

De volta ao Mercosul das discussões originárias?ⁱ

Adhemar S. Mineiroⁱⁱ

O Mercosul, em realidade, sempre se constituiu em um processo em busca de um rumo. O Mercosul carregou dentro de si desde sua constituição uma forte contradição entre processo de integração e busca de alternativa – dentro de uma concepção mais política, e a idéia de “regionalismo aberto”, em que a integração do bloco não contraditava com ampliada liberalização comercial e abertura para outras possibilidades de internacionalização.

Os debates que levaram à formulação da idéia de integração dos países do Cone Sul, na segunda metade dos anos 80, especialmente dos pontos de vista de Argentina e Brasil¹, tinham na raiz dois elementos aparentemente centrais: a reestruturação produtiva dos grandes grupos transnacionais atuando na região e a busca destas empresas por ganhos de localização e escala e, de outro lado e não menos importante, a busca dos governos novos, que representavam forças do processo de redemocratização da região após a prevalência de ditaduras militares, em curso no período anterior, por alternativas de desenvolvimento que pudessem se viabilizar como um caminho diverso das políticas de ajuste estrutural ao pagamento da dívida externa que se constituía como situação padrão na condução macroeconômica desses países ao longo daquela década.

Para os governos de Argentina e Brasil na segunda metade dos anos 80 (sob a administração dos presidentes Alfonsín, na Argentina, e Sarney, no Brasil, estruturados com o processo de redemocratização de seus países), a tentativa de atuação em conjunto no primeiro momento, e de integração, no momento seguinte, aparecia como uma forma de resolver a um dilema que era colocado e discutido na época: o de que a democratização deveria poder representar uma melhoria geral e efetiva das condições de vida das populações desses países, ou poderia rapidamente ver erodida a sua base social frente a uma população que se organizava e apresentava demandas. Do ponto de vista dos governos, a integração aparecia então como uma possibilidade de alternativa (como se apresentaram em algum momento planos heterodoxos de estabilização nos dois países, como o Plano Austral, na Argentina, e o Plano Cruzado, no Brasil) ou pura e simplesmente como uma forma de aumentar o poder de barganha dos países frente aos comitês negociadores formados pelos seus credores (a idéia de um cartel de devedores, nunca efetivado, para poder negociar com o cartel dos credores, este efetivo e capitaneado pelos principais bancos, era uma idéia que vez por outra voltava a tona, e exigia uma confiança e capacidade de articulação de interesses e diplomática que inexistia no período).

Assim, e de forma insipiente, o processo de integração entre Argentina e Brasil, e que depois veria a ele incorporados Uruguai e Paraguai, aparecia como uma possibilidade de maior articulação defensiva, mas também de construção de um novo tipo de desenvolvimento (que fosse em sua essência a contraposição às políticas de ajuste), com crescimento econômico e políticas macroeconômicas articuladas entre os quatro países.

¹ No âmbito oficial, vale lembrar por exemplo a Ata para Integração Argentino-Brasileira, de meados de 1986, que instituía o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE).

Obviamente que existe enorme diferença entre as discussões iniciais da integração nos anos 80, sob os governos Sarney (no Brasil) e Alfonsín (na Argentina), e a concretização dos acordos que efetivaram o bloco, já sob a égide, nos principais pilares do Mercosul, das visões liberais dos governos Collor (Brasil) e Menen (Argentina).

Essas ambigüidades ainda hoje estão presentes, embora os novos governos instalados a partir de 2003 tenham aberto alguns canais para a rediscussão da essência do processo de integração, e tornado o processo de discussão mais transparente. O próprio funcionamento do Mercosul como bloco nos processos de negociação para a eventual criação da ALCA, ou as negociações bi-regionais com a União Européia forçam as instâncias oficiais a pensarem mais o próprio processo de integração do Mercosul dentro de uma perspectiva que é a de acertos sobre o desenvolvimento regional. Nestes processos de negociação, a participação do Mercosul como um bloco quase efetivo fez com que o comportamento dos quatro países iniciais do grupo (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) acabasse na maior parte das vezes expressando uma coesão na prática ainda inexistente. Em alguns momentos, bastaram algumas cobranças dos interlocutores com os quais o Mercosul negociava para ficar patente a efetiva fragilidade da união aduaneira representada pelos quatro países, como nas cobranças da União Européia nas negociações sobre a unificação das regras de tributação aduaneira ou fitossanitárias do Mercosul.

