



O MERCOSUL é uma “camisa de força” para o Brasil? Dilemas brasileiros e a importância do bloco sul-americano para as exportações industriais

Is MERCOSUR a “straitjacket” for Brazil? Brazilian dilemmas and the importance of the South American block for industrial exports

Jean Santos Lima¹

DOI: [10.5752/P.1809-6182.2017v15.n1.p23](https://doi.org/10.5752/P.1809-6182.2017v15.n1.p23)

Recebido em: 03 de fevereiro de 2018

Aceito em: 04 de junho de 2018

RESUMO

O artigo versa sobre alguns dos dilemas políticos e econômicos contemporâneos do Mercosul, especialmente aqueles inseridos no debate em torno do estágio de integração entre, de um lado, permanecer enquanto uma União Aduaneira Imperfeita, e de outro, de retorno a unicamente uma Área de Livre Comércio. Destaca-se que embora a opção de retorno a uma ALC conceda maior autonomia ao Brasil para firmar acordos extrarregionais, tal opção incidirá em grandes riscos às exportações brasileiras para o bloco, sobretudo, de produtos manufaturados. Ressaltamos que, independentemente do estágio, o bloco deve possuir ambições para além da região de forma a sustentar a integração comercial e produtiva.

Palavras-chaves: Mercosul; estágios de integração; exportações industriais brasileiras; balança comercial.

ABSTRACT

The article deals with some of the contemporary political and economic dilemmas of Mercosur, especially those engaged in the debate about the stage of integration between remaining as an Imperfect Customs Union and returning to Free Trade Area only. It is worth noting that although the option to return to a free trade area gives Brazil greater autonomy to negotiate extra-regional agreements, this option will pose great risks to Brazilian exports to the bloc, especially manufactured goods. We emphasize that regardless of the stage, the bloc must have ambitions beyond the region to sustain commercial and productive integration.

Key-words: Mercosur; integration stages; Brazilian industrial exports; trade balance.

1. Doutorando em Relações Internacionais na Universidade de Brasília e bolsista CAPES. Mestre pela mesma instituição IREL/UnB em 2015. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Brasília. ORCID: [0000-0003-4758-2389](https://orcid.org/0000-0003-4758-2389)

Introdução

A economia global passa por constantes transformações que demandam por parte dos Estados readaptações de sua política externa, política comercial e até dos rumos da integração regional. Ao mesmo tempo, os próprios Estados buscam adotar esses ajustes de políticas de forma compatível com suas tradições e com as intenções conjuntas com os países vizinhos inseridas nos tratados de criação dos blocos regionais. Contudo, a economia tende a se mover de forma muito mais rápida do que as instituições, normas e regras, e, com isso, há uma demanda constante de atualizações de acordos de forma a se adaptarem às mudanças estruturais e conjunturais. Nesse contexto, além das questões estritamente relacionadas à sua economia doméstica, o Brasil enfrenta grandes desafios e dilemas para adaptar os rumos da integração regional, em especial, o Mercosul, ao complexo mundo atual.

Os ensejos criacionistas do Mercosul foram inspirados em boa parte no avançado conceito europeu de integração regional, que, apesar do Brexit e do aumento das expressões políticas nacionalistas, ainda é o principal projeto integracionista em execução. A promoção de uma política comercial comum, conforme o Tratado de Assunção, é uma evidência dessa ambição do bloco sul-americano. Na prática, trata-se de um objetivo difícil de ser plenamente efetivado sem instituições supranacionais fortes ou governos comprometidos com a integração, sobretudo em momentos de baixo crescimento econômico e instabilidade política (o que é recorrente na região) que tendem a reduzir os esforços pela cooperação e integração.

Uma discussão que tem recebido grande atenção nos últimos anos tem sido a de um retorno do Mercosul ao molde de uma Área de Livre Comércio (ALC), fomentada pela perda de consenso sobre os rumos da integração regional nas lideranças polí-

ticas brasileiras. Trata-se de um dilema do bloco, em especial do Brasil, cuja decisão envolve custos e oportunidades de complicada mensuração, seja econômica ou política. A análise sobre o tema se segue da seguinte forma. Primeiro, analisamos os dilemas entre os dois estágios de integração, somada a algumas dificuldades adicionais à integração. Em seguida, apresentamos dados que corroboram para a magnitude do Mercosul como um mercado de absorção das exportações brasileiras, sobretudo de produtos manufaturados, indicando um alto custo de retorno a uma área de livre comércio nos curto e médio prazos para o Brasil. Por fim, tem-se considerações finais.

