

**MERCOSUL – Matriz energética e  
segurança alimentar**



**José Botafogo Gonçalves**

**Vice-Presidente Emérito do Centro Brasileiro de Relações  
Internacionais (CEBRI).**

**2015**

## **MERCOSUL – Matriz energética e segurança alimentar**

**José Botafogo Gonçalves**

**Vice-Presidente Emérito do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).**

**2015**

O autor é responsável pelas opiniões expressas neste documento e elas não refletem as opiniões do CEBRI.

**Mais publicações em [cebri.org](http://cebri.org)**



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

O objetivo deste papel é o de, resumidamente, enumerar os principais fatores que, nos anos 80 e 90 levaram Brasil e Argentina, superando tradicional e fútil rivalidade, a construir mecanismos bilaterais de cooperação econômica logo em seguida estendidos aos dois vizinhos menores – Paraguai e Uruguai – do que resultou a Assinatura do Tratado de Assunção em 1991.

#### A. Fator político

A restauração democrática no Brasil e na Argentina permitiu que a cúpula governante dos dois países, instrumentados por um reduzido grupo de “diplomatas esclarecidos” explicitassem publicamente a futilidade da rivalidade bilateral, tanto militar quanto tecnológica, sacramentada no fim da corrida nuclear e no embrião de cooperação industrial em setores selecionados.

#### B. Fator econômico

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

#### C. Fator historicogeográfico

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

A incorporação do Paraguai e do Uruguai ao incipiente processo de integração regional decorreu do reconhecimento de

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

Sendo o Mercosul o resultado de uma virtuosa combinação de fatores políticos, econômicos e histórico-geográficos cabe perguntar porque tão salutar projeto não se desenvolveu satisfatoriamente e se encontra hoje em estado semi-terminal, ameaçado de fragmentação ideológica ou, na melhor das hipóteses, de crescente irrelevância?

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

Tenho dificuldade em aceitar essas explicações como sendo as verdadeiras

causas do fracasso. A razão da minha inconformidade é muito simples. A enumeração dos defeitos acima não é privilégio do projeto regional. Dentro do Brasil, como dentro da Argentina, só para citar os dois grandes do Mercosul, convivem esses mesmos defeitos.

Mercosul, convivem esses mesmos defeitos.

Não obstante, o Brasil está longe de ser um exemplo de fracasso nacional. Pelo contrário, o Brasil de hoje é muito melhor do que o Brasil dos anos 80 e 90. Embora a Argentina pareça ter escolhido, com persistência, o caminho do subdesenvolvimento, todos nós sabemos que é um país riquíssimo e que com boas políticas retomará seu destino de prosperidade.

Onde buscar as razões do fracasso atual do Mercosul?

Vamos enumerar alguma de suas debilidades regionais.

#### i. Geografia-econômica

A geografia do Brasil e do Cone-Sul são fortemente desfavoráveis à integração. Desde o século XVI, o comércio exterior

brasileiro se fez sempre no sentido oeste-leste até a costa atlântica. O comércio interno, norte-sul, cresceu com dificuldade, ora pelo uso da bacia do Rio São Francisco, ora pelas Entradas e Bandeiras que, de São Paulo, subiam para o noroeste. No Cone-Sul, tendo o império português perdido o controle da margem esquerda do Rio da Prata pela derrota militar na Colônia do Sacramento, o escoamento da produção agrícola e mineral da América do Sul hispânica se deu pelos portos de Buenos Aires e Montevideu.

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

## ii. Paz no Cone Sul

Pode parecer paradoxal ou contraditório mas, a paz que reinou no Cone Sul depois de 1870 teve o efeito de congelar qualquer iniciativa diplomática de promoção de projetos de integração regional. O Barão do Rio Branco, ao eleger o eixo Washington-Buenos Aires como a espinha dorsal da política externa brasileira


consagrou o princípio de prevalência das relações bilaterais sobre quaisquer esquemas regionais.

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

## iii. Nacional-desenvolvimentismo

A crescente frustração das sociedades latino-americanas com o caráter primário de suas exportações levou as suas elites pensantes a abraçar um novo modelo de desenvolvimento, baseado em rápida industrialização, inspirado nas brilhantes teses de Raul Prebisch como Secretário

Geral da CEPAL. Na ausência de um mercado interno dinâmico, limitado pelos dramáticos desequilíbrios de renda e por agudas deficiências na infraestrutura de energia, transporte e comunicações, o sucesso das políticas de industrialização passou a depender exclusivamente da intervenção governamental na economia, provocando a ruptura entre o mercado interno e externo. Por este processo, o mercado interno se fechava à concorrência externa, salvo quando conviesse aos órgãos de planejamento governamental, através de um sofisticado mecanismo de proteção tarifária e não-tarifária associada a subsídios e isenções fiscais aos investimentos estrangeiros que por acaso fossem feitos com adequado planejamento central.

