

O Mercosul e sua importância para a democracia no Cone Sul

Fernando Masi

Vinte anos de esforços integracionistas no Mercosul trouxeram resultados mistos, sem que esse processo tenha a pretensão de se encaminhar para formação de um mercado comum, como propunha o tratado constitutivo.

Não há dúvida de que o resultado mais bem sucedido foi o de formação de uma área de livre comércio, que provocou um aumento do comércio interno do bloco, com níveis sem precedentes em relação a esforços integracionistas anteriores. Além do mais, esse fluxo de comércio intrarregional estimulou as exportações de manufaturas, como as predominantes entre os quatro países membros. Ao mesmo tempo – e na última década –, a integração comercial foi acompanhada de um crescimento econômico sustentado e uma estabilidade macro, condições muito favoráveis para aprofundar o processo.

Entretanto, o caminho para o mercado comum sofreu vários retrocessos e obstáculos, que não tornaram possível até hoje ingressar a uma etapa de plena união aduaneira. As barreiras não tarifárias ao comércio continuam sem poder ser reduzidas substancialmente. O estabelecimento da tarifa externa comum (TEC) na década de noventa não permitiu compartilhar soberania da política comercial, desde o momento em que a lista exceções dos países permite manejar suas próprias políticas comerciais. Estabeleceu-se um código aduaneiro comum, mas não se avançou na implementação da eliminação da dupla cobrança tributária.

A peculiaridade do processo de integração do Mercosul é dada pelo papel articulador do Brasil, país que define a agenda e os graus de aprofundamento do processo, assim como da relação do bloco com outros países por meio de acordos comerciais. É uma liderança que deve ter como contrapartida os benefícios aos demais sócios na colocação de seus produtos no grande mercado brasileiro, e também no relacionamento internacional baseado no posicionamento do Brasil como potência emergente no mundo.

De qualquer forma, à lentidão ou quase estagnação da institucionalidade do processo de integração, somou-se recentemente uma fragilidade político-institucional com a suspensão temporária do Paraguai dos órgãos de decisão do Mercosul e a entrada abrupta da Venezuela no bloco. Isto é, o Paraguai é suspenso por interpretar-se como ruptura democrática a destituição de seu presidente, ao passo que, esquivando-se das próprias normas do Mercosul, é aceita a inclusão da Venezuela, cujo governo ostenta duvidosas credenciais democráticas.

Assim, o Mercosul “carrega uma nova cruz” em seu caminho. Só que esta é muito mais pesada que as anteriores, porque, ao ser traduzida em uma “dívida democrática”, impede o bloco de tornar-se um interlocutor sério em seu relacionamento internacional e em suas possibilidades de conseguir acordos comerciais substantivos.

Desde a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, o processo de integração regional denominado Mercosul significou um acontecimento cuja relevância não foi considerada como tal por agentes econômicos do Paraguai, meios de comunicação, atores sociais e políticos e opinião pública em geral.

Ficava claro que a razão principal residia no fato de que o modelo econômico paraguaio dos anos noventa se baseava na tradicional exportação de matérias primas e na também tradicional dinâmica importadora com crescentes fins de reexportação para os países vizinhos. Um modelo que seguia na contramão de uma abertura das economias regionais e que impedia um crescimento significativo da oferta exportável do Paraguai que fosse além das vendas de dois itens primários agrícolas, principalmente, para o resto do mundo. Uma oferta que, por outro lado, mantinha-se estagnada por um longo tempo, enquanto o comércio intra-Mercosul crescia de forma relevante entre os demais sócios.

Em termos comerciais e de produção, os benefícios do Mercosul para o Paraguai apenas começam a se apresentar na última década, com um maior fluxo de exportações não tradicionais e de manufaturas para o bloco. O país obtinha mais concessões do Mercosul para promover seu setor industrial e se incrementava o fluxo de investimentos dos países vizinhos para esse mesmo setor. Ao mesmo tempo, o Paraguai demonstrava sua pró-atividade nas negociações do bloco, conseguindo benefícios com a criação do FOCEM ou as compensações para o país mediterrâneo no processo de eliminação da dupla cobrança e, portanto, de aprofundamento do Mercosul para a união aduaneira.

No entanto, com a falta de uma estratégia de sucessivos governos de comunicação interna desses avanços e benefícios e do trabalho mais próximo com os diversos atores envolvidos diretamente na integração regional, não se pôde evitar que o Mercosul seja lembrado no país por episódios de travas e problemas comerciais com os vizinhos, levando à conclusão de que “o Mercosul não serve”.

A suspensão recente do Paraguai dos órgãos de decisão do Mercosul enfrentou vozes de protesto provenientes de diversos atores econômicos, sociais e institucionais. Ao mesmo tempo, despertou pela primeira vez o interesse da opinião pública para um entendimento mais claro do que significa ser parte do Mercosul e dos alcances do compromisso do Paraguai na integração regional.

Essas vozes de protesto chegaram, inclusive, a sugerir e até “urgir” a saída do Paraguai do Mercosul para fazer bons e melhores negócios, de forma bilateral com outros países da região latino-americana e até com potências desenvolvidas e emergentes. Infelizmente um forte desconhecimento da experiência do Paraguai no Mercosul nas últimas duas décadas pode conduzir a conclusões equivocadas sobre os meios e métodos de relacionamento comercial do Paraguai, além do bloco de integração regional.