Os dilemas brasileiros no Mercosul entre a União Aduaneira Imperfeita e a Área de Livre Comércio

Uma tese comum e com grande aceitação na literatura acadêmica econômica, política e de relações internacionais é a de que a integração econômica – seja regional, global, ou ambas – impacta em restrições à autonomia e possivelmente à soberania de Estados, em diferentes níveis conforme o avanço da integração. Essas restrições não implicam necessariamente a perda de bem-estar social, mas sim a redução da possibilidade de governos conduzirem políticas próprias de intervenção como políticas macroeconômicas anticíclicas, até mesmo quando essas políticas estejam em desacordo com as políticas adotadas por Estados vizinhos.

No entanto, a efetiva integração econômica regional depende essencialmente de estratégias e concertos que não sejam unicamente nacionais e apartados. Por vezes, por exemplo, governos evitam desvalorizar sua taxa de câmbio com o intuito de não prejudicar o Estado vizinho, o que poderia gerar déficits comerciais e até suscitar dúvidas quanto

à sustentabilidade da integração. Nesse sentido, em razão do desejo pela manutenção plena da soberania e autonomia e seu resguardo frente a uma autônoma dinâmica decisória da integração, o Brasil apresentaria, nas palavras de Vigevani e Aragusuku (2014), “baixa disposição quanto ao fortalecimento institucional do Mercosul, já que o Estado não deseja perder o controle do processo”. Para os autores, a lógica da posição brasileira no bloco estaria mais voltada “à expansão do bloco do que propriamente ao seu aprofundamento” (VIGEVANI; ARAGUSUKU, 2014, p. 171).

No entanto, impasses também surgem com a própria expansão do Mercosul, considerando as distintas visões de mundo que possam existir entre seus Estados-membros. No tocante ao alargamento do número de Estados-membros, o ingresso da Venezuela em 2012 – assim como em parte o processo de adesão plena da Bolívia – traz ganhos ao Mercosul em termos de tamanho de mercado, de abrangência geográfica, e oportunidades de negócios com o acesso ao mar do Caribe. Esse alargamento regional poderia melhorar a posição de barganha do bloco nas negociações internacionais. Entretanto, o governo de Nicolás Maduro na Venezuela adota um perfil de confronto em relação aos países desenvolvidos e ao próprio comércio internacional, de forma a apresentar uma orientação contrária a aspectos que pertenciam originalmente ao próprio Mercosul. A Venezuela foi suspensa do Mercosul por unanimidade em 2017, de acordo com os quatro Estados-membro originais do Mercosul em razão de descumprimento do compromisso democrático. Em 2017, foi assinado pelo governo boliviano o Protocolo de adesão ao Mercosul na 48ª Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados, e adotará o acervo normativo do bloco gradualmente em até 4 anos a partir da entrada em vigor do mesmo Protocolo (MERCOSUR Innovaportal, 2017). Conciliar as diferentes políticas externas dos países

é uma tarefa fundamental para o futuro do bloco, já que posições distintas de ritmos de negociações, de disposição em realizar concessões, e de maturação de setores já existem entre Brasil e Argentina, que formam o eixo central da integração.

De fato, parte das dificuldades do Mercosul no que tange à sua eficácia na integração econômica entre seus Estados-membros não são exclusivos dos últimos anos, pois haviam inércias similares entre o final dos anos 1990 e início do século XXI. Em 2002, Vaz alertava em seu estudo no tocante à construção do Mercosul sobre a “inexistência (...) do que se poderia chamar de *metodologia de integração*, que seja capaz de impulsionar o processo em face de restrições externa e domésticas e de ciclos invertidos de crescimento econômico ou mesmo de recessão generalizada entre os parceiros” (VAZ, 2002, p. 285). A ambiguidade na integração no que tange à relação entre Brasil e Argentina – a exemplo das discordâncias quanto ao compasso do processo de liberalização comercial, a fatores cambiais, e às alíquotas da TEC – chegava ao ponto em que vinha sendo diluído “o sentido de realização de um projeto comum que orientou a construção do Mercosul” (VAZ, 2002, p. 286).