Entretanto, essas fragilidades não impediram o Mercosul de se apresentar para o público externo como um bloco efetivamente para além da diplomacia comercial, como um bloco político. A integração avançava em muitos outros aspectos, como a estruturação de um parlamento do Mercosul, ou em grupos temáticos de discussão tão diferenciados como os estruturados nas chamadas “reuniões especializadas” (educação, mulher, agricultura familiar, e outras), ou seja, avançava nas áreas institucionais e de políticas públicas, o que não é pouco.

A discussão recente, com a entrada da Venezuela como membro pleno, e os possíveis pedidos de passagem a membro pleno de Bolívia e Equador devem reforçar de fato a rediscussão do Mercosul como uma alternativa de desenvolvimento regional. Isso implica uma redefinição política do bloco.

Mudança de Cenários

As crises sucessivas na segunda metade dos anos 90, decorrentes dos processos estruturais de liberalização financeira levados adiante nos países da região ao longo daquela década, o processo de discussão internacional sobre uma maior liberalização, a partir da criação da Organização Mundial do Comércio em 1995 (como decorrência da conclusão da Rodada Uruguai de discussões do GATT) e a instalação do processo negociador para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (com o acirramento das resistências dos movimentos sociais no nível internacional, dos quais a resistência em Seattle e a própria estruturação do Fórum Social Mundial, como evento e como processo de discussão, na seqüência), levaram a um recomeço de discussão não propriamente do processo real de negociação que se travava no Mercosul, mas especialmente da possibilidade de colocar este processo de

integração regional como uma alternativa, com a alteração de sua natureza, dos processos de integração então em curso.

Apesar de insuficiente, esse processo de discussão novo pode significar finalmente pensar a integração dos quatro países do bloco, e os outros mais que vão se somando ou ensaiando se somar, recentemente, dentro de uma perspectiva alternativa que possa ajudar a superar os entraves historicamente desenhados por países que nunca conseguiram pensar a alternativa da integração como uma efetiva possibilidade de futuro (vale ressaltar que no momento em que nos encontramos, o Mercosul é talvez a mais estruturada dessas possibilidades, mas existem discussões sobre a constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações, ou a proposta da Alternativa Bolivariana para as Américas - ALBA -, patrocinada pelo governo venezuelano e também por vários movimentos sociais de todo continente, ou ainda, fora do âmbito dos estados nacionais da região, a proposta de integração desenhada na “Alternativa para as Américas”, no bojo da reflexão das entidades e movimentos sociais da região participantes da Aliança Social Continental²).

Isto porque as estratégias de desenvolvimento oficiais até aqui levadas adiante envolveram uma estratégia de integração primário-exportadora, como fornecedor de insumos minerais ou agropecuários aos países capitalistas centrais, como no período pré-2^a. Guerra Mundial, ou estratégias mais autárquicas, buscando a constituição de uma indústria nacional através de processos também nacionais de substituição de importações, e, portanto, naturalmente endógenos e entrópicos nestes casos. Em ambas as estratégias, a integração não é uma alternativa, mas ao contrário, ambos os modelos se confrontam com a possibilidade da integração, pois os países são concorrentes por mercados, no primeiro caso, ou por capitais, no segundo caso, e, portanto, existem nestas duas situações conflitos efetivos de interesses entre eles que, mais que impedir a integração como alternativa, a colocam como contradição.

