

# PANORAMA INTERNACIONAL

ISSN 2447-2867

Volume 1, n. 2 | panoramainternacional.fee.tche.br



## 25 anos de Mercosul implicações para além da economia

### ▶ ARTIGO

Os nexos  
econômicos  
entre o Mercosul  
e o RS  
| p.7

### ▶ ENTREVISTA

*André Reis da Silva*  
O Mercosul  
potencializa  
o Brasil  
| p.19

### ▶ ARTIGO

As eleições  
argentinas e o  
seu significado  
para o Mercosul  
| p.30

# Expediente

PANORAMA INTERNACIONAL FEE

[panoramainternacional.fee.tche.br](http://panoramainternacional.fee.tche.br)

[panorama@fee.tche.br](mailto:panorama@fee.tche.br)

Panorama Internacional FEE é uma publicação temática trimestral sobre as interações do Rio Grande do Sul no cenário global.

Conselho Editorial:

Fernando Maccari Lara (Editor)

Bruno Mariotto Jubran

Cecília Rutkoski Hoff

Ricardo Fagundes Leães

Robson Coelho Cardoch Valdez

Tomás Amaral Torezani

Vancelei Zanin

Revisão: Elen Azambuja, Mateus da Rosa Pereira e  
Tatiana Zismann

Revisão bibliográfica: Tamini Nicoletti e  
Leandro de Nardi

Jornalista responsável: Gisele Reginato

Projeto gráfico e diagramação: Laura Wottrich

As opiniões expressas nos textos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.



**Fundação de  
Economia e  
Estatística**

Presidente: Igor Alexandre Clemente de Moraes

Diretor Técnico: Martinho Roberto Lazzari

Diretora Administrativa: Nóra A. Gundlach Kraemer

Fundação de Economia e Estatística

Siegfried Emanuel Heuser

Rua Duque de Caxias, 1691 - Porto Alegre

CEP 90010-283

[www.fee.rs.gov.br](http://www.fee.rs.gov.br)



## ► SUMÁRIO

Editorial  
página 4

Os nexos econômicos entre o  
Mercosul e o RS  
*Cecília Rutkoski Hoff e Tomás Torezani*  
página 7

Integração digital: a dimensão  
tecnológica do Mercosul  
*Ana Júlia Possamai*  
página 14

ENTREVISTA  
O Mercosul potencializa  
o Brasil  
*André Luiz Reis da Silva*  
página 19

Mercosul: muito além  
da integração econômica  
*Bruno Jubran, Ricardo Leães e  
Robson Valdez*  
página 24

As eleições argentinas e  
o seu significado para o Mercosul  
*Tarson Núñez*  
página 30

# O Mercosul e suas múltiplas dimensões

Fernando Lara



Pesquisador em  
Economia da FEE  
fernando@fee.tche.br

A segunda edição do Panorama Internacional FEE trata de um tema tão importante quanto complexo, dada a possibilidade de ângulos de análise múltiplos e inter-relacionados, envolvendo aspectos de natureza econômica, política e cultural. A integração latino-americana habita há bastante tempo o imaginário da região. No plano econômico, conjecturas sobre potenciais efeitos da integração produtiva estiveram sempre presentes no debate sobre as dificuldades e os limites da industrialização tardia e periférica da América Latina. O caráter “fechado” daquele processo, no sentido de que as plantas industriais eram instaladas visando atender aos restritos mercados nacionais, foi apontado como responsável por escalas de produção reduzidas e conseqüentes desvantagens absolutas de custos, comparadas às dos países já industrializados. Em discurso proferido no México em 1959, Raúl Prebisch<sup>1</sup> evocou esse diagnóstico ao defender a formação de um Mercado Comum Latino-Americano. Em seu entendimento, esse seria o caminho para não repetir, na necessária e subsequente fase de instalação dos setores produtores de bens de capital, as limitações conhecidas das já instaladas indústrias de bens de consumo. A estratégia vislumbrada por Prebisch recomendava evitar integrações parciais enquanto ações preparatórias para uma segunda fase de integração continental. Para o economista argentino, quanto mais fortalecidos fossem os grupos sub-regionais, maiores seriam os obstáculos para chegar ao Mercado Comum Latino-Americano.

Concretamente, não parece que a integração em âmbito continental defendida por Prebisch tenha avançado significativamente. E dificilmente se poderia atribuir esse estado de coisas a obstáculos criados pelo desenvolvimento dos grupos sub-regionais, como o Mercosul, visto que estes também não avançaram ao ponto de gerar obstáculos adicionais mais importantes do que aqueles que já são subjacentes às próprias fronteiras nacionais e ao próprio funcionamento do

<sup>1</sup> PREBISCH, R. El mercado común latinoamericano. Boletín del Banco Central del Ecuador, Quito, v. 33, n. 384-385, p. 19-28, jul./ago. 1959. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11362/32866>> Acesso em: 19 out. 2015.

capitalismo na região. As contradições e os conflitos de interesses entre os próprios países, unidades políticas subnacionais, empresas transnacionais e grupos políticos internos já bastam para formar um sistema um tanto complexo de obstáculos à integração. Até este momento, o desenrolar histórico desse sistema não gerou solução que pudesse promover avanço significativo do Mercosul enquanto processo de integração econômica.

A possibilidade de utilizar um modelo que oriente a promoção de tal integração, resultante de outras experiências históricas, mostra-se algo bastante complicado. Possivelmente a União Europeia seja hoje o caso mais desenvolvido de conformação de uma estrutura institucional visando à promoção de integração, sob diversos aspectos. Entretanto, o baixo dinamismo econômico do bloco como um todo nos últimos anos, os agudos problemas que têm enfrentado os países mais “periféricos”, ao lado da atitude dos países “centrais” diante daqueles problemas, parecem

apontar sérias limitações e contradições nos valores e objetivos de fundo a motivar a integração. Critérios macroeconômicos adotados em função de interesses particulares asfixiam alguns países-membros e conduzem muitos cidadãos europeus a aceitarem uma ou outra variante do julgamento moral de que certos países de fato “não merecem” estar na Zona do Euro.

De outro lado, sem qualquer aparato institucional minimamente comparável ao da União Europeia, estabeleceu-se na Ásia um processo de forte integração na esfera produtiva. Um conjunto de diversos fatores geopolíticos, estruturais, organizacionais e econômicos favoreceu esse resultado (MEDEIROS, 2011)<sup>2</sup>. A revolução na transmissão de informações e sua digitalização possibilitaram a codificação de processos produtivos e a sua modularização. Isso viabilizou, sob o ponto de vista técnico, o estabelecimento de um amplo comércio de partes e componentes, que foi integrando progressivamente os países asiáticos de menor grau de desen-

volvimento àqueles previamente industrializados. A assimetria inerente ao processo, que em princípio e em certos casos pode acabar reforçada em função de desequilíbrios de balanço de pagamentos, foi ao menos parcialmente neutralizada, no caso asiático, por estímulos macroeconômicos e condições estruturais que se revelaram funcionais para a integração. Deve-se ter em mente, por exemplo, que a expansão regional asiática e sua integração produtiva ocorreram sempre orientadas para um grande mercado consumidor de produtos finais. Inicialmente os Estados Unidos e, progressivamente, a China, exerceram a função de importador líquido em relação aos países de menor grau de desenvolvimento.

No caso do Mercosul, guardadas as devidas proporções, é bem possível que o Brasil tenha potencial para exercer essa função, considerado o seu tamanho relativo. Entretanto, para que isso pudesse ocorrer, esse país teria não apenas que crescer mais rapidamente, como também deixar de

2 MEDEIROS, C. A dinâmica da integração produtiva asiática e os desafios à integração produtiva no Mercosul. *Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 29, n. 55, p. 7-32, mar. 2011. Disponível em: <<http://seer.ufgrs.br/AnaliseEconomica/article/view/13381>>. Acesso em: 19 out. 2015.

perceber os países que o cercam somente como possíveis vetores de compensação para o processo de reprimarização da sua pauta exportadora direcionada a outros continentes. Em outras palavras, uma integração produtiva idealizada nos termos do modelo asiático exigiria que o Brasil exercesse o papel de importador líquido em relação ao restante do bloco, ao invés de canalizar para ele sua própria produção industrial de maior conteúdo tecnológico, deslocada de outros mercados principalmente pela própria produção asiática. Seria necessário, portanto, que o Brasil promovesse com mais intensidade o seu mercado doméstico, sempre resolvendo em conjunto sua restrição externa. Arranjos que favorecessem uma resolução conjunta das condições de restrição externa dos países do bloco seriam também muito importantes para a integração. Os problemas externos do Brasil e da Argentina, principalmente, já causaram e sempre poderão novamente causar desequilíbrios

graves para a consolidação do Mercosul.