Quanto à relação do Mercosul com o plano externo, umas das críticas mais acentuadas ao modo de operação do Mercosul em seu estágio atual é a falta de liberdade para assinatura de acordos internacionais por seus Estados individualmente com outras nações. Isso se deve ao objetivo de promoção de uma política comercial externa comum e à adoção da tarifa externa comum. Em mais de 25 anos de história, o bloco não assinou acordos de livre comércio (ALC) com grandes mercados. Há apenas dois acordos de livre-comércio em vigência: com Israel, país com o qual a Venezuela sequer possui relações diplomáticas, acordo em vigor desde 2010; e com o Egito, em vigor desde o final de 2017. Outro ALC está em processo de ratificação, com a Autori-

dade Palestina. Há ainda dois acordos de comércio preferencial, de escopo parcial, com a Índia desde 2009 e com União Aduaneira da África Austral desde 2016. Já as negociações entre o Mercosul e a União Europeia para um acordo de livre comércio se iniciaram em 1999 e se arrastam desde então. Nesse acordo em específico, dentre as razões para a sua difícil concretização – além da rigidez do protecionismo no setor agrícola por parte dos europeus, em especial, a resistência à abertura do mercado de carne e biocombustíveis – é o fato de as negociações terem sido iniciadas como uma barganha política frente aos Estados Unidos, quando então estavam sendo negociados os acordos no âmbito da Alca, cujo projeto colapsou em 2005, e assim, também, o contrapeso político. Outro motivo é a dificuldade do Mercosul de elaborar uma proposta conjunta para negociações comerciais, principalmente entre Brasil e Argentina, o que se torna um grande entrave não só para esse acordo, mas também para outros países de maior dinamismo econômico do que aqueles encontrados na América Latina.

Quanto ao plano interno do Mercosul, ao se afirmar que o estágio de integração do bloco se configura como uma “União Aduaneira imperfeita” está implícita a ideia de que há limitações e restrições à aplicação de uma tarifa externa comum (TEC) no bloco, o que seria o principal elemento de uma União Aduaneira de fato. Alguns dos motivos para essa definição se devem à existência de dupla cobrança de impostos sobre importação realizada no mercado regional, à exclusão de setores, e à extensa lista de exceções à TEC. No entanto, as perfurações à TEC reforçam também a dificuldade de se fazer valer as regras de funcionamento que criem uma maior previsibilidade e sustentabilidade do comércio entre os países, e que institua um sistema de confiança entre os Estados-membros. Nesse sentido, é comum alegações mútuas de descumprimento das regras do jogo, como entre Argentina e

Brasil na matéria industrial, e a exemplo das críticas do então presidente uruguaio Mujica à Argentina da então presidente argentina Cristina Kirchner ao afirmar que as políticas internas argentinas dificultavam o desenvolvimento do Mercosul (DEUTSCHE WELLE, 2015).

Apesar dos problemas pelos quais atravessa o Mercosul no que concerne à sua forma como União Aduaneira imperfeita, a opção de retorno a somente uma Área de Livre Comércio sem a adoção de uma TEC não é uma mudança fácil, e poderia acarretar em grandes consequências ao compromisso da integração. Haveria uma necessidade de reformulação/reavaliação/alteração do Tratado de Assunção, que pressupõe a adoção de uma política comercial comum pelos seus Estados membros, e das regulamentações adjacentes. Ainda que tais modificações possam ser agilizadas, a decisão poderia resultar em perda ainda maior da credibilidade dos acordos firmados, dada a possibilidade de uma nova alteração futura, como por exemplo, por outros governos que não tenham a integração regional como uma de suas prioridades em suas agendas de política externa. É necessário acrescentar que o retorno à área de livre comércio pode ser considerado por muitos como uma opção muito radical, podendo resultar também em grandes entraves diplomáticos.

O Brasil enfrenta duas opções no que tange aos estágios de integração do Mercosul. A primeira se refere a continuar com uma União Aduaneira imperfeita, o que garante benefícios a alguns setores industriais (o que não deixa de gerar malefícios a outros setores, e ao consumidor brasileiro), mas que pode dificultar a inserção global do Brasil, bem como acesso a novos mercados mais desenvolvidos. No entanto, isso pode custar caro ao país em uma futura e tardia investida contra a concorrência mais competitiva. A segunda opção, de retorno à etapa de integração anterior de Área de Livre Comércio, poderia fazer com que determinados setores perdes-

sem preferências comerciais na região, mas que no longo prazo poderia beneficiar o Brasil com um aumento de produtividade diante da maior pressão às firmas internas, disciplina da atividade econômica, além de potencial aumento de difusão tecnológica. Soma-se a essa segunda opção, o acesso a novos mercados com os quais o Brasil não conseguiria negociar conjuntamente com os demais Estados-membros do Mercosul.