Neste momento, portanto, se o objetivo é pensar a integração como possibilidade e como alternativa, é importante buscar escapar de seguir trabalhando com a lógica que um modelo de liberalização financeira (ainda predominante nos países da região) coloca, especialmente a partir das crises da segunda metade dos anos 90, da constituição de saldos comerciais como um elemento de obtenção de divisas para seguir honrando dívidas e garantias à livre movimentação dos capitais. Esse tipo de modelo segue acirrando o conflito entre os países (que, nesta situação, passam a competidores por divisas), fazendo com que a integração seja vista apenas do ponto de vista possibilidade de obtenção destas mesmas divisas³, acirrando o conflito e forçando novamente um modelo contraditório com a própria integração em si.

² Alianza Social Continental, “Alternativa para las Américas”, disponível em www.asc-hsa.org/article.php3?id_article=211, 2004, com atualizações.

³ “O pensamento econômico liberal hegemônico reafirma permanentemente a convicção de que o livre comércio e o livre fluxo de capitais podem, juntos, gerar um ambiente econômico capaz de estimular o desenvolvimento e responder às demandas sociais. No entanto, não costuma responder à objeção de que o comércio não pode ser livre para países que precisam enfrentar o peso dos encargos da dívida externa e das remessas relacionadas à liberalização dos fluxos financeiros, e que obrigam à necessidade de geração de enormes

Apesar da participação efetiva e da tentativa sistemática de abrir novos espaços de discussão e participação no interior do bloco, os movimentos sociais se confrontam permanentemente com uma lógica de integração centrada na visão de predomínio de aspectos não apenas econômicos, mas de uma economia dominada pela hegemonia dos interesses financeiros. A liberalização comercial aparece como a contra-face da desregulamentação financeira e busca a obtenção de saldos em divisas, a fim de manter a normalidade aparente dos fluxos financeiros.

Se, ao longo dos anos 90, isso foi explícito e defendido de forma clara pelos governos da época, agora, embora ainda prevalescente, não aparece de forma tão aberta. A explicação básica para esse novo comportamento parece ser que a sucessão de crises financeiras, a partir de meados da década passada, levando a um comportamento muito mais pragmático dos agentes negociadores. Estes passavam a ter o livre comércio e a abertura não como um fim em si mesmo, como se desses processos pudesse resultar quase que automaticamente um mundo de maior eficiência e melhor funcionamento para todos, mas como a possibilidade de estimular o crescimento de um saldo que aparece como a única esperança de manter a normalidade dos fluxos financeiros, ou diminuir sua vulnerabilidade face à volatilidade desses mesmos fluxos financeiros.

O processo de integração, visto desta forma, tem enormes dificuldades em se sustentar, posto que na sua própria busca está a raiz dos conflitos que permeiam o processo. Se, no passado, os Estados nacionais da região competiam eventualmente por mercados para seus produtos primários, ou por capitais de investimento direto para alavancarem seus processos (nacionais) de industrialização por substituição de importações, agora, competem por capitais financeiros, pela obtenção dos saldos que lhe permitam manter a tranquilidade destes capitais e honrar seus compromissos externos com credores e aplicadores. Uma parte dos atritos comerciais entre Brasil e Argentina após 1999 (desvalorização do real) tem raiz nestas contradições.

Mais do que isso, esse processo não é apenas conflitivo entre os vários países, mas também com os movimentos sociais no interior de cada país, e de difícil capacidade de hegemonizar essas sociedades enquanto projeto de futuro em ambiente democrático⁴.

superávits comerciais. Para estes, o comércio internacional acaba aparecendo como uma obrigação, e não como uma estratégia possível, uma opção.

Em geral, a pressão sobre os países menos desenvolvidos é no sentido de que se integrem mais no fluxo internacional de comércio, para tornar possíveis as transferências financeiras relacionadas aos pagamentos de dívidas e outros passivos externos.” (MINEIRO, A.S., “Da “Alca Light” aos Impasses de Puebla: Alca, Agricultura e Contradições”, em ActionAid Brasil e REBRIP, **Negociações Comerciais Internacionais na Era Lula – criação do G-20 e embates entre o agronegócio e a agricultura familiar**, Rio de Janeiro, Nov. 2004, p. 74.