Ao tratar do Mercosul, o Panorama Internacional FEE não pretende, obviamente, dar respostas definitivas para todas essas complexas questões. O propósito é fornecer elementos para que o leitor participe do debate proposto. Nesses termos, os pesquisadores Cecília Hoff e Tomás Torezani discutem o posicionamento do Rio Grande do Sul no contexto do Mercosul, destacando as especificidades das relações comerciais e produtivas do Estado com os países do bloco e chamando a atenção para o setor de máquinas agrícolas e o conflito com os movimentos da indústria argentina do setor. A pesquisadora Ana Júlia Possamai apresenta uma dimensão central, porém ainda pouco explorada: a integração digital. A integração nessa dimensão tem óbvios impactos do ponto de vista político e cultural, e seu baixo desenvolvimento pode constituir-se em importante restrição para a integração produtiva em tempos de modularização da produção. O entrevista-

do desta edição é o Professor André Luiz Reis da Silva, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que contribui com as suas impressões sobre realizações e desafios do bloco, o ingresso da Venezuela e a hipótese de um acordo de livre comércio com a União Europeia, entre outros aspectos. Robson Valdez, Ricardo Leães e Bruno Jubran analisam a questão do entendimento político interno do bloco, destacando que os acordos econômicos subjacentes a um processo de integração econômica sempre pressupõem um balanço adequado de vantagens e custos para os potenciais participantes. Por fim, Tarson Nuñez apresenta importantes conjecturas sobre os desdobramentos do processo eleitoral argentino no que diz respeito ao processo de integração. O caso argentino é sempre fundamental para uma análise conjuntural da região, tendo em vista o maior radicalismo que parece caracterizar as mudanças políticas argentinas, quando observadas por um ângulo brasileiro. 

# Os nexos econômicos entre o Mercosul e o RS

*Cecilia Rutkoski Hoff*



Pesquisadora em  
Economia da FEE  
cecilia@fee.tche.br

*Tomás Torezani*



Pesquisador em  
Economia da FEE  
torezani@fee.tche.br

A localização meridional do Rio Grande do Sul, por muitos considerada “excêntrica”, devido à distância em relação aos grandes centros consumidores do País, ganha contornos de centralidade quando se trata do Mercosul. Afinal, a fronteira aberta com o Uruguai e a Argentina confere ao Estado uma posição privilegiada para o estabelecimento de conexões produtivas e comerciais entre os países do bloco e o Brasil. Inicialmente entendido como ameaça à economia gaúcha, dadas as similaridades produtivas com os países vizinhos — principalmente quanto à importância do agronegócio —, o Mercosul logo se constituiu em um atrativo para a realização de investimentos no Rio Grande do Sul. Da safra de investimentos realizados nesse contexto, destacam-se os feitos no setor automotivo, cuja divisão do trabalho no âmbito regional envolveu complementaridades e interdependência entre as produções realizadas no Brasil e na Argentina, e no setor de máquinas e equipamentos para a agricultura, cuja localização no Estado mostrou-se estratégica para o atendimento dos países vizinhos e da demanda crescente do centro-oeste brasileiro. O Mercosul representou, de início, uma oportunidade estratégica para a transformação da estrutura produtiva do Estado.

[...] a integração com os países do sul do continente começa a revelar-se capaz de alterar até mesmo as características maiores da economia gaúcha. Com efeito, o estado começa a abandonar a sua posição historicamente periférica (no contexto brasileiro) para assumir uma posição central, no âmbito da economia integrada. Refletindo e ao mesmo tempo materializando a mutação em curso começam a ser tomadas decisões de investimento concebidas e dimensionadas em função do Mercosul.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> CASTRO, A. B. Notas para uma estratégia. In: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Coordenação e Planejamento (SEPLAG). Projeto RS 2010: realizando o futuro. Porto Alegre, 1998. p. 10.

Passados mais de 25 anos da sua criação, o Mercosul ainda importa estrategicamente para a economia gaúcha, embora as expectativas e as oportunidades quanto ao futuro do bloco se mostrem menos promissoras.

A economia gaúcha é mais aberta ao Mercosul

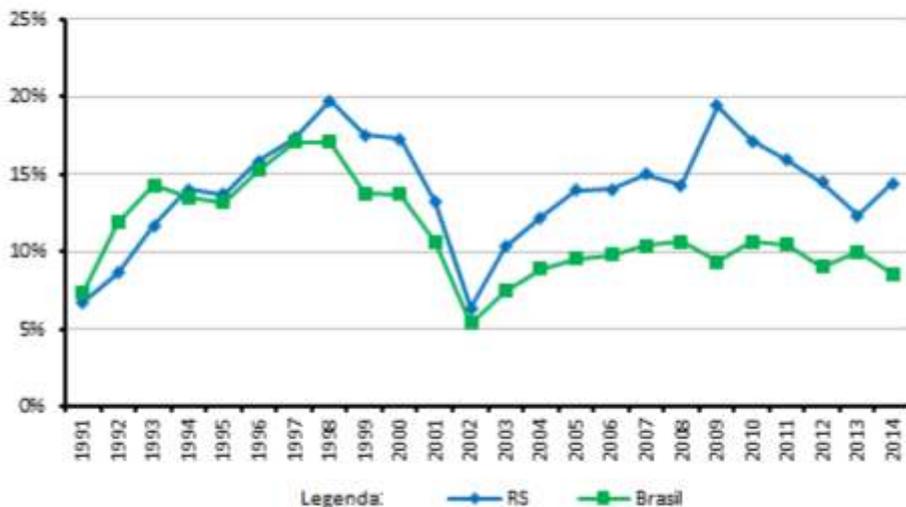
do que a média nacional, seja devido às complementaridades produtivas construídas, seja em virtude da maior participação das importações, cuja porta de entrada é o Estado e cujo destino, muitas vezes, é o centro do País. Na média do período 1991-2014, as vendas para o Mercosul representaram

14,0% das exportações gaúchas e 11,2% das exportações brasileiras (Gráfico 1). Por outro lado, as importações do Mercosul representaram, na mesma base de comparação, 32,5% das compras externas gaúchas e 9,8% das brasileiras.

Quando se comparam as exportações gaúchas

Gráfico 1

Participação relativa do valor exportado pelo Rio Grande do Sul e pelo Brasil para o Mercosul — 1991-2014



FONTE: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Aliceweb2. 2015. Disponível em: <<http://alicesweb.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 1.º out. 2015.

NOTA: Brasil = exclusive o Rio Grande do Sul.

para o Mercosul com as destinadas a outras regiões, também fica evidente a sua relevância para o Estado (Gráfico 2). Ao longo de praticamente todo o período 1991-2014, o Mercosul foi o terceiro maior destino das exportações gaúchas. A participação média do valor exportado só foi superada pela União Europeia (22,8%) e pelos Estados Unidos (19,9%). Contudo, a relevância de

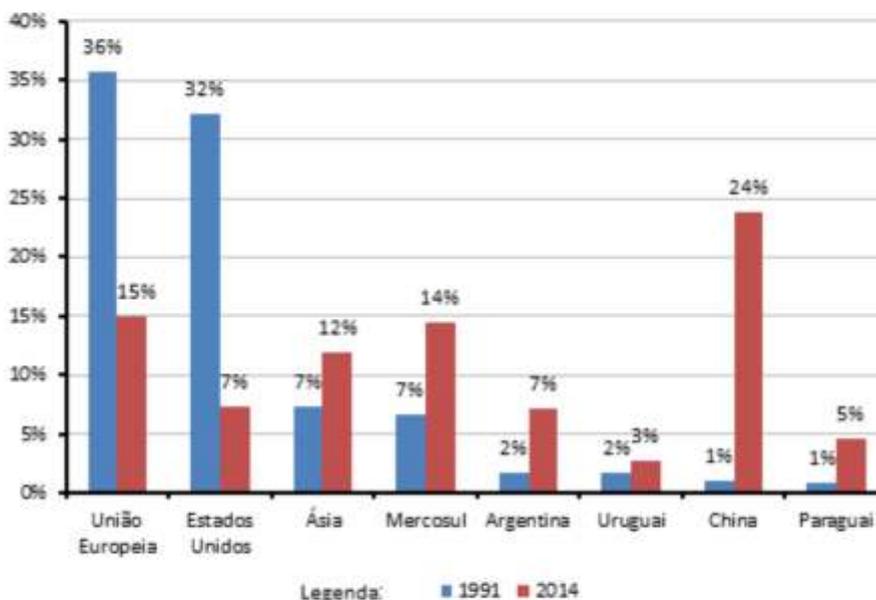
ambos na pauta exportadora do Rio Grande do Sul vem reduzindo-se significativamente nos últimos anos.

Na divisão entre os sócios do bloco, na média do período 1991-2014, 62% do valor exportado voltou-se para a Argentina, 19% para o Paraguai e 18% para o Uruguai. De 1991 a 2009, o valor das exportações do Rio Grande do Sul para o Mercosul cresceu a uma taxa média anual de

15%, enquanto o total das vendas externas do Estado expandiu-se em 9%. No período mais recente, porém, vê-se uma mudança nessa dinâmica: as vendas do Estado para os países-membros retraíram-se 2% no período 2010-14, enquanto o total das exportações do Estado cresceu 4%. Essa mudança reflete, basicamente, a retração de 9% das vendas para a Argentina no período.

