven, Col)	US\$ 398,3 bilhões
Pacto andino	US\$ 146,7 bilhões
<b>MERCOSUL</b>	
	<b>PIB</b>
BRASIL	US\$ 425,4 bilhões
ARGENTINA	US\$ 200,3 bilhões
URUGUAI	US\$ 10,4 bilhões
PARAGUAI	US\$ 6,0 bilhões
TOTAL	US\$ 642,1 bilhões

O comércio intra MERCOSUL é de importância desigual para os Estados - parte devido ao tamanho e dinamismo de cada economia, para o Brasil é de 4,8% de suas exportações e 5,9% de suas importações.

O surgimento do MERCOSUL está alicerçado em postulados do Estado comercial e suas tensões, as quais surgem de uma reformulação dos conceitos de soberania, territorialidade e independência, do restabelecimento do conteúdo e dos limites da nação, da determinação de um novo conceito de segurança e forças armadas, da redefinição da vinculação Estado - setores sociais e políticas públicas. O Estado comercial questiona o conceito tradicional de soberania, pois gera uma supra-nacionalidade afincada a renúncias voluntárias de soberania de cada Estado-parte.

No Tratado de Assunção, os Estados agem consensualmente, para avançar em conjunto. Desse modo, a análise institucional salvaguarda a autonomia dos Estados-parte frente às políticas públicas, na transferência de soberania para outras instituições. No MERCOSUL, o tema transferência de soberania projeta para o futuro a relação entre os espaços nacional, sub-regional e internacional. A questão da soberania, deve-se lembrar, não

nasce somente da decisão dos Estados sobre a definição da instituição e sobre a coordenação de políticas públicas, mas também das negociações comerciais e políticas com terceiros Estados.

A supra-nacionalidade definiu, conceitualmente, um consentimento dos Estados, permitindo que determinados interesses e setores transcendessem o espaço nacional. O MERCOSUL não estabeleceu nenhuma instância supra-nacional, deixando este espaço em aberto. Portanto, o processo de integração sub-regional MERCOSUL foi produzido por forças de transformação do capitalismo de concorrência entre capitais globalizados, sendo assim resultado, mas também é uma estratégia dos países marginalizados desta globalização para se inserirem no contexto mundial e não perderem o *trem supersônico da história*. Sua lógica de mercado flui pelas fronteiras tradicionais nacionais, beneficiando tanto as empresas transnacionais quanto o Estado. Quem sai perdendo são os que não conseguem competir em termos de racionalização da produção, tecnologia, informação, comunicação e diversificação.

#### O MERCOSUL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Durante anos, a política externa brasileira visou à hegemonia no Cone Sul. A partir do MERCOSUL a postura de independência de ação, nesta região, passa a ser a de interdependência regional de resolução de problemas. Isto significa uma modificação no conceito de soberania absoluta. A democracia rompeu a lógica geopolítica tradicional dos governos militares, proporcionando novo espaço mental para a integração e a cooperação. A diplomacia brasileira trabalhou no sentido de deixar claro a inexistência de conflitos e acabar com a imagem de ameaça de um país em relação ao outro.

Em termos comerciais, os principais parceiros do Brasil, em ordem decrescente são: União européia, Estados Unidos e América Latina. Portanto, o MERCOSUL para o Brasil tem significado mais político que comercial. Ele significa aproveitar o reflexo externo que uma ação intra-MERCOSUL trará. Esta opção é atrativa por não ser excludente e sim compatível com outras opções de inserção internacionais e ainda confere à região um perfil frente aos

outros blocos.

Internamente, o dilema brasileiro é o de evitar que os benefícios concedidos a um setor determinado transforme-se em penalidade para outros setores. E cabe ao Estado resolver este dilema. A constituição de 1988 tem aspectos favoráveis e também desfavoráveis ao MERCOSUL, como as restrições aos monopólios.

O Brasil tem o maior mercado interno que os outros Estados-parte e é mais industrializado. Os principais setores industriais brasileiros são o químico e petroquímico, o mecânico e o alimentício. Somos responsáveis por 80% da produção industrial do MERCOSUL (80% do aço, 85% de eletrodomésticos, 93% da indústria naval da região). Assim, o potencial dinamizador das outras economias do MERCOSUL, frente à indústria brasileira, é muito baixo. A complementariedade entre as economias existe, mas é limitada; sobra apenas uma garantia de abastecimento de gêneros primários.

Os custos gerados, no entanto, são resultado da transformação estrutural deste processo e por empresas transnacionais que se aproveitam como *free-riders* da diminuição

ou isenção de tarifas alfandegárias para produzir e colocar seus produtos a preços mais baixos no mercado, concorrendo com as empresas nacionais ou não que não têm igual capacitação. Este capital globalizado não tem vínculos ou fidelidade nacionais, ele não é reinvestido em melhoria social, ao contrário, dispensa mão-de-obra usando terceirização de pequenas empresas e aplica o lucro especulando no mercado financeiro.

O discurso neoliberal tenta encobrir estes custos sociais colocando como única saída o Estado mínimo e a auto-regulação do mercado. Essa história nós já conhecemos (vide anos 30).

O MERCOSUL, como já foi citado, é positivo em alguns aspectos, porém ele gerará custos de adaptação. A tarefa é fazer com que estes custos sejam os menores possíveis para todos. Não se pode mais colocar milhões de pessoas numa situação de desemprego e miséria, sem que a sociedade como um todo não seja afetada. Saber de quem é a responsabilidade não acrescenta muitas soluções. Faz-se necessário agir, em conjunto, com ou sem o Estado, debatendo e buscando, na prática, uma vida melhor para todos.