⁴ “Outra hipótese central baseia-se na proposição de que sem a resolução da questão social o processo de integração regional padece de substantividade e a democracia não se sustenta. Partindo da concepção dominante que desvincula o plano econômico do político e social, que cogita em crescimento econômico na lógica do mercado e ignora o desenvolvimento

Desta forma, a questão essencial que era capaz de sensibilizar os movimentos sociais organizados no início do processo de discussão da integração, na segunda metade dos anos 80 – a capacidade de, a partir da integração, ser possível gerar uma forma alternativa de desenvolvimento, sem subordinação no cenário internacional, e capaz de ser social, regional e ambientalmente sustentável – permanece colocada para os movimentos, e sua persistência motiva uma adesão crítica e parcial aos instrumentos do processo de integração em curso. Como se viu anteriormente, a suposição aqui é que essa incapacidade de gestação de uma alternativa de desenvolvimento com estas características não é apenas uma dificuldade para o processo de integração, ela segue colocada como uma dificuldade para a efetivação da própria democracia na região.

Assim, do ponto de vista dos movimentos sociais, parece muito difícil discutir de forma substantiva um processo de integração com democracia e participação social, sem que temas como soberania, bem estar social, redução de desigualdades e sustentabilidade ambiental possam estar também colocados, que, aparentemente, é o que se nos oferece à discussão mantendo-se as premissas do modelo de integração, guiadas pela abertura comercial e hegemonia financeira. Discutir e avançar substancialmente no processo de integração significa, deste ponto de vista, rediscutir as próprias premissas do modelo. Ou seguir fazendo a discussão de forma crítica e parcial, como vem sendo feito até o momento presente.

A Integração Empresarial

O perfil de integração conduzido pelos grandes interesses econômicos e empresariais que se fortaleceu desde os anos 90 se mescla com alguns interesses que são defendidos como “interesses nacionais” a partir do final dos anos 90. Uma parte desses interesses tem relação com as políticas de incentivo à expansão das exportações para obtenção de saldos para pagamentos de compromissos financeiros. Outra diz respeito a própria expansão das empresas nacionais, e a ligação desse processo com o discurso da integração – algumas empresas dependem de recursos minerais, ou seja, para expandir têm que se “aproximar” fisicamente dos recursos que exploram, através de minas ou poços (petróleo e gás), ou à utilização de terras férteis, condições climáticas e água, como é o caso dos grandes empreendimentos agrícolas. Assim, a busca “física” por esses recursos para além das fronteiras nacionais está associada ao tipo de empreendimento econômico que levam adiante, e pode se associar de alguma forma com um discurso nacional de integração. Entretanto, esse tipo de interesse, que se associa mais com “expansão” do que com

humano e sustentável, que contrapõe os atores tecnoburocratas e os político-sociais, que leva os governantes e setores empresariais, em geral, a descurarem do social, encarando-o como algo subordinado ou efeito automático do econômico, que usa o social como tema retórico, não há uma preocupação verdadeira no encaminhamento das questões sociais. Daí os embates permanentes com trabalhadores organizados e crises sucessivas nos países do Bloco, nos quais as condições sociais existentes são de extrema perversidade e vulnerabilidade.”, WANDERLEY, L. E. W., “Mercosul e Sociedade Civil”. **São Paulo em Perspectiva**, 16(1): 67-73, 2002

“integração”, pode se confrontar muito diretamente com uma série de interesses sociais locais de preservação – do meio ambiente, da presença na terra dos povos originários, dos interesses da agricultura familiar local, do acesso à água, e outros. E esses interesses sociais, por outro lado, também têm sido associados no período recente como interesses nacionais de alguns dos novos governos na região, que passam a propugnar então formas diferentes de integração regional.