Gráfico 2

Composição do valor exportado pelo Rio Grande do Sul para destinos selecionados — 1991 e 2014

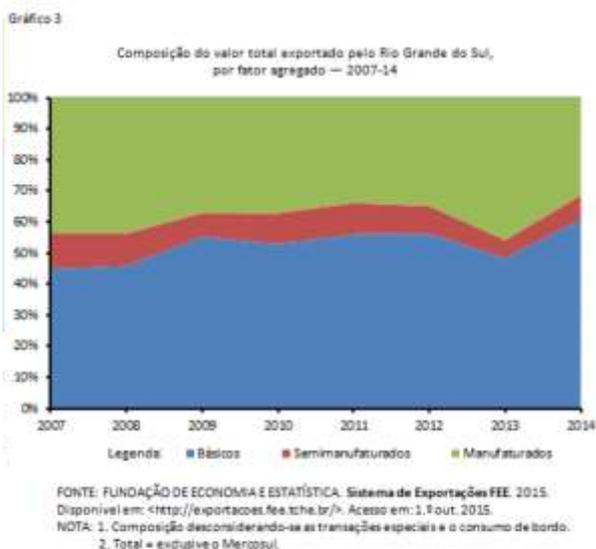


FONTE: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Aliceweb2 2015. Disponível em: <<http://alicesweb.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 1.º out. 2015.

NOTA: Ásia (exclusive Oriente Médio e China) e Estados Unidos (inclusive Porto Rico).

A relevância do Mercosul para a economia gaúcha, pelo menos no que tange ao comércio internacional, fica ainda mais evidente quando se desagrega a composição das exportações para o bloco. Analisando-se as exportações gaúchas em um período mais recente (2007-14) e por fator agregado, percebe-se que, enquanto a composição da pauta exportadora do Rio Grande do Sul para o mundo (Gráfico 3) apresenta predominância de produtos básicos (média de 52%), a composição das vendas para o Mercosul (Gráfico 4) tem, nos produtos manufaturados, o maior peso (92%), o que revela um padrão bem contrastante.

O mesmo padrão pode ser visto quando as exportações gaúchas são classificadas por intensidade tecnológica. A pauta exportadora para o Mercosul apresenta maior peso de produtos de média-alta e média-baixa tecnologias, enquanto outros destinos relevantes das vendas externas do Rio Grande do Sul apresentam

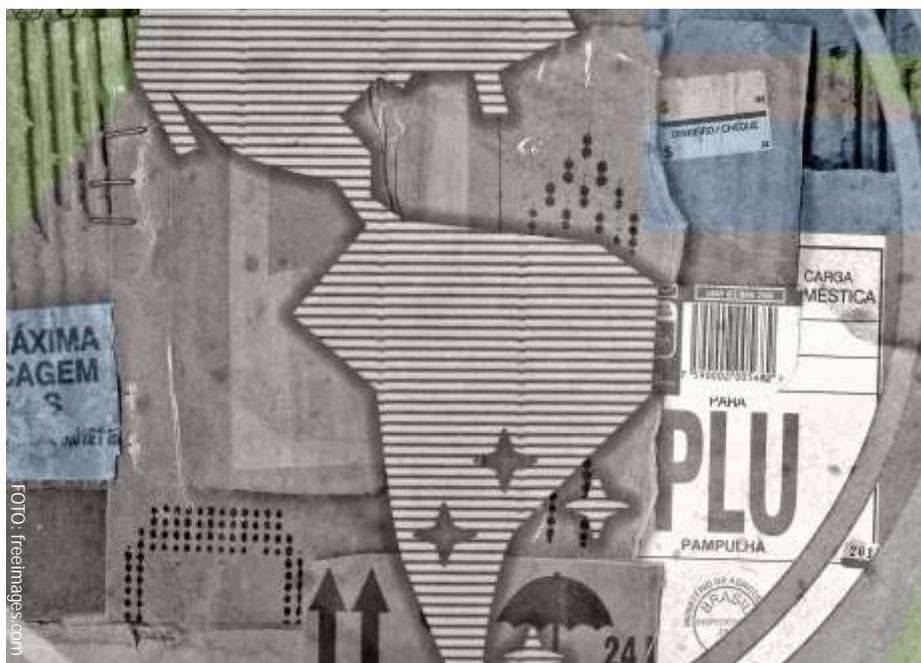


maior peso de produtos não industriais e de baixa tecnologia. As exportações de produtos de média-alta e média-baixa tecnologias representaram, em 2014, cerca de 80% das vendas para a Argentina e para o Uruguai. Por outro lado, para os países europeus, mais de 70% das exportações correspondiam a produtos de baixa tecnologia ou não industriais, percentual que superou 90% no caso da China. No caso dos Estados Unidos, a participação dos produtos de média-alta e média-baixa tecnologias foi de 42% no mesmo ano.

Contudo, a sua participação na pauta exportadora do Estado vem reduzindo-se com bastante intensidade, conforme pode ser visto no Gráfico 2.

Assim, as exportações gaúchas para o Mercosul são majoritariamente compostas por produtos industrializados com algum grau de tecnologia. A importância de tais produtos revela-se na maior elasticidade-renda da demanda e no alto potencial de crescimento em longo prazo. Esses produtos também costumam ser menos sujeitos à deterioração dos

termos de troca, menos suscetíveis a substitutos no mercado internacional e mais demandados por mercados mais dinâmicos. Nesse tocante, o Mercosul apresenta-se como uma exceção à estrutura da pauta de exportação do Rio Grande do Sul, bastante concentrada em produtos de baixo valor agregado. Assim, a proximidade da economia gaúcha à dos países membros do Mercosul — e a própria existência do bloco — contribui para a diversificação e a qualidade das exportações do Estado, compensando as



dificuldades competitivas associadas à exportação de manufaturas para outras regiões.

Quanto às exportações gaúchas por atividades da indústria de transformação (Tabela 1), verifica-se a grande representatividade, na composição das vendas para o Mercosul, de produtos químicos, máquinas e equipamentos e veículos automotores. O Mercosul também é um destino importante para os produtos de outras atividades com menor peso nas exportações gaúchas, como derivados de petróleo, têxteis, produtos metalúrgicos, borracha e plástico e equipamentos de informática e eletrônicos. As exceções — atividades importantes para as exportações do Estado nas quais o Mercosul não apresenta participação relevante — são os produtos alimentícios, os produtos do fumo e couros e calçados. Quanto à participação das exportações na produção, nota-se que os setores de químicos e de têxteis destinam grande parte da sua produção para o Mercosul.

Nos demais, há maior participação do mercado brasileiro e das exportações para outros países e blocos.

Tabela 1

Valor exportado pelo Rio Grande do Sul e participação percentual por divisões da indústria de transformação — 2007 e 2014

INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO (divisões da CNAE 2.0)	VALOR (US\$ milhões FOB)			
	Total (A)		Mercosul (B)	
	2007	2014	2007	2014
Produtos alimentícios .....	3.173,0	4.167,4	69,6	77,3
Produtos químicos .....	1.681,6	2.064,3	663,1	631,3
Produtos do fumo .....	1.656,2	1.889,4	39,9	117,7
Couros e calçados .....	1.845,8	1.124,2	77,8	81,1
Máquinas e equipamentos .....	1.168,7	1.048,3	402,9	380,7
Veículos automotores, reboques e carrocerias .....	639,3	733,3	107,4	279,7
Derivados do petróleo .....	556,6	473,6	374,5	406,6
Produtos de borracha e plástico .....	220,5	346,9	73,3	115,2
Metalurgia .....	78,9	101,0	48,7	41,3
Produtos têxteis .....	114,6	84,8	78,5	36,7
Equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos .....	66,7	54,8	21,0	16,8
Bebidas .....	8,6	11,8	2,5	1,4
Produtos farmoquímicos e farmacêuticos .....	2,6	6,9	1,0	1,0
<b>Total das divisões selecionadas .....</b>	<b>11.213,3</b>	<b>12.108,6</b>	<b>1.960,1</b>	<b>2.186,8</b>
<b>Total da indústria de transformação .....</b>	<b>13.806,6</b>	<b>13.806,6</b>	<b>2.214,5</b>	<b>2.556,4</b>

INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO (divisões da CNAE 2.0)	PARTICIPAÇÃO %					
	Total		Mercosul		B/A	
	2007	2014	2007	2014	2007	2014
Produtos alimentícios .....	23	30	3	3	2	2
Produtos químicos .....	12	15	30	25	39	31
Produtos do fumo .....	12	14	2	5	2	6
Couros e calçados .....	13	8	4	3	4	7
Máquinas e equipamentos .....	8	8	18	15	34	36
Veículos automotores, reboques e carrocerias .....	5	5	5	11	17	38
Derivados do petróleo .....	4	3	17	16	67	86
Produtos de borracha e plástico .....	2	3	3	5	33	53
Metalurgia .....	1	1	2	2	62	41
Produtos têxteis .....	1	1	4	1	69	43
Equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos .....	0	0	1	1	31	31
Bebidas .....	0	0	0	0	30	12
Produtos farmoquímicos e farmacêuticos .....	0	0	0	0	39	15
<b>Total das divisões selecionadas .....</b>	<b>81</b>	<b>88</b>	<b>89</b>	<b>86</b>	<b>17</b>	<b>18</b>
<b>Total da indústria de transformação .....</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>16</b>	<b>19</b>

Fonte: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Sistema de Exportações FEE. 2015. Disponível em: <<http://exportacoes.fee.tche.br/>>. Acesso em: 1.º out. 2015.