Em primeiro lugar, o Mercosul constitui um importante mercado para os produtos paraguaios, principalmente os manufaturados. A conquista desse mercado foi uma tarefa difícil. Romper um acordo de livre comércio com o Mercosul faria pouco sentido, pois agregaria custos desnecessários à exportação.

Em segundo lugar, a importação de bens do Mercosul serviu para reduzir despesas na produção paraguaia, seja ela agrícola, seja industrial. Voltar a impor tarifas para essa importação não parece o mais adequado⁵⁰.

50 O Paraguai tem a decisão de manter essas tarifas baixas ou zeradas. De qualquer maneira, também pode optar por impor tarifas mais altas para desestimular a importação de países vizinhos e fazer com que se reduza o déficit comercial regional. Tudo dependerá da política adotada ao se retirar de um acordo com o Mercosul.

Em terceiro lugar, o Paraguai conquistou mercados dos países da costa do Pacífico na América do Sul (Chile, Bolívia, Peru, Venezuela, etc.), bem como de Israel, Egito, Índia e África do Sul, graças aos acordos comerciais firmados entre o Mercosul e esses países. Uma saída do bloco regional significaria também reduzir as oportunidades do Paraguai em novos mercados, levando em consideração a escassa capacidade negociadora demonstrada historicamente pelo país.

Em quarto lugar, nos últimos anos se incrementou o investimento brasileiro no Paraguai em setores industriais com vistas à exportação ao mercado maior e mais dinâmico do bloco. Por sua vez, esses investimentos estimulam a formação de cadeias produtivas que favorecem a criação de emprego no Paraguai. Uma saída do Mercosul encareceria as exportações para o Brasil e eventualmente frearia o fluxo de capitais provenientes do país vizinho.

Negociações bilaterais entre o Paraguai e potências como Estados Unidos ou China só serão possíveis se o Paraguai tornar-se um mercado muito atrativo para a colocação de produtos ou investimentos desses países. Em outras palavras – e dado o reduzido tamanho do mercado paraguaio –, os investimentos dessas potências apenas fazem sentido se o fim último forem as colocações de itens no mercado ampliado regional, principalmente o Brasil.

Existem outros fatores que vinculam muito fortemente o Paraguai ao bloco regional: a mediterraneidade do país e a conseqüente facilitação de comércio que depende de seus vizinhos; os ciclos econômicos do Paraguai, muito associados aos ciclos das duas grandes economias do Mercosul; os fluxos migratórios de entrada e saída do país, que incidem sobre a produção e o emprego.

A tese de uma saída do Mercosul não resiste a uma leitura correta da história e da situação presente do Paraguai na região. É certo que o Mercosul tem caminhado a passos lentos para a concretização de um bloco de integração eficiente e com benefícios repartidos mais ou menos igualmente entre seus membros. Em todo caso, vinte anos de integração regional serviram como base de um modelo de integração subcontinental que agora surge para dar maior sustentação ao intercâmbio comercial: a integração energética, comunicacional e de infraestrutura física.

Após dois meses de debate sobre a posição a ser adotada em relação à vinculação do Paraguai ao Mercosul, o governo atual considerou que uma saída do processo de integração regional ou uma denúncia do Tratado de Assunção não estava em seus planos. O governo, inclusive, manifestou que tentaria negociar com os demais sócios um cancelamento da suspensão antes das eleições presidenciais de abril de 2013, data estabelecida pelos demais sócios como uma volta à institucionalidade democrática do Paraguai.

Contudo, o retorno do Paraguai ao seio dos órgãos decisórios do Mercosul tampouco será automático. O Paraguai deverá aceitar todas as decisões aprovadas em sua ausência e o Governo do Paraguai já declarou que elas careciam de validade para o país, já que não podia exercer o direito a voto e veto.

De todas elas, a mais difícil de aceitar, inclusive por parte das novas autoridades paraguaias em 2013, é a inclusão da Venezuela como membro pleno do Mercosul. Recentemente o Senado do Paraguai finalmente votou esse tema, rejeitando a inclusão da Venezuela no bloco. Esse procedimento legal será um dos maiores obstáculos a serem transpostos quando se considere o retorno do Paraguai aos órgãos técnicos e decisórios do Mercosul.

A sanção imposta ao Paraguai, por causa do que se considerou uma ruptura da ordem democrática, e a entrada no Mercosul de uma Venezuela com baixa qualidade democrática são acontecimentos que podem marcar um antes e um depois no processo de integração regional.

Em primeiro lugar, as debilidades políticas dos países membros do Mercosul diminuem o peso do bloco como interlocutor frente às potências mais fortes e aos países mais desenvolvidos. Em segundo lugar, o escasso espírito integracionista da Venezuela, um conceito altamente ideológico da integração do atual governo desse país, e seu caráter imprevisível nas regras comerciais e de investimentos não predispõem países de grande peso mundial a celebrarem acordos de livre comércio com a Venezuela e, por conseguinte, com o Mercosul.

Definitivamente o fator democrático não apenas vem se somar às dificuldades de avançar mais rapidamente rumo a uma união aduaneira, mas também pode tornar-se uma barreira formidável para manter o bloco regional unido e com capacidade negociadora.

Tentar manter o Mercosul como *hub* do empreendimento Unasul também se fará ladeira acima para a liderança brasileira. Enquanto isso, deverão ser pensadas ambas as instâncias para um maior incremento do comércio intrarregional, principalmente industrial, um espaço propício para a formação de cadeias produtivas com vistas à exportação dos mercados regionais e internacionais e uma maior integração física e energética. Tudo isso, desde que as condições democráticas permitirem.