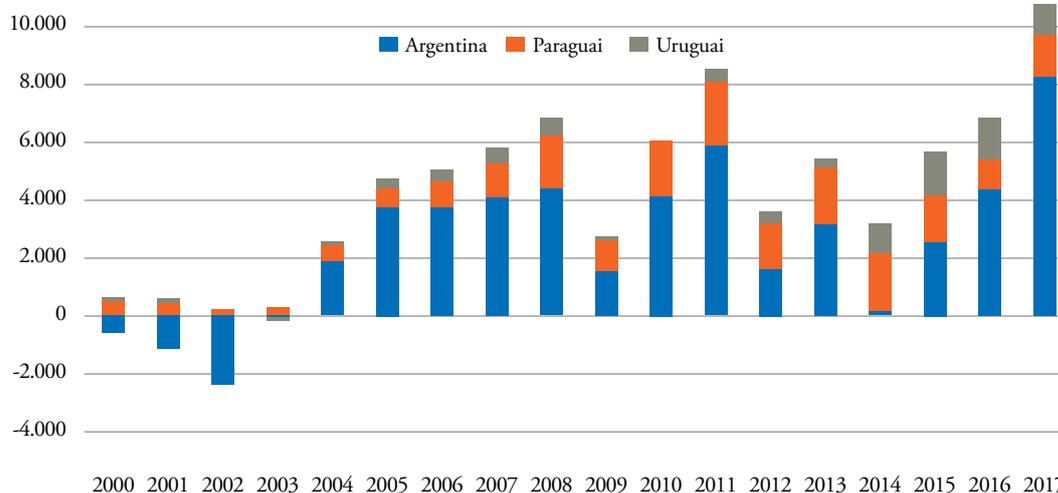
No Brasil, não é difícil encontrar defensores em prol do retorno do Mercosul a uma ALC ou de uma flexibilização, já que, como uma UA imperfeita, o bloco supostamente estaria funcionando como um impedimento adicional à inserção internacional do país. Entretanto, é necessário ter em consideração um aspecto fundamental: a interdependência econômica no bloco – ainda que o Mercosul careça de integração produtiva profunda –, de modo a considerar os potenciais efeitos à economia brasileira da alteração do status quo da política econômica dos Estados vizinhos. Em outras palavras, o retorno do Mercosul a uma ALC com a eliminação de uma política comercial externa comum e eliminação da TEC por parte dos demais Estados-membros pode provocar efeitos não intencionais e desvantajosos ao Brasil.

A convergência da TEC ainda na década de 1990 teve como resultado uma redução das alíquotas a serem adotadas pelo Brasil e aumento das alíquotas que seriam incorporadas pela Argentina, fato este que ajudou de certa forma a reduzir a competição externa com os produtos brasileiros. Portanto, é necessário considerar não apenas o ganho de liberdade de negociação do Brasil, mas como a relação dos Estados vizinhos com outros Estados além do subcontinente afetará o próprio Brasil. Diante disso, os efeitos da retirada da TEC do Mercosul – reduzindo suas ambições em termos de estágio de integração – ao Brasil se apresentam mais paradoxais do que aos demais Estados-membros do bloco.

Um panorama da importância das trocas comerciais do Brasil com o Mercosul

São notáveis os superávits comerciais do Brasil com os demais países-membros por vários anos consecutivos. Considerando os ganhos para a balança comercial, e, por conseguinte, ao balanço de pagamentos, o Brasil é o que mais se beneficia do comércio intrabloco, como ilustrado na figura 1 abaixo. Após um início de século apresentando

Figura 1 – Balança comercial de mercadorias do Brasil com os países do Mercosul (em milhões de dólares americanos)