Nessas circunstâncias, não é surpreendente que a ambiciosa tentativa de inaugurar uma nova era de integração regional através da ALALC (Montevideu, 1960) tenha frustrado as expectativas mais generosas dos integracionistas de então. Ironicamente, os maiores beneficiários da ALALC foram  multinacionais americanas que tinham unidades produtivas na Argentina, no Brasil e no México.

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

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

#### iv. Mercosul – Opção ou destino?

Esta questão tem sido objeto de debate tanto na esfera governamental como no meio acadêmico sem que até hoje se chegasse a qualquer consenso sobre a matéria. Contudo, uma realidade emerge clara. Nossas sociedades, tanto dentro como fora do governo, não estão convencidas da conveniência ou inevitabilidade do Acordo de Assunção. É

verdade que no campo do discurso o Mercosul continua sendo muito popular.

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

No fim dos anos 80, a aliança Brasil-Argentina era comparada à aliança entre França e Alemanha, gênese da hoje União Europeia. Esta comparação é de muito pouco valor. Os conflitos militares entre as duas potências europeias de 1870 até 1945 e as dezenas de milhões de mortos deles decorrentes foram motivos inescapáveis para o entendimento bilateral. Ademais, a geografia e a economia europeia estavam já prontos para estimular os projetos integracionistas. Recursos tecnológicos e financeiros se tornaram disponíveis após a paz de 1945 e sobretudo através do Plano Marshall.

No caso do Mercosul, não tivemos os horrores da guerra, nem recursos financeiros, nem tecnologia, sem falar na

nossa geografia perversa e graves defeitos estruturais em energia e transporte.

#### v. Escassa participação popular

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

No campo dos símbolos, o Mercosul é um fracasso retumbante. O passaporte brasileiro leva a logo do Mercosul na capa. Detalhe irrelevante pois pode-se viajar aos países vizinhos com uma simples carteira

de identidade e nas filas de imigração os cidadãos do Mercosul são tratados como um estrangeiro qualquer.

O maior sucesso comercial do Mercosul está no campo automotivo. Não obstante, não existe placa Mercosul nem liberdade total de circulação de carros entre os quatro países. As fronteiras automobilísticas são mais burocráticas que as fronteiras aéreas ou marítimas.

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

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

#### vi. Ambiguidades empresariais

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

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

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

O Mercosul está na UTI.

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

Para responder a esta pergunta, é necessário visitar o Brasil de hoje e deixar de olhar para o Brasil dos anos 90.

Quais são as características mais marcantes do Brasil de hoje?

a) País urbano: Segundo dados do IBGE, 85% da população brasileira vivem em centros urbanos.

Tal população tem sido objeto de crescente instrução primária;



b) Classe média: Embora a definição de classe média seja objeto de controvérsia acadêmica, a verdade é que na última década, 40 novos milhões de brasileiros se tornaram consumidores de bens agrícolas e industriais e de serviços urbanos;

c) A demanda de bens agrícolas vem sendo bem atendida pelo setor agrícola, inclusive com oferta de produtos de crescente valor proteico. O mesmo não pode ser dito dos bens industriais. Os produzidos no Brasil são caros e tecnologicamente obsoletos. Os importados, de melhor qualidade, sofrem restrições tarifárias e não-tarifárias. Os serviços urbanos básicos (transporte, educação básica e saúde) são motivo, por sua baixa qualidade, de grandes manifestações públicas de descontentamento;

d) A indústria de transformação vem perdendo peso na formação do PIB, reflexo de uma política que favorece o protecionismo, a concessão de subsídios setoriais em vez de trabalhar para aumentar a produtividade da indústria “*across the board*”;

e) Estimulado pelo crescimento da classe média urbana, o setor de serviços, formais ou informais, têm participação crescente

na sua formação do PIB, do que resulta o paradoxo de pleno emprego com baixo crescimento do Produto;

Qual a contribuição que o Mercosul do Tratado de Assunção pode dar a esse Brasil moderno? Lamentavelmente, a resposta é nada ou muito pouco.

Vamos parar de olhar para 1990 e buscar olhar o mundo de hoje com os olhos de um marciano que, por acidente, desembarca de uma viagem interplanetária em um lugar qualquer do Cone Sul. Sua atenção é despertada pela abundância de recursos naturais de que dispõe a bacia geográfica do Cone Sul, tanto no solo como no subsolo. A mente computadorizada do marciano percebe que além da abundância de solos produtivos, água, sol e vento, a bacia do Cone Sul dispõe, no seu subsolo, de gás, petróleo e outras rochas energéticas.

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

O marciano sabe que a terra oferece uma massa finita de recursos naturais que precisam ser utilizados de modo racional e

sustentável, sob o risco de catástrofes ambientais de ciclópicas proporções.