Conforme visto, os últimos anos foram marcados por dificuldades nas relações comerciais e produtivas do bloco, para as quais contribuíram, sobremaneira, os problemas econômicos enfrentados pela Argentina. Tais dificuldades não decorrem apenas da desaceleração do ritmo de crescimento e da inflação alta naquele país, que inevitavelmente impactam sua demanda por importações. Refletem, sobretudo, a escassez de divisas diante do acesso ainda precário do País aos fluxos de financiamento externo, uma herança da crise enfrentada desde o fim da conversibilidade, no início dos anos 2000. Mais recentemente, o cenário de escassez de divisas na Argentina agravou-se, devido ao arrefecimento do preço da soja no mercado mundial. Em termos conjunturais, a crise do país vizinho tem afetado o desempenho das exportações gaúchas seja em função da desaceleração da demanda por

importações, seja porque tem induzido, mesmo que temporariamente, a adoção de controles na concessão de licenças de importação e o estabelecimento de cotas.

Por outro lado, a Argentina também vem adotando medidas estruturais voltadas à superação da escassez de divisas no longo prazo. Essas envolvem a reedição da política de substituição de importações — já evidente no setor de máquinas agrícolas, haja vista a “[...] passagem do país vizinho de principal cliente externo a concorrente nos mercados sul-americanos e africanos” — e o aumento das parcerias com a China, para o financiamento de projetos de infraestrutura, em troca de uma maior abertura do seu mercado de manufaturados. Como resultado, observa-se o aumento do *market share* chinês nas importações de manufaturados da Argentina e a maior propensão do Brasil em aderir a acordos bilaterais de comércio,

movimentos que têm colocado os principais avanços econômicos da constituição do bloco em xeque. Considerando-se que uma parte relevante da indústria estabelecida no Rio Grande do Sul visa ocupar uma posição estratégica e central para o atendimento simultâneo dos mercados do Brasil e do Mercosul, as dificuldades do bloco resultam, também, na perda desse importante diferencial competitivo para a atração de investimentos ao Estado. **P**

# Integração digital: a dimensão tecnológica do Mercosul

FOTO: freemages.com

Ana Júlia Possamai



Pesquisadora em Ciência  
Política da FEE  
ana.possamai@fee.tche.br

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) completará, no próximo ano, um quarto de século. Além de uma Tarifa Externa Comum (TEC), um mercado comum pressupõe a livre circulação não só de bens e serviços, mas também de fatores de produção (capital e força de trabalho). Esse estágio de integração regional tornaria as fronteiras entre os seus membros quase inexistentes em termos comerciais e de mobilidade populacional.

A questão é como tornar essa realidade possível, tendo em vista a diversidade de documentos (físicos, eletrônicos e digitais) que se interpõem aos processos de análise e liberação de importações, exportações e migrações. Além das inúmeras etapas burocráticas, a comunicação entre os órgãos públicos e privados resulta dificultosa em virtude da diversidade de formatos tecnológicos, semânticos e organizacionais que sustentam os sistemas de informação das partes envolvidas. A convenção de modelos e padrões tecnológicos comuns impõe-se como um desafio à interconexão e à interoperabilidade desses sistemas e, por conseguinte, à circulação fluida, eficiente e segura entre os países do bloco. A chamada integração digital emerge, pois, como fundamental para superar o atual estágio de união aduaneira e concretizar o *telos* do Mercosul.

A necessidade de harmonizar posições e reduzir o *gap* tecnológico existente entre os países cedo compôs a pauta do bloco, levando à criação da Reunião Especializada em Ciência e

Tecnologia (RECyT) em 1992. No entanto, a criação de um marco legal e tecnológico comum entrou na agenda apenas em 1998-2000, no âmbito das discussões sobre comércio eletrônico levadas a cabo pelo novo Subgrupo de Trabalho N° 13 (SGT-13).

O comércio eletrônico é distintivo da nova Economia Digital. Segundo a Ecommerce Foundation, o setor gerou US\$ 33,2 bilhões na América Latina e no Caribe em 2013 — o correspondente a cerca de 0,57% do Produto Interno Bruto (PIB) da região e 3,2% de todos os produtos e serviços transacionados na economia. Somente o Brasil foi responsável por US\$ 18,5 bilhões, montante equivalente a 0,62% do PIB do País. Apesar do crescimento do valor comercializado, a região perde comparativamente à média mundial. O setor gerou 1,56% do PIB mundial em 2013, e o consumo *online* médio foi de US\$ 1.304 por consumidor — mais que o dobro da média latino-americana, de US\$ 630. No que se refere ao *e-commerce*

transfronteiriço, a larga maioria dos bens e serviços adquiridos tem origem nos Estados Unidos e na China. Não há dados concretos sobre o quanto é transacionado entre os países do Mercosul. A percepção geral é que esse volume é muito baixo e tem potencial para ser ampliado.

Foi essa percepção que motivou o Projeto de Apoio à Sociedade da Informação do Mercosul, em convênio com a Comissão Europeia, conferindo contornos mais claros à integração digital da região. Entre 2008 e 2013, o chamado Mercosul Digital buscou fortalecer competências e ampliar o conhecimento sobre as potencialidades das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) no comércio intra e extrabloco. Além de promover cursos a distância na Escola Virtual do Mercosul (EVM), o Projeto visou reduzir as assimetrias legais e tecnológicas entre os membros do bloco. Para tanto, procurou compor um marco regulatório sobre proteção de dados,

«O comércio eletrônico é distintivo da nova Economia Digital. Segundo a Ecommerce Foundation, o setor gerou US\$ 33,2 bilhões na América Latina e no Caribe em 2013 — o correspondente a cerca de 0,57% do Produto Interno Bruto (PIB) da região e 3,2% de todos os produtos e serviços transacionados na economia»



FOTO: freemages.com

fatura eletrônica e certificados digitais, com vistas a conferir segurança e validade jurídica aos contratos e documentos assinados em meio digital. O objetivo último era viabilizar transações mais rápidas e confiáveis, a fim de melhorar a integração produtiva e comercial e ampliar os horizontes de mercado para os pequenos e médios empresários nacionais.

Efetivamente, o Mercosul Digital teve sucesso em estabelecer um modelo tecnológico e jurídico de integração das infraestruturas de chaves públicas (ICP) e de reconhecimento das assinaturas digitais, consubstanciado no Plano Diretor de Certificação Digital para o Mercosul. Ainda, o Uruguai e a Argentina passaram a usar o carimbo do tempo

(*timestamp*), que valida o instante em que um documento digital é assinado e permite, por exemplo, a emissão de notas fiscais eletrônicas. Já no Paraguai foram implantadas a Autoridade Certificadora Raiz e sua respectiva ICP, que conferiu validade legal às assinaturas digitais. Em ambos os casos, a tecnologia incorporada foi inteiramente brasileira, já

existente no País e disponibilizada aos outros membros por meio da cooperação. Contudo, o Projeto não conseguiu dar seguimento à elaboração de um marco político-institucional de segurança e proteção de dados pessoais. Tampouco conseguiu desenvolver a almejada plataforma *online* para a venda de produtos e serviços de micro, pequenas e médias empresas e criar centros logísticos integrados para entrega de mercadorias (*hubs* e-logísticos).

Mais que o comércio eletrônico, a integração digital permite a realização de serviços e processos públicos integralmente digitais, em direção à construção de um verdadeiro governo eletrônico na região. O *e-gov* possibilita agilizar transações, assegurar maior confiabilidade e evitar fraudes. Nesse sentido, em 2004 foi implementado o Sistema Indira (Intercâmbio de Informação dos Registros Aduaneiros), consonante com o atual estágio de união aduaneira do bloco. Elaborado pelo Serviço

Federal de Processamento de Dados (Serpro), o Indira interconectou os sistemas de gestão aduaneira dos Estados Parte para permitir a consulta tempestiva a informações e documentos de importação e exportação que apoiam a etapa de despacho. Um passo adiante seria a interconexão das plataformas de fiscalização aduaneira e migratória, por exemplo, viabilizando as chamadas Aduanas Integradas do Mercosul, uma demanda constante dos auditores fiscais para agilizar os processos de liberação de cargas e fluxos de pessoas.