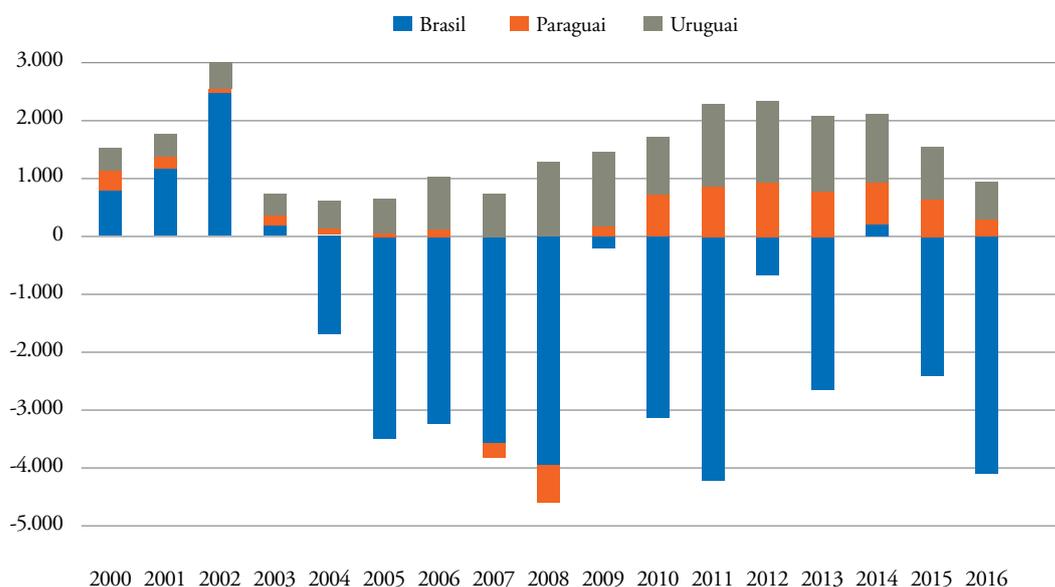
déficits comerciais com o bloco, a partir de 2004, o Brasil apresentou apenas superávits. Em 2017, o Brasil inclusive apresentou superávit recorde nas transações comerciais com demais países do Mercosul, com base nos dados do Grupo de Monitoramento Macroeconômico (GMM) do Mercosul.

Já a figura 2 apresenta o contraste da figura anterior, ilustrando os saldos comerciais da Argentina com o Mercosul. Desde 2004, apenas em 2009, 2012 e 2014 a Argentina apresentou superávit nas trocas de mercadorias com o bloco, sendo que somente em 2014 o país obteve saldo superavitário com os três demais países do Mercosul agregados, de acordo com o INDEC. O déficit comercial só não é maior na série em razão da balança comercial positiva com os dois sócios menores desde 2009 (o que, por sua vez, também evidencia os efeitos das grandes assimetrias no bloco). É preciso destacar que esses superávits acumulados por parte do Brasil, além de gerar desconforto nos demais Estados-membros do Mercosul, não favorece a sustentabilidade das trocas comerciais no longo prazo, visto que o desejável é o aumento da competitividade conjunta.

De fato, ainda que os saldos comerciais sejam muito favoráveis ao Brasil, as exportações para o Mercosul representaram apenas 10% das exportações brasileiras totais em 2016 e 2017, conforme a tabela 1 (e 11% quando é incluída a Venezuela). Essa relação era de 14% no ano 2000. As transações comerciais tendem a aumentar em períodos de crescimento sincronizado entre as economias do bloco. Mas além disso, possivelmente o comércio regional possui um limite de expansão, devido ao mercado no subcontinente ainda ser reduzido quando comparado a outras regiões do globo. A integração por meio de novas práticas, modelos de produção, complementaridade produtiva, e agregação de serviços, ajudará o Mercosul a se integrar nos novos padrões de comércio e a expandir suas trocas comerciais entre si e com os demais países do globo (VIOLA; LIMA, 2017).

Não só em termos de saldos comerciais a relação do Brasil com os demais Estados-membros do Mercosul tem sido favorável para a economia brasileira, mas também em termos de exportações de produtos de maior valor agregado – considerando a separação de produtos básicos, semimanufaturados e manufa-

Figura 2 – Balança comercial de mercadorias da Argentina com os países do Mercosul 4 (em milhões de dólares americanos)



Fonte: elaboração e cálculos próprios, com base nos dados do Grupo de Monitoramento Macroeconômico (GMM) do Mercosul.

