



**CEBRI**

CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

# DOSSIÊ

VOLUME 1 - ANO 1 - 2002  
[www.cebri.org.br](http://www.cebri.org.br)

**MERCOSUL**

**E**

**A NOVA ORDEM MUNDIAL**

HELIO JAGUARIBE

INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS E SOCIAIS

MERCOSUL E A NOVA ORDEM MUNDIAL

**Helio Jaguaribe**

Instituto de Estudos Políticos e Sociais

## I. BREVE INTRODUÇÃO

Uma discussão do que represente Mercosul ante as perspectivas da formação de uma nova ordem mundial, ainda que reduzida a seus termos os mais essenciais, requer uma análise prévia dos processos a que está submetido, presentemente, o sistema internacional e as tendências evolutivas que relativamente a ele se possa discernir.

## II. NOVA ORDEM MUNDIAL

Com a implosão da União Soviética, em 1991, os EUA se tornaram a única superpotência mundial. Circunstâncias diversas, internas e externas, têm inibido os EUA de exercer uma completa hegemonia mundial. Daí resultou uma condição que o politólogo americano Samuel Huntington denominou de “unimultipolaridade”. Uma unipolaridade parcialmente contida por uma remanescente multipolaridade.

As circunstâncias inibidoras de procedência interna são a cultura e as instituições americanas, de caráter democrático, impregnadas de valores ocidentais, pouco compatíveis com um desinibido imperialismo. Acrescente-se que o povo americano não está disposto a arcar com sacrifícios pessoais ou financeiros requeridos para a construção e sustentação de um império mundial, contrastando com distinta disposição, por parte dos romanos, de Cesar a Trajano.

As circunstâncias inibidoras de caráter externo são as múltiplas resistências internacionais que se opõem a uma desinibida hegemonia americana. Resistências não antagônicas, mas efetivas, de parte da grande maioria dos países europeus. Resistências mais ostensivas de parte de China, Rússia, mundo islâmico e outros países. Resistências, finalmente, do sistema das Nações Unidas, institucionalmente comprometido com uma ordenação legal e multilateral do mundo.

Confrontando-se com essa situação, a elite de poder americana logrou ampliar, significativamente, sua margem de interferência internacional, combinando o poder financeiro dos EUA, diretamente e por intermédio do FMI, a preponderante influência daquele país sobre os organismos internacionais, a poderosa influência mundial das multinacionais americanas e, finalmente, os decisivos efeitos de sua total superioridade militar. Importa registrar, quanto a este último aspecto, o fato de que, depois da Guerra do Golfo, os EUA se deram conta da possibilidade de infligir intoleráveis penalidades a um país rebelde, mediante agressões aeroespaciais, praticamente sem nenhuma casualidade americana e nenhuma interferência eficaz, de parte do resto do mundo.

Acrescente-se o fato de que a criminoso e insensata iniciativa terrorista do grupo Bin Laden, em 11 de setembro de 2001, deu ao governo americano uma legítima razão de defesa. Em nome desta foi organizada e promovida uma mobilização internacional para a guerra contra o terrorismo. “Quem não estiver conosco está contra nós”, declarou o presidente Bush. Essa iniciativa contou, de saída, com ampla concordância internacional, todos os países civilizados do mundo tendo ficado horrorizados com os atentados perpetrados pelo terrorismo islâmico. No curso do tempo, todavia, pôde se notar que a mobilização internacional contra o terrorismo conduzia, sem prejuízo de atividades que lhe eram pertinentes, a um processo de consolidação e ampliação das áreas de hegemonia

americana. Procurou-se, desde logo, identificar Saddam Hussein, do Iraque, com o terrorismo internacional, independentemente de qualquer conexão objetivamente constatável. Sustentou-se, em seguida, para preservar o mundo do maléfico emprego, por Hussein, de armas de extermínio em massa, a necessidade de um ataque preventivo, que conduzisse a sua liquidação. Sucessivos planos de ataque americano ao Iraque têm sido divulgados pela imprensa, até a data. Divergências internas, nos EUA, quanto à modalidade de ataque a ser adotada – de sorte a minimizar casualidades americanas – e a objeção da comunidade internacional a essa iniciativa, vêm, entretanto, retardando sua deflagração.

O “império americano” que, dentro das condições precedentemente indicadas, está sendo constituído, difere completamente de seus predecessores históricos, do Império Romano ao Britânico. O novo “império” é um campo, em sentido análogo ao que empregamos quando falamos de campo magnético ou campo gravitacional. Trata-se da área em que os EUA, mediante poderosos condicionamentos, financeiros, econômicos, tecnológicos, culturais e, quando necessário, militares, compelem dirigentes de inúmeros países a seguirem uma orientação conveniente para os interesses americanos.

Estes interesses podem ser reduzidos a dois básicos: (1) preservação da condição de única superpotência e (2) abertura de todos os mercados ao livre ingresso de empresas, bens e serviços americanos.

A hegemonia semimundial americana é decisivamente beneficiada pelo atual processo de globalização. Este constitui uma terceira fase de um processo que se iniciou com os descobrimentos marítimos do Renascimento e a Revolução Mercantil, a que se seguiu a globalização da revolução industrial e, a partir do último terço do século XX, a atual globalização tecnológica, que atingiu dimensões efetivamente planetárias.

O processo de globalização não é projetado por nenhum país ou grupo econômico. Resulta, simplesmente, do progresso tecnológico e de sua universalização. Ocorre, apenas, que os EUA se tornaram, em fins do século XX, a mais competitiva economia do mundo. Essa circunstância, significativamente reforçada pelo predomínio mundial dos EUA, conduz o processo de globalização a se constituir, na prática, num processo de americanização do mundo.