No que se refere à circulação de pessoas, encontra-se em estágio de implementação a placa comum de identificação veicular do Mercosul, a qual atingirá uma frota de mais de 110 milhões de veículos do Brasil, do Uruguai, do Paraguai, da Argentina e da Venezuela. O novo emplacamento conta com diversos elementos de segurança, a fim de facilitar a fiscalização eletrônica dos veículos das rodovias, dificultar a clonagem de placas e

«*Mais que o comércio eletrônico, a integração digital permite a realização de serviços e processos públicos integralmente digitais, em direção à construção de um verdadeiro governo eletrônico na região.*»

permitir um controle mais acurado dos carros particulares e do transporte de cargas e de passageiros. Com a futura integração e comunicação desse sistema, facilitar-se-á o acesso a dados de propriedade, modelo, fabricação e tipo de veículo, além de informações sobre roubos e furtos. Uma aplicação potencial da solução reside, por exemplo, na cooperação em matéria de inquéritos policiais envolvendo veículos furtados que atravessam as fronteiras brasileiras em direção a desmanches no Paraguai. Nesse sentido, a solução pode servir também ao funcionamento do já existente Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do Mercosul (Sisme), por meio do qual são compartilhados dados sobre criminosos, roubos de carros, pessoas desaparecidas, entre outros. Implantado em 2005, o Sisme serve à dimensão securitária da integração regional, em especial o combate ao crime

organizado, ao crime transfronteiriço, ao contrabando e à criminalidade intrabloco em geral. Atualmente, negocia-se a ampliação de seu escopo para questões de polícia comunitária, crimes cibernéticos, policiamento ambiental e narcotráfico.

A despeito das iniciativas, porém, os governos eletrônicos dos Estados Parte carecem maior desenvolvimento. Conforme o e-Government Development Index<sup>1</sup>, os países da região ainda apresentam uma precária infraestrutura de telecomunicações, sobretudo uma baixa penetração da Internet banda larga (fixa e *wireless*). À exceção do Uruguai e da Argentina, pecam no tocante aos indicadores de educação (capital humano), e a maioria de seus serviços eletrônicos tem baixo nível de maturidade. Somada à já mencionada inexistente institucionalidade de segurança e proteção dos dados, essa realidade indubitavelmente impõe barreiras a uma maior comunicação e interação

entre governos, sociedade e empresas no Mercosul.

Diante do exposto, a integração digital afirma-se como fundamental à redução dos custos de transação e comunicação entre os países do bloco, sendo vital à realização plena do Mercado Comum do Sul — seja em seu âmbito comercial, seja no tocante à mobilidade populacional e à segurança. Sem uma atenção especial dedicada ao tema (somada à adoção de marcos regulatórios de proteção de dados e de medidas harmônicas para ampliar a penetração da infraestrutura de TIC na região), o almejado fluxo de bens, serviços, capitais e pessoas será constantemente obstaculizado por processos burocráticos, departamentalizados e estanques, não condizentes com a realidade em rede da Era Digital. **P**

<sup>1</sup> O índice é publicado bianualmente pela United Nations Public Administration Network (UNPAN) na Global E-Government Survey. Avalia comparativamente os países em três eixos principais: serviços eletrônicos, infraestrutura de telecomunicação e capital humano.

▶ PANORAMA ENTREVISTA  
André Luiz Reis da Silva

# O Mercosul potencializa o Brasil

*Por Ricardo Leães, Robson Valdez e Tomás Torezani*

Em entrevista para o Panorama, André Luiz Reis da Silva fala sobre êxitos e desafios do Mercosul, analisando a posição estratégica do Rio Grande do Sul. O pesquisador avalia ainda o ingresso da Venezuela no bloco e trata das negociações entre o Mercosul e a União Europeia. O entrevistado desta edição também opina sobre a política externa brasileira e sobre como esse tema foi abordado nas eleições presidenciais brasileiras de 2014.

Panorama: Após 25 anos, quais foram as principais realizações do processo de integração do Mercosul, e quais são os maiores desafios a serem superados?

O Mercosul é um dos grandes projetos de Estado do Brasil, maturado desde os anos 80. Desde a sua criação, mesmo passando por dificuldades, algumas ainda persistentes (como a questão das assimetrias e as diferenças na concepção do bloco), o Mercosul alcançou muitos êxitos, como a criação de uma zona de paz e cooperação no Cone Sul; a ampliação do comércio intrazonal e o fortalecimento da ideia de América do Sul.



*André Luiz Reis da Silva é Doutor em Ciência Política, Pós-doutor pela School of Oriental and African Studies - University of London, Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

O Mercosul, que está fazendo 25 anos agora em 2016, já passou por várias fases, avanços e dificuldades. As principais referências são a aproximação Brasil-Argentina dos anos 80, que culminou com a inclusão do Paraguai e Uruguai nesse projeto; depois, o próprio lançamento do Mercosul, em 1991. Embora em um contexto neoliberal (que via o Mercosul como uma via rápida para a abertura econômica), o Mercosul serviu como um ponto de resistência à proposta norte-americana de integração das Américas (ALCA). A principal crise foi a de 1999, com os argentinos decretando o “fim do Mercosul”. Entretanto, ele foi relançado com uma nova perspectiva, de servir como base para um ousado projeto de integração da América do Sul. Nos últimos anos, além dos membros associados (Chile, Bolívia, Peru, Colômbia e Equador), tem-se avançado com a inclusão da Venezuela como membro e a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) (para tentar diminuir as

diferenças estruturais) e de um parlamento (que ainda precisa ser desenvolvido).

Em síntese, para a política externa brasileira, o Mercosul conseguiu articular um espaço regional e, com isso, logrou o interesse de outros blocos econômicos e países, configurando um interlocutor respeitado tanto nos fóruns multilaterais quanto nos acordos bilaterais. Tal posição, além das perspectivas de crescimento, foi abrindo possibilidades de cooperação com os mais diversos blocos e países e o estabelecimento de parcerias estratégicas. Dessa forma, o Mercosul constituiu, para a política externa brasileira, um importante ponto de apoio nas negociações comerciais e um polo de atração sobre outros países da América do Sul. Assim, mesmo com uma aparente perda de importância, considero que o Mercosul constitui ainda um espaço estratégico para a diplomacia brasileira, que não pode ser “abandonado”, como desejam alguns, inclusive no Brasil, diante do menor contratempo.

«Alguns falam que o Mercosul atrapalha o Brasil. É uma verdadeira falácia. O Mercosul potencializa o Brasil, em especial o Brasil industrial.»

Alguns falam que o Mercosul atrapalha o Brasil. É uma verdadeira falácia. O Mercosul potencializa o Brasil, em especial o Brasil industrial.

Atualmente, diante do crescimento dos interesses globais do Brasil, o Mercosul e a própria Unasul perderam centralidade e incentivos. A agenda com os emergentes (em especial os BRICS) e a discussão do ordenamento econômico e financeiro mundial ganharam espaço na agenda externa brasileira. O grande desafio do Brasil na atualidade é combinar as duas agendas (regional e global), recalibrando interesses e prioridades, na medida em que não é possível uma agenda global sem uma forte presença regional.

**P a n o r a m a :** Paralelamente aos aspectos comerciais do Mercosul, quais outras áreas da integração poderiam ser classificadas como estratégicas para o futuro do bloco, e como o senhor avalia o ingresso venezuelano no bloco?

Há muito que avançar ainda. Do ponto de vista comercial, o Mercosul é

classificado como uma “união aduaneira imperfeita”, pois há vários produtos com restrição de circulação, cotas e listas de exceção. Também precisa avançar para a construção de marcos regulatórios comuns em vários campos, como social, previdenciário e trabalhista. Um bloco com as ambições do Mercosul não pode ficar

«*Há muito que avançar ainda. Do ponto de vista comercial, o Mercosul é classificado como uma 'união aduaneira imperfeita', pois há vários produtos com restrição de circulação, cotas e listas de exceção.*»

restrito à questão comercial, precisa avançar em todas as áreas, inclusive na cooperação em defesa militar e na integração em infraestrutura e energia.

Em relação à Venezuela, o Brasil é superavitário, e temos uma economia complementar à deles. A entrada da Venezuela ao Mercosul

é amplamente positiva para o Brasil e outros membros, porque (1) amplia nosso acesso ao mercado venezuelano; (2) favorece a integração da América do Sul via modelo brasileiro (Mercosul); (3) tem uma economia complementar à economia brasileira; (4) amplia as capacidades do Mercosul nas negociações com outros blocos e outras potências; (5) afirma o projeto brasileiro de uma América do Sul integrada, no qual a Venezuela concorda em participar; (6) fortalece a democracia na América do Sul (cada país que entrar no Mercosul assume a cláusula democrática do bloco).

**Panorama:** Quais são os maiores obstáculos para que os países-membros cheguem a um acordo de livre comércio com a União Europeia, e quais seriam as consequências para o Mercosul?

As negociações entre o Mercosul e a União Europeia já datam de duas décadas. Normalmente, essas negociações travam na negativa europeia de conceder maior liberaliza-

ção dos mercados agrícolas como contrapartida (muito em função dos interesses da França e da Política Agrícola Comum da União Europeia). A União Europeia não oferece uma boa contrapartida para abertura do Mercosul. Então, funciona a lógica de que é melhor nenhum acordo do que um acordo prejudicial para nós. Esse é o impasse. Sem ilusões.