Tabela 1 – Exportação brasileiras totais e para o Mercosul
(em milhões de dólares americanos)

	Exportações totais do Brasil (a)	Exportações do Brasil ao Mercosul (b)	Porcentagem aproximada (b) de (a)
2000	55.119	7.740	14
2001	58.287	6.374	11
2002	60.439	3.319	5
2003	73.203	5.684	8
2004	96.677	8.935	9
2005	118.529	11.746	10
2006	137.807	13.986	10
2007	160.649	17.354	11
2008	197.942	21.737	11
2009	152.995	15.829	10
2010	201.915	22.602	11
2011	256.040	27.853	11
2012	242.578	22.800	9
2013	242.034	24.683	10
2014	225.101	20.421	9
2015	191.134	18.000	9
2016	185.235	18.382	10
2017	217.739	22.613	10

Fonte: elaboração e cálculos próprios, a partir dos dados do MDIC.

turados. Do total de US\$ 22,6 bilhões das exportações brasileiras para o Mercosul em 2017, US\$ 20,1 bilhões foram de produtos manufaturados, representando em torno de 89% das exportações totais. A importância das exportações de manufaturados para o bloco se torna mais evidente quando calculamos a sua porcentagem perante as exportações brasileiras totais de produtos manufaturados para o mundo, como esquematizado na tabela 2 abaixo. Enquanto que as exportações brasileiras de produtos básicos e semimanufaturados para o Mercosul representaram apenas 2% em média de 2000 a 2017 das exportações totais do Brasil, os manufaturados representaram 20% em média do mesmo período (23%, quando incluída a Venezuela). Em 2017, as exportações de manufaturados para o Mercosul representaram um quarto das exportações totais de manufaturados do país, e em 2011 representaram 27% (30%, se somada a Venezuela).

Tabela 2 – Exportações do Brasil para o Mercosul como porcentagem das exportações do Brasil para mundo por fator agregado

	Básicos	Semimanuf	Manufat
2000	4	2	22
2001	3	3	17
2002	2	2	9
2003	2	2	13
2004	2	2	15
2005	2	2	17
2006	2	2	17
2007	1	2	19
2008	1	2	22
2009	1	1	22
2010	2	2	26
2011	2	2	27
2012	1	2	23
2013	2	2	24
2014	3	2	21
2015	3	1	21
2016	3	2	21
2017	2	2	25

Fonte: elaboração e cálculos próprios, a partir dos dados do MDIC (2018).

A pauta comercial mostra como o setor automotivo é o principal setor de intercâmbio comercial do Brasil com os demais países do Mercosul. Nos dados do MDIC (2018) referentes às exportações brasileiras ao bloco em 2017, dentre os principais produtos estão automóveis com motor à explosão, outros veículos automóveis com motor à diesel, e tratores rodoviários para semirreboques. Há também componentes da cadeia produtiva e insumos como chassis com motor à diesel e cabina, óleo bruto de petróleo, minério de ferro, e partes e acessórios para tratores e veículos automotores. Já a pauta de importações, ainda que possua produtos básicos entre os principais transacionados, os veículos e seus componentes estão também presentes entre os principais produtos importados: veículos automóveis com motor à diesel, automóveis com motor à explosão; assim como insumos e componentes para a produção de automóveis: caixas de marchas, jogos de fios para velas de ignição e outros fios para veículos. Justamente nas negociações da TEC, o setor automotivo foi o mais beneficiado em termos de alíquotas de importação, possuindo um regime especial.

Seja pela proximidade geográfica ou pela reserva de mercado criada pela adoção da TEC, o Mercosul tem funcionado como um importante mercado de absorção de produtos brasileiros industrializados. Por razões de resguardo de interesses setoriais em fase de maturação, ou de preservação de certa “garantia” de exportações industriais brasileiras, o setor industrial brasileiro – ou, grande parte do empresariado brasileiro – se beneficia em termos de saldos de transações comerciais no atual estágio do Mercosul. Com a redução da ambição da integração no bloco sul-americano, regredindo a uma área de livre comércio, boa parte do setor industrial do Brasil abriria mão de um mercado relativamente protegido por uma TEC, passando a aumentar a concorrência com nações de fora da

região. Com isso, uma modificação visando flexibilizar as negociações em bloco de modo que os Estados-membros possam firmar acordos isoladamente poderá reduzir o acesso preferencial aos produtos brasileiros, e poderá inclusive incentivar mais práticas protecionistas no País.