Do mesmo modo, a predominância de uma visão liberal de integração ao longo dos anos 90, fruto de governos quase sempre também hegemônicos por esta perspectiva, de um processo de integração guiado apenas pela reestruturação produtiva das grandes empresas transnacionais à escala mundial (e, portanto, também continental, o que envolvia pelo menos, na maior parte das vezes, os dois principais parceiros do Mercosul, Argentina e Brasil) e pela busca de oportunidades de negócios é vista como um processo hostil. Este processo tem como reação, por parte dos movimentos sociais, o seu afastamento da discussão substantiva do processo de integração em curso ou, em um caso muito específico, que é o das organizações sindicais representando trabalhadores atingidos diretamente pelo processo de reestruturação produtiva das empresas transnacionais, a tentativa de resistir e influir neste processo, negociando de alguma forma. Mas é importante realçar que a integração empresarial avançou bastante, sendo os países hoje considerados como uma região de mesmo mercado do ponto de vista das principais empresas que operam nos países que compõem o Mercosul, e portanto de suas decisões de investimento e de suas estratégias de mercado.

Um retorno à discussão dos rumos da integração

Nas últimas campanhas eleitorais no continente, o discurso da integração regional apareceu como bastante forte. O tema foi discutido de forma aberta, e em um processo positivo (não se tratava, por exemplo, de dizer sim ou não à Alca, mas em integrar prioritariamente o Mercosul, como falou Lula ao ser eleito, em avançar o tratado de comércio dos povos, no discurso de Evo Morales, em estruturar a Alba, nas palavras de Chavez), ou mesmo quando aparecia com uma negativa, vinha a seguir a busca de alternativa (no caso de Correa, no Equador, a negativa do TLC com os EUA e da CAN vinha com a alternativa de se aproximar/integrar com o Mercosul). Por isso, a recente reunião da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) se deu sob forte expectativa, assim como a reunião da cúpula de presidentes do Mercosul, em Janeiro, no Rio de Janeiro.

Ao mesmo tempo, o processo de integração também está na pauta dos movimentos sociais, que com o acúmulo da busca de alternativas ao procurarem barrar a Alca, e também com o processo de resistência a uma integração mais próxima ao interesse mais predador do grande empresariado em busca de recursos minerais, energéticos e terra, passam a ser um importante ator na discussão da busca de integração regional.

A incorporação de novos países ao Mercosul coloca dificuldades para a própria concepção original da união aduaneira, uma vez que os problemas existentes para a implementação da tarifa externa comum, que já eram vários entre os quatro países originários do Mercosul, se ampliou com a entrada da Venezuela, e se ampliará ainda mais com as discussões sobre a

incorporação da Bolívia e do Equador ao Mercosul. As excepcionalidades, as exceções, as disparidades regionais e de renda vão se ampliando.

Vale lembrar que o Mercosul dos quatro, o Mercosul original, tinha uma configuração muito centrada no Cone Sul, e apesar do tamanho do Brasil, os interesses eram muito dados por um Mercosul que talvez se pudesse definir como “chaco-pampero”, tomando em consideração as áreas comuns aos quatro países. A entrada da Venezuela acrescenta um componente geopolítico importante, o Mercosul passa a ser a parte atlântica da América do Sul, o que tem repercussões comerciais (comércio com Europa e África, por exemplo), mas também de segurança (no que diz respeito ao Atlântico Sul), entre outras. A Venezuela também acrescenta uma faceta mais amazônica na interseção entre os países. A possível entrada de Bolívia e Equador acrescenta uma feição mais “andina” ao grupo, com todos os temas presentes na discussão daquela área, como a questão fundamental da diversidade étnica e dos povos originários. Além disso, caso se consolide a entrada do Equador, o bloco passaria a ter uma discussão também sobre sua presença no Oceano Pacífico.

Essas múltiplas mudanças políticas e geopolíticas com a ampliação do bloco podem permitir uma coisa fundamental: a rediscussão da estratégia de integração original, que pode ou deve ser revisada. Isso implica em colocar de novo todas as alternativas sobre a mesa, inclusive a do “regionalismo aberto”. Mas fundamentalmente implicam a possibilidade de reabrir a discussão, e provavelmente agora com muito mais participação ativa dos movimentos sociais, nesse novo contexto.

ⁱ Texto produzido para a Fundação Heinrich Böll – América Latina, Janeiro/2007.

ⁱⁱ Economista, Técnico do DIEESE e assessor da Secretaria Executiva da REBRIP (Rede Brasileira pela Integração dos Povos) no Convênio DIEESE/CUT/REBRIP.