A política externa brasileira em relação ao entorno regional tem como base o Mercosul e a integração sul-americana, criando um espaço para um exercício de liderança regional e para credenciar o Brasil para atuação mais assertiva em fóruns globais. Dessa forma, não constitui interesse brasileiro um caminho

solitário, desvencilhando-se dos vizinhos para alcançar acordos bilaterais fora do continente. Essa estratégia pode parecer sedutora, mas poderia acarretar a perda de importantes mercados para produtos industriais do Brasil, bem como abrir ainda mais a região para competidores extrarregionais.

Panorama: No que diz respeito à política externa brasileira, como o Mercosul polariza o debate político no Brasil?

Embora tenhamos presenciado uma eleição presidencial acirrada, com um debate intenso e mobilizador da sociedade, com contraste de projetos e propostas de solução para o Brasil, o tema da política externa foi pouco abordado nas campanhas

«A União Europeia não oferece uma boa contrapartida para abertura do Mercosul. Então, funciona a lógica de que é melhor nenhum acordo do que um acordo prejudicial para nós. Esse é o impasse.»

de 2014. Mas é importante ressaltar que os desafios da política exterior são decisivos para o êxito de uma estratégia de desenvolvimento, devido aos vínculos cada vez mais densos e mais complexos do Brasil com os outros países, em um cenário internacional marcado por importantes transformações. Por outro lado, um país das dimensões e capacidade do Brasil não pode se omitir de dar sua contribuição, tanto nas



«O tema da política externa foi pouco abordado nas campanhas presidenciais de 2014. Mas é importante ressaltar que os desafios da política exterior são decisivos para o êxito de uma estratégia de desenvolvimento, devido aos vínculos cada vez mais densos e mais complexos do Brasil com os outros países, em um cenário internacional marcado por importantes transformações.»

questões globais como regionais.

Talvez o tema que mais apareceu na campanha eleitoral de 2014 foi a questão de o Brasil se desvencilhar do Mercosul para buscar acordos de comércio de forma bilateral. Era uma via perigosa proposta pela oposição neoliberal, pois o Brasil tem mais a perder do que os vizinhos nessa estratégia. O Mercosul funciona como uma reserva de mercado para os produtos industriais brasileiros na região. Uma abertura descuidada pode significar a destruição de parte da indústria brasileira.

Alguns também defenderam, de forma descuidada, que o Brasil deveria integrar a "Aliança do Pacífico", esta sim vista como um modelo liberal perfeito. É uma falácia quase ideológica, que desconsidera os riscos embutidos nesse tipo de estratégia. Agora, os acordos Transpacífico e Transatlântico, a crescente presença comercial chinesa, os acordos de livre comércio dos EUA, todas essas questões são desafios que precisam ser

discutidos no âmbito do Mercosul.

Panorama: Dada a posição estratégica do Rio Grande do Sul como ponto de encontro entre Brasil, Argentina e Uruguai, como tornar o Estado um vetor da integração regional?

A posição geográfica e os laços históricos e culturais que o Rio Grande do Sul tem com Argentina, Uruguai e Paraguai configuram um sentido estratégico para a região. No início da construção do Mercosul, o Governo do RS e as empresas temiam a concorrência do Uruguai e da Argentina. Com o tempo, perceberam que o RS estava no caminho entre Buenos Aires e São Paulo, ou seja, o caminho da integração passa pelo Rio Grande do Sul. Não aproveitar essa oportunidade seria um grande erro histórico. O Rio Grande do Sul tem muito para aproveitar em termos de integração fronteiriça, interligação viária e energética, ampliação do turismo, bem como na articulação de redes regionais de produção. **P**

# Mercosul: muito além da integração econômica

*Bruno M. Jubran*



Pesquisador em Relações Internacionais da FEE  
bruno.jubran@fee.tche.br

*Ricardo F. Leães*



Pesquisador em Relações Internacionais da FEE  
ricardo.leaes@fee.tche.br

*Robson Valdez*



Pesquisador em Relações Internacionais da FEE  
robson@fee.tche.br

Em 2016, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) celebra 25 anos de existência, em meio a incertezas e críticas no Brasil e, inclusive, especulações sobre sua extinção. Como razões para essa visão pessimista, têm sido apontadas, em primeiro lugar, a ineficácia do bloco em promover a aproximação econômica entre os países; em segundo, a persistência de prejuízos para o Brasil; e, por fim, as dificuldades impostas pela sua estrutura na condução de negociações com outros países ou blocos.

Ainda que as críticas ao Mercosul sejam pertinentes, vale ressaltar que a integração deve ser analisada de forma mais ampla, considerando não apenas as questões comerciais. Apesar de altamente relevante, o comércio não é o único objeto da integração regional, a qual envolve, também, segurança, cultura e educação. Ademais, o bloco tem avançado a velocidades diferentes em cada setor, de forma semelhante a outros mecanismos de integração regional, inclusive a União Europeia (UE).

Em relação à primeira crítica, afirma-se que o bloco não tem sido exitoso em promover a integração entre as economias dos países-membros e salienta-se a recente diminuição proporcional de comércio entre eles. A principal razão parece ser a postura protecionista do Governo argentino. De fato, tanto para o caso do Brasil como para o do Rio Grande do Sul, os países do Mercosul reduziram significativamente sua participação nos últimos anos, devido ao excepcional desempenho das exportações para a China.

No entanto, é bastante forçoso afirmar que o Mercosul foi ineficaz ou tem perdido sua relevância, especialmente quando se abre a série histórica dos dados. Embora compartilhem uma fronteira de mais de 1.200km, Brasil e Argentina, até a década

de 90, careciam de cooperação econômica relevante e duradoura. Durante décadas, os principais parceiros comerciais do Brasil foram os Estados Unidos e a Alemanha Ocidental. Ademais, a dinâmica das relações bilaterais sempre foi marcada por iniciativas de cooperação efêmeras e pela persistência da lógica de rivalidade entre brasileiros e argentinos.

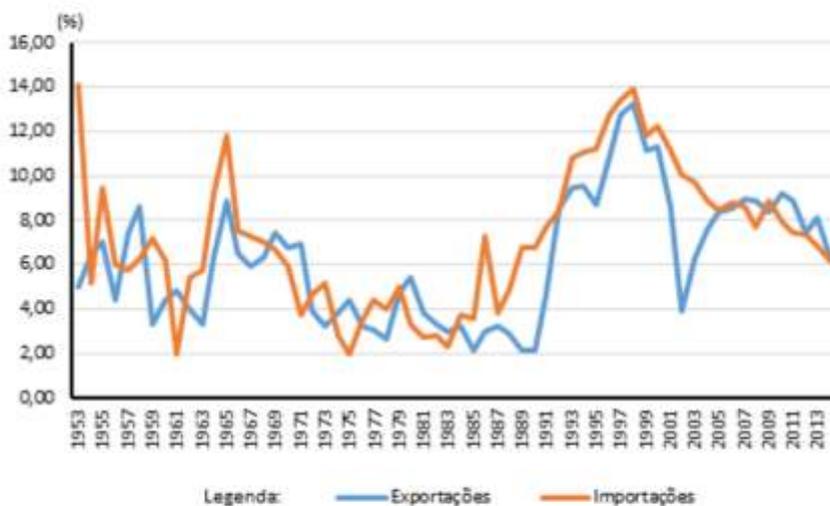
Com base nos dados do gráfico, observa-se que o comércio bilateral entre

Brasil e Argentina atingiu níveis históricos após a criação do Mercosul, em 1991, demonstrando os efeitos comerciais da integração regional. Além disso, pode-se notar um momento de alta comercial no início dos anos 60, que foi subsequentemente descontinuado. A criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), iniciativa tripartite entre Brasil, Argentina e México, explica esse movimento. No entanto, com o

desinteresse dos Governos na manutenção do projeto, o comércio regional retrocedeu a padrões anteriores, o que serve de alerta para quem visa à dissolução do Mercosul.