Este último fator é agravado diante da relativa baixa competitividade da indústria brasileira. Em estudo realizado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), “Competitividade Brasil 2016”, que compara a competitividade industrial brasileira com a de dezessete países de economias consideradas comparáveis, o Brasil encontrava-se na penúltima posição no ranking (17^a), à frente apenas da Argentina, maior parceiro comercial regional do País (CNI, 2016). O Brasil pode obter benefícios no curto prazo para suas exportações com a desvalorização do real frente ao dólar ou com o crescimento das economias importadoras, mas as consequências em termos de potencial aumento da competitividade da indústria brasileira são ainda incertas, muito em razão da importância das importações para setores de alto valor agregado. Adicionalmente, o alto “custo Brasil”, a exemplo das questionáveis condições de infraestrutura de escoamento da produção e do excesso de burocracia, torna mais improvável que os produtos industriais brasileiros alcancem mercados globais mais competitivos sem a adoção de reformas estruturais.

Como observado por alguns autores, a tradição do desenvolvimento brasileiro via substituição de importações e viés antiexportador em meados do século XX ainda ressoa sobre a política comercial brasileira contemporânea. Como observado por Vaz (2002, p.279) na primeira década da construção do Mercosul, tal tradição “impingia ao país a necessidade de propugnar a liberalização comercial com critérios de preservação de certos setores, notadamente no campo industrial”. No âmbito das negociações comerciais, o perfil industrialista e

protecionista do Brasil fez com que as concessões em negociações comerciais fossem realizadas com ligeira desconfiança. A esse respeito, de acordo com Cervo (2013), o Brasil no século XXI, ao adotar um perfil de “inserção industrialista”, o que, apesar de não excluir a expansão do comércio exterior, apresenta “aversão pelos tratados de livre comércio (TLCs,) entendendo que põem risco à vocação industrial, e prefere a ordem econômica traçada nas mesas de negociação multilateral, especialmente a OMC” (CERVO, 2013, p. 251). No entanto, caso potenciais competidores – como os demais países emergentes – estabeleçam relações comerciais preferenciais com os principais mercados globais, haverá um acirramento da concorrência para os produtos brasileiros. Esse acirramento poderia trazer benefícios quanto a adoção de melhores práticas produtivas pelas empresas brasileiras, mas também custos sociais incertos.

Outro desafio brasileiro é o de expandir sua capacidade exportadora, sobretudo industrial que se concentra em âmbito regional, para o âmbito global. As trocas comerciais com os países vizinhos foram uma das estratégias seguidas por países do Leste Asiático na segunda metade do século XX, mas que não se restringiram à região. Nas últimas décadas, o Brasil teria envidado demasiados esforços para o fomento do mercado regional, mas de forma a não se inserir nos novos padrões de comércio, voltando-se relativamente pouco para mercados mais competitivos. Outros países emergentes como China e Índia buscaram explorar mercados mais sofisticados (BAUMANN, 2013). Para Baumann (2013), o grande fator complicador dessa opção do Brasil é o risco de as exportações brasileiras de bens manufaturados para o mercado regional não superarem o estágio de aprendizagem inicial (isto é, exportações aos vizinhos para somente então depois competirem em outros mercados), e assim não consigam

competir posteriormente em mercados desenvolvidos. Além disso, caso o Brasil tenha insucesso nessa expansão, é provável que haja um aumento dos custos de oportunidade em termos de não aquisição de conhecimento, *know-how* e novos modelos de produção de outras nações.

Uma opção para o Brasil é a de “unir forças” na região para competir globalmente, até mesmo com outras economias latino-americanas além do Mercosul. A integração regional como alavanca para a integração na economia global foi uma das estratégias seguidas, por exemplo, por China e Alemanha no pós-guerra, ainda que tenham apresentado processos distintos. A China promoveu um modelo de crescimento via exportações com as zonas econômicas especiais (ZEE), as quais ajudavam a fomentar a atividade privada (BALDWIN, 2011). Ao longo do tempo tornou-se um dos *hubs* (países centrais) regionais, na medida em que os vizinhos menores como Vietnã e Tailândia se inseriram nos *clusters* regionais de produção. Já a Alemanha promoveu uma reestruturação com grandes investimentos em P&D, e influxo de trabalhadores de países menores.² Como consequência, até o grande crescimento chinês verificado no século XXI, a Alemanha era o maior exportador mundial, muito em virtude também da integração produtiva na Europa, sendo ultrapassada pela China em 2009.