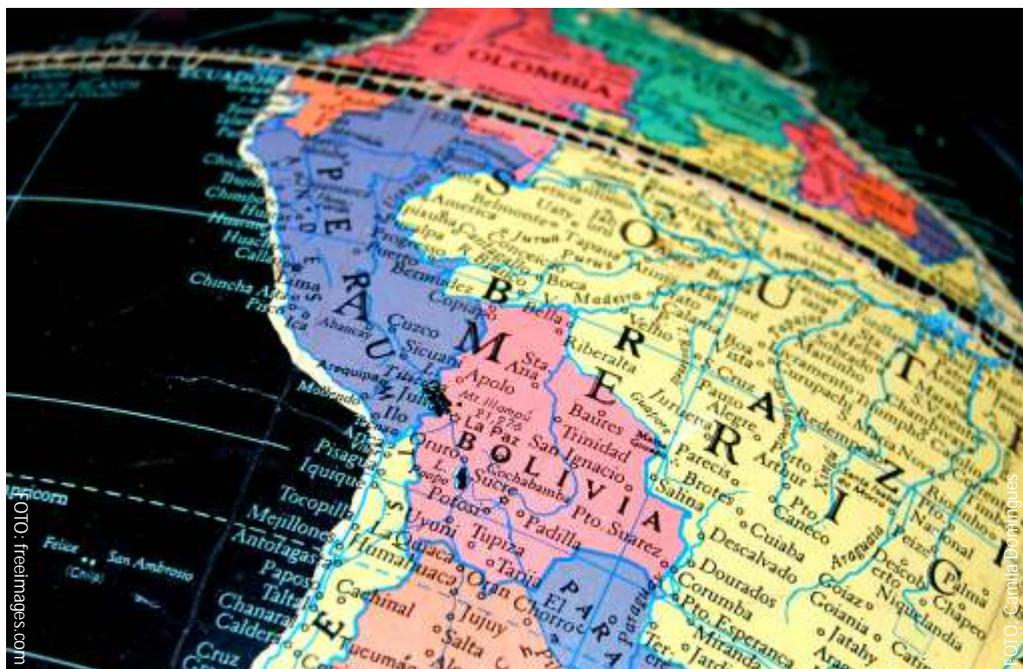
O Mercosul foi responsável pela consolidação dos esforços de aproximação multissetorial do Brasil com a Argentina, iniciados ainda no final da ditadura civil-militar brasileira. De fato, houve momentos de maior otimismo, como no início da década de 90, quando

Participação da Argentina no comércio exterior brasileiro — 1953-2013



Legenda: — Exportações — Importações

FONTE: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Estatísticas de Comércio Exterior — DEAEX. 2015. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/portalmidc/sitio/interna/index.php?area=5>>. Acesso em: 7 out. 2015.



da formalização do bloco, e outras fases mais críticas, como na desvalorização do real, em 1999, que desapontou profundamente os demais membros e, pouco depois, quando a Argentina passou por uma grave crise econômica e social. A recente estagnação em termos de valor dos fluxos comerciais certamente causa apreensões, mas cabe ressaltar que a imposição de cotas de importações aos produtos brasileiros por parte do

Governo argentino é uma medida de defesa comercial em acordo com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), no caso de surto de importações que comprometam determinado setor da economia ou seu balanço de pagamentos, se comprovados os nexos causais.

Para além do comércio, foram estabelecidos, de forma gradual, canais institucionais para a implementação de

projetos de cooperação nas áreas de política, educação, cultura, segurança, entre outras. Além disso, a instituição da cláusula democrática, prevista no Protocolo de Ushuaia (1998), e, mais recentemente, a criação do Parlamento do Mercosul denotam o comprometimento político dos Governos com os valores e as instituições democráticas, além de aproximar os cidadãos de forma mais efetiva. Apesar

*«A concessão de vantagens ou concessões pontuais aos países menores em um processo de integração econômica é geralmente explicada pelo fato de as economias desses países, em muitos casos, carecerem do grau de competitividade das empresas dos países maiores, as quais normalmente operam em uma escala bem maior e conseguem explorar oportunidades mais rapidamente do que suas congêneres.»*

de o prazo para a eleição de parlamentares via voto direto ter sido prorrogado para 2020, o Paraguai já realizou duas eleições (2008 e 2012).

Em relação ao tema dos custos, os “mercopessimistas” asseveram que o Brasil é o mais prejudicado no bloco. Entretanto, cabe observar que, em outros casos de formação de coalizões regionais, os Estados mais poderosos (seja em termos econômicos, seja em termos políticos ou militares) são os proponentes de iniciativas de integração regional, como no caso do condomínio franco-alemão na União Europeia, da Rússia na União Eurasiana, dos Estados Unidos no Acordo Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e da China nas negociações da Parceria Econômica Abrangente do Leste Asiático. Em todos esses casos, os Estados maiores concedem algumas vantagens mais tangíveis ou imediatas aos parceiros menores, de forma a ampliar a atratividade da participação no bloco em questão. Por exemplo, na Comunidade Europeia e no

Mercosul, a sede dos mecanismos de integração é fora do território do Estado-motor: Bruxelas (Bélgica) e Montevideu (Uruguai), respectivamente, cumprem essa função

A concessão de vantagens ou concessões pontuais aos países menores em um processo de integração econômica é geralmente explicada pelo fato de as economias desses países, em muitos casos, carecerem do grau de competitividade das empresas dos países maiores, as quais normalmente operam em uma escala bem maior e conseguem explorar oportunidades mais rapidamente do que suas congêneres. Outro argumento bastante explorado por políticos e negociadores uruguayos e paraguayos é que seus países são mais suscetíveis a sofrer desvio de comércio com a imposição de tarifa externa comum. Segundo essa visão, os países menores tendem a ser mais prejudicados, por terem economias mais dependentes do comércio exterior.

Justamente por entrarem como sócios

## ► Mercosul: Muito além da integração econômica

FOTO: Feedimages.com

menores, os Estados mais frágeis sob o ponto de vista econômico, populacional ou territorial precisam contar com benefícios tangíveis e imediatos para fazer valer sua participação no projeto de integração regional. No caso do Mercosul, observa-se que os principais ganhos políticos só poderiam ser obtidos pelo Brasil, o único que pode se alçar à condição de *player* global.

Se exitoso o processo de integração, as empresas brasileiras seriam as mais favorecidas, o Brasil seria uma potência global e seria seu o assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Logo, é de se esperar que o principal interessado no Mercosul

tenha disposição para arcar com os seus custos, com vistas a suavizar as assimetrias regionais e promover o crescimento econômico intrabloco. Não é razoável imaginar que uruguaios, paraguaios, venezuelanos e argentinos queiram pertencer a um grupo vertebrado pelo Brasil sem obter vantagens materiais em contrapartida.

Um terceiro conjunto de críticas sustenta que o Mercosul tem dificultado a negociação de acordos comerciais com outros países ou blocos, em virtude da suposta baixa disposição de alguns membros em adensar as relações com outros países. Nessa perspectiva, o Brasil deveria abandonar

seus compromissos regionais e conduzir sozinho as negociações com a União Europeia e com os Estados Unidos. Contudo, nesse caso, apresenta-se um dilema complexo, ainda que comum, nas relações internacionais. De fato, é possível concordar que um eventual acordo entre o Brasil e a União Europeia seja mais abrangente em termos de conteúdo, mas é também provável que seus termos sejam mais desiguais do que os de um acordo entre blocos. O poder de barganha tende a ser maior quando os seus atores preferem agir em conjunto a negociar separadamente, mas é também provável que o acordo final apresente um

escopo temático mais limitado.

Dessa forma, os 25 anos do Mercosul devem ser avaliados concomitantemente sob a ótica política e econômica, observando suas sinergias. Analisar isoladamente suas dimensões é encará-lo como uma estratégia individualizada de cada membro em um jogo de soma zero. Ainda que a dimensão econômica do Mercosul acabe se consolidando como termômetro do sucesso do bloco devido à facilidade de se mensurarem volumes e valores de seus fluxos comerciais, é imperativo ressaltar que todo acordo econômico é precedido de algum tipo de entendimento político, para mitigar as divergências inerentes ao processo de integração. Por esse motivo, a dimensão política da integração no Mercosul assume um papel relevante. À medida que suas instituições se consolidam como fóruns de integração e solução de

«Os 25 anos do Mercosul devem ser avaliados concomitantemente sob a ótica política e econômica, observando suas sinergias.»

conflitos nas mais variadas áreas de seus respectivos governos, criam-se oportunidades tanto para reduzir os custos como para aumentar os ganhos da integração entre seus países-membros. **P**

# As eleições argentinas e seu significado para o Mercosul

FOTO: freemages.com

*Tarson Núñez*

Pesquisador em  
Ciência Política da FEE  
tarson@fee.tche.br

A dinâmica dos processos de integração depende, por definição, do acordo das forças políticas hegemônicas em cada país acerca dos seus objetivos nacionais. No caso do Mercosul, a eleição realizada em 25 de outubro, na Argentina, tem um peso significativo sobre as perspectivas da integração regional. No momento da publicação deste artigo, o resultado das eleições já estará definido. Trata-se, portanto, menos de avaliar o processo eleitoral, mas de analisar os seus impactos sobre o futuro do Mercosul. É evidente que a eleição argentina é apenas um entre outros fatores que incidem sobre a evolução do bloco. Tanto os processos políticos internos nos demais países como a própria dinâmica internacional são também fatores decisivos. No entanto, os resultados na Argentina, segundo país mais importante do bloco, seguramente terão um peso significativo.

Disputaram essa eleição dois projetos principais: o de continuidade do peronismo kirchnerista, materializado na candidatura do Governador da província de Buenos Aires, Daniel Scioli, da Frente para a Vitória (FPV), e o da oposição, de matiz liberal, de Mauricio Macri, Prefeito de Buenos Aires, da Proposta Republicana (PRO). Scioli concorreu com uma plataforma de centro-esquerda, nacionalista, de continuidade do projeto do governo atual, caracterizado por muitos analistas como populista. Já Macri aglutinava um conjunto de forças políticas do centro à direita, de matiz liberal, pró-mercado. O candidato da oposição representava uma aposta de mudança

«*Em relação à integração, as posições dos dois principais concorrentes apresentavam uma distinção nítida*»

radical na política argentina, voltada para a busca de uma recomposição das relações do País com os investidores externos e a revisão da estratégia desenvolvimentista implementada nos últimos anos.

Scioli, por outro lado, foi nitidamente o candidato da continuidade, ainda que suas relações com o oficialismo tenham sido sempre um tanto conflituosas. O Governador da província de Buenos Aires foi vice-presidente na primeira gestão de Néstor Kirchner (2003-06) e tinha pretensões à presidência. Perdeu espaço para Cristina e, desde então, adotou uma postura de relativo distanciamento, a ponto de estabelecer uma relação cordial com os arqui-inimigos da presidenta, como o grupo midiático Clarín. Ainda que tenha se mantido sempre na FPV, buscava demarcar diferenças com Cristina. No entanto, a convergência entre a recuperação da popularidade do Governo com o fato de ser Scioli o candidato eleitoralmente

mais viável fez com que os dois polos dessa complexa relação se reaproximassem, um movimento que foi consolidado com a indicação do kirchnerista Carlos Zanini para vice-presidente na chapa de Scioli.

Em relação à integração, as posições dos dois principais concorrentes apresentavam uma distinção nítida. O candidato da situação incorporava, de forma explícita no seu discurso, uma postura integracionista, com foco na América Latina e nas relações Sul-Sul. Nesse contexto, o Brasil é um aliado estratégico, e a prioridade da Argentina deve ser “[...] fortalecer e ampliar o Mercosul, consolidar a Unasul e dotar de maior dinamismo a Celac”.<sup>1</sup> Já Macri defendia que a Argentina precisava “reinsere-se no mundo” e abandonar o “eixo bolivariano”.<sup>2</sup> Para Rogelio Frigerio, um dos seus principais colaboradores, “[...] é preciso revisar o Mercosul e começar a olhar mais para o

1 A União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) são dois projetos integracionistas surgidos a partir de uma articulação de países que aspiram a um maior protagonismo no hemisfério, fora da órbita dos Estados Unidos.

GENTILI, P. Scioli y Macri ante el Mercosur. Página 12, Buenos Aires, 14 jul. 2015. Disponível em:

<<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-277055-2015-07-14.html>>. Acesso em: 10 set. 2015.

2 GENTILI, P. Scioli y Macri ante el Mercosur. Página 12, Buenos Aires, 14 jul. 2015. Disponível em:

<<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-277055-2015-07-14.html>>. Acesso em: 10 set. 2015.

Pacífico”.<sup>3</sup> O candidato manifestava explicitamente seu ceticismo em relação ao bloco, afirmando que ele é hoje “[...] quase uma ficção, cheio de travas, vítima de um retrocesso em relação ao que se conquistou na década passada”.<sup>4</sup> Uma leitura superficial do posicionamento dos candidatos aponta, portanto, uma visão simplista: no caso de vitória de Macri, a ruptura com o Mercosul; no caso de vitória de Scioli, um aprofundamento da integração.

No entanto, a realidade quase sempre é mais complexa, especialmente no que tange à relação da Argentina com seus vizinhos. De um lado, é inevitável constatar que o discurso integracionista de Cristina Kirchner em seus dois mandatos nem sempre foi acompanhado de ações concretas. Pelo contrário, a frequente imposição de barreiras em relação às exportações brasileiras e as objeções

argentinas que têm bloqueado o acordo Mercosul-União Europeia mostram que, na vida real, atitudes desse tipo por parte da Argentina têm mais atrapalhado do que auxiliado o aprofundamento da integração. As contradições internas da política e da economia argentina têm imposto uma dinâmica na qual os interesses nacionais argentinos tendem a criar obstáculos ao aprofundamento da integração.

A Argentina sofreu duas grandes ondas de desindustrialização: a primeira, durante os anos da ditadura militar (1976-85), e a segunda, durante os anos 90, nos governos de Carlos Menem. Até 1976, as manufaturas correspondiam a mais de dois terços do total das exportações argentinas. A participação da manufatura no Produto Interno Bruto (PIB) do País caiu de 30,9% em 1989 para 17,1% em 1998. Por isso, a defesa da indústria nacional tende a ser uma prioridade

*«As contradições internas da política e da economia argentina têm imposto uma dinâmica na qual os interesses nacionais argentinos tendem a criar obstáculos ao aprofundamento da integração.»*

do Governo, o que implica a adoção de medidas protecionistas. Além disso, o País vive sérios problemas cambiais desde o *default* do início dos anos 2000 e dos conflitos com os credores, o que também gera limites estruturais em sua balança comercial. Esses dois fatores fazem com que o Governo tenda a adotar medidas que são contraditórias ao seu discurso pró-integração.

Por outro lado, a proposta de Macri de ruptura com um projeto

3 PARTIDO de Macri apuesta a revisar el Mercosur. Montevideo Portal, Montevideo, 10 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?252370>>. Acesso em: 12 set. 2015.

4 MACRI: "Hay que recuperar el Mercosur". Buenos Aires Ciudad, Buenos Aires, 27 mayo 2013. Disponível em: <<http://www.buenosaires.gov.ar/noticias/macri-hay-que-recuperar-el-mercotur>>. Acesso em: 12 set. 2015.



FOTO: freelin

focado na região e na busca por uma maior abertura em relação ao resto do mundo tampouco implica uma renúncia à integração. Para a Argentina, o Mercosul segue sendo essencial. O bloco gerou um crescimento do comércio 12 vezes maior entre seus sócios desde a sua formação. Em 2013, a Argentina destinou 28% das suas exportações a seus sócios regionais e recebeu deles 28% de suas

importações. Esse comércio registrou um alto coeficiente de comércio intraindustrial: mais de 50% do total de exportações de manufaturas da Argentina destinaram-se aos países do bloco.

Além disso, o alto grau de institucionalização do processo implica um custo para sua ruptura. O dirigente da Unión Cívica Radical (UCR), partido que apoia Macri, afirma que “[...] é muito difícil que

qualquer governo faça retroceder os processos de integração”, “[...] a correlação de forças parlamentares não vai mudar muito e muitas decisões teriam que passar por ali”<sup>5</sup>. Isso dificulta alterações muito radicais nos termos do acordo. Além disso, o desenho institucional do Mercosul, gestado nos anos 90, não é incompatível com a agenda liberal de Macri.

Portanto, para os

5 MOREAU: Macri no fortalecería la relación con el Mercosur. BAE Negocios, Buenos Aires, 18 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.diariobae.com/notas/48421-moreau-macri-fortaleceria-la-relacion-con-el-mercotur.html>>. Acesso em: 14 set. 2015.



liberais, em que pese a busca de maior abertura para o resto do mundo, o Mercosul, no seu desenho atual (como um tratado de livre comércio, que é altamente vantajoso para a economia argentina), também é funcional. O custo de uma ruptura não justificaria o esforço político necessário. Ainda assim, a tendência, no caso de vitória do PRO, seria de um progressivo distanciamento da agenda do bloco, com poucos esforços reais no sentido de avanço da integração. Nesse sentido, no longo prazo, uma vitória de Macri poderia, de fato, gerar uma dinâmica de enfraquecimento do Mercosul. A busca de saída do “eixo bolivariano” e de uma ampliação das relações com outros blocos e países foi parte importante do discurso da oposição.

Já no caso de vitória de Scioli, o ponto de partida tende a ser o mesmo: o bloco continuar como se encontra hoje — em ritmo lento e em meio a impasses muitas vezes causados pela própria Argentina. Disso pode resultar a continuidade da dinâmica atual. Contudo, se o ponto de partida é o mesmo, esse resultado também pode abrir espaço para uma nova evolução. Com uma vitória da situação, é possível que as declarações de vocação integracionista do peronismo, até agora mais retóricas do que reais, possam ir além do discurso. As ideias de complementação produtiva, de articulação de cadeias de valor em escala regional, assim como as iniciativas de integração na área da infraestrutura, representam uma

abordagem potencialmen-

te inovadora. A continuidade de um governo da FPV pode, nesse caso, abrir espaço para uma nova dinâmica, uma estratégia de aprofundamento do Mercosul. Em seu programa, Scioli defende o equacionamento das disputas comerciais intrabloco, um maior impulso político da integração produtiva, o reposicionamento da estratégia de inserção internacional do bloco, a agregação de valor e conteúdo tecnológico a setores estratégicos e o investimento em projetos de infraestrutura e integração energética.<sup>6</sup> Nesse caso, o resultado eleitoral pode gerar avanços importantes no processo de integração da região.<sup>P</sup>

6 DESARROLLO ARGENTINO (DAR). El-Mercosur y los desafíos de la regionalización. 2015. Disponível em: <<http://www.desarrolloargentino.org/desarrollo-regional-y-mundial/el-mercosury-los-desafios-de-la-regionalizacion>>. Acesso em: 4 set. 2015.