A promoção de esforços para a integração produtiva regional e a utilização da “atuação dupla” descrita acima (regional e global) ajudaram com que os dois países conseguissem integrar uma harmonização do ciclo de negócios regionais. Caberia ao Brasil, em comunhão com os países vizinhos, construir uma convergência política e econômica para o longo prazo da integração regional,

2. Ainda que a Alemanha desperte críticas externas em relação aos crescentes superávits do país com os demais membros da União Europeia, o que poderia vir a prejudicar no longo prazo o balanço de pagamento dos vizinhos menores (BERNANKE, 2015).

e ao mesmo tempo não se desatar da integração da economia brasileira de forma competitiva na economia global.

Considerações finais

O Brasil é o país que mais se beneficia do Mercosul em termos de saldos comerciais. No entanto, a grande assimetria de ganhos não favorece a integração entre os Estados-membros no longo prazo. O Mercosul é um importante mercado importador dos produtos manufaturados brasileiros, mas mecanismos de integração produtiva devem ser estimulados para que se maximizem as potencialidades de cada Estado-membro. Além disso, ainda que seja a economia mais competitiva no bloco sul-americano, a tarifa externa comum auxilia nos superávits comerciais brasileiros.

De fato, a adoção da TEC não é condição necessária para a formação de uma cadeia de valor regional, a exemplo da América do Norte e no Leste Asiático. No entanto, no curto prazo, os custos ao Brasil podem superar os eventuais benefícios do aumento de autonomia oriundo do retorno do Mercosul a uma Área de Livre Comércio (ainda que, embora tenha dado um passo adiante com a adoção da TEC, o próprio bloco seja uma ALC imperfeita). Diante do quadro, é importante a adoção de uma visão estratégica em que promova uma convergência do processo de integração regional como plataforma de inserção global dos países.

Referências

- BALASSA, Bela. **The Theory of Economic Integration**. London: Allew and Unwin, 1961.
- BALDWIN, Richard. 'Trade and Industrialisation after Globalisation's and Unbundling: how building and joining a supply chain are different and why it matters'. Working Paper 17716. Cambridge, MA: **National Bureau of Economic Research (NBER)**, dez 2011.
- BAUMANN, Renato. "Brazilian, Chinese, and Indian exports: is the regional market really a source of learning?". **Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 33, n. 1, jan/mar. 2013, p. 102-119.
- BERNANKE, Ben S. "Germany's trade surplus is a problem", **Brookings**, 3 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/blogs/ben-bernanke/posts/2015/04/03-germany-trade-surplus-problem>>. Acesso em: 10 jan. 2018.
- CAVALHEIRO, Rodrigo. "Serra defende maior liberdade em acordos do Mercosul", **O Estado de São Paulo**. 23 maio de 2016. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,serra-defende-maior-liberdade-em-acordos-do-mercosul,10000053065>>. Acesso em: 20 mai. 2018.
- CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina: de 1930 aos nossos dias**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva; Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2013.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Competitividade Brasil 2016: Comparação Com Países Selecionados**. Brasília: CNI, 2016. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/competitividade-brasil-comparacao-com-paises-selecionados/>>. Acesso em 12 jan. 2018.
- GRUPO DE MONITOREO MACROECONOMICO database. Disponível em: em: <<https://www.gmm-mercosur.org/home>>. Acesso em: 31 jan. 2019.
- DEUTSCHE WELLE. "Mujica diz que Argentina atrapalha Mercosul", 28 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/mujica-diz-que-argentina-atrapalha-mercosul/a-18286952>>. Acesso em: 14 jan. 2018.
- MDIC. **Estatísticas de Comércio Exterior**, 2018. <<http://www.mdic.gov.br/comercio-externo>>. Acesso em: 30 jan 2018.
- MERCOSUR Innovaportal. 'Bolívia ingressa no MERCOSUL', 2017. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6932/12/innova.front/bolivia-ingressa-no-mercosul>>. Acesso em: 30 jan. 2018.
- VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.
- VIGEVANI, Tullio; ARAGUSUKU, Juliano A. S. Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: Círculos concêntricos. **Pensamiento Propio**, ano 19, n. 39, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/06/010-Vigevani.pdf>>. Acesso em: 30 jan 2018.
- VIOLA, Eduardo; LIMA, Jean Santos. 'Divergences Between New Patterns of Global Trade and Brazil/Mercosur'. **Bras. Political Sci. Rev.**, São Paulo, v. 11, n. 3, e0001, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212017000300203&lng=en&tlng=en>. Acesso em 01 fev. 2018.