Configura-se, nessas condições, um regime de estratificação internacional que situa os países em três níveis. Na cúpula, situa-se, como país dominante, os EUA, seguidos, em menor escala, pelo Japão e pela União Européia. Na base, encontram-se quase todos os demais países, na condição de países dependentes. Em posição intermediária situam-se países que se poderia denominar de resistentes, China e Rússia. Países como Índia e Brasil, tendem a se aproximar do nível de resistência.

Essa estratificação internacional é instável e tenderá a sofrer significativas modificações, no curso da primeira metade do corrente século. Nesse período, os EUA poderão converter sua atual unimultipolaridade numa incontrastável unipolaridade, instituindo, por longo prazo, uma Pax Americana.

Nesse mesmo período a China, se mantiver sua presente unidade nacional e

operacional e preservar suas altas taxas de desenvolvimento, tenderá a alcançar um nível de equipolência com os EUA, tornando-se outra superpotência. A Rússia, se persistir na linha de recuperação nacional instituída por Vladimir Putin tenderá, dentro de algumas décadas, a recuperar, em nível tecnológico muito mais alto, sua antiga posição de superpotência. Diversamente, porém, se esses países não lograrem tais resultados, tenderão a sofrer gravíssimos processos disruptivos, que poderão ameaçar sua unidade nacional e reduzi-los a um nível de dependência.

Na primeira metade deste século importantes modificações tenderão a se verificar na Europa. Poderá dar-se que a incorporação de novos países à atual União Européia e, bem assim, a continuada posição atlanticista e antifederalista da Grã Bretanha, exerçam um efeito restritivo no tocante ao desenvolvimento de uma política externa e de defesa independente por parte da Europa. Em tal caso, esta continuaria a ser um gigante econômico e um anão político. Tudo indica, entretanto, ser mais provável um distinto curso por parte de países-chave como França e Alemanha, seguidos pela maioria dos demais países da Europa continental. Esta hipótese, muito favorecida pela já ocorrida adesão ao Euro, tenderá a fortalecer a tendência a uma maior integração política e a uma política externa e de defesa independente. Tal tendência poderá suscitar uma diferenciação entre um sistema econômico comum a todos os membros da UE e um sistema político mais integrado e internacionalmente independente, de que participem os países latinos e germânicos, com ou sem alguns países eslavos e sem a Grã Bretanha.

Há que levar em conta, ainda, algumas importantes possibilidades no curso da primeira metade deste século. Por um lado, a de países como Índia e Brasil atingirem um patamar de desenvolvimento e de autonomia nacional que os situem no nível de resistência. Por outro lado, a de países dependentes de grandes populações, como Indonésia, Paquistão e Nigéria e, ainda, Índia e Brasil, se não se desenvolverem satisfatoriamente, sofrerem terríveis processos disruptivos, que afetem sua unidade nacional.

Ante esse quadro, desenha-se, para o mundo, no horizonte de até meados deste século, uma alternativa entre a instituição de uma consolidada unipolaridade americana, e a emergência de um regime multipolar, em que se configurem diversos centros suficientemente autônomos de poder mundial. No primeiro caso, teremos uma duradoura Pax Americana. No segundo caso, teremos uma situação de grande tensão internacional, no curso da qual tenderá, inicialmente, a se formar uma nova polarização, em que os centros de poder se alinharão em duas coalizões hostis, tendo EUA e China, provavelmente, como seus respectivos núcleos.

Uma possível nova polarização, em meados deste século, se defrontará, como no caso da precedente polarização americano-soviética, com a inviabilidade de um desfecho militar. Ter-se-á, assim, um perigoso e longo período de uma hostil coexistência. Essa coexistência poderá ser rompida, como no precedente caso americano-soviético, pela desarticulação de um dos blocos. Nas futuras condições da segunda metade deste século, entretanto, o desfecho mais provável será o de uma gradual institucionalização da convivência dos blocos, conduzindo, a longo prazo, a uma Pax Universalis, como previra Kant, em fins do século XVIII.

Em última análise, o mundo, se não sucumbir a um desfecho apocalíptico – que poderá resultar de um incontrolado agravamento em cascata de intervenções inicialmente restritas – tenderá, a longo prazo, a uma alternativa, Pax Americana ou Pax Universalis. Seria extremamente interessante discutir essa alternativa e as respectivas características e possibilidades de seus dois termos. Tal propósito, entretanto, escaparia aos limites das presentes considerações.

### **III. MERCOSUL E MUNDO**

O Tratado de Assunção de 1991 estabeleceu o projeto de um Mercado Comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, a que se deu abreviadamente a denominação de Mercosul.

No curso dos 12 anos transcorridos desde a assinatura desse Tratado pode se observar, em grandes linhas, que Mercosul, por um lado, marcou um considerável êxito integracional. As exportações intrazonais, de menos de US\$10 bilhões em 1993, se elevaram em 2000 para mais de US\$18 bilhões. O que é mais importante é a medida em que Mercosul passou a absorver mais de 50% das exportações do Paraguai e Uruguai, de 30% da Argentina e de 14% do Brasil.

Por outro lado, circunstâncias diversas, notadamente a corrente crise Argentina, estão afetando negativamente esse Mercado Comum. Mais do que um Mercado Comum, entretanto, Mercosul é o principal instrumento de que dispõem seus partícipes para assegurar a proteção de seus interesses internacionais e, a longo prazo, preservar sua identidade e sua autonomia nacionais.

Tal situação decorre do fato de que, ante as presentes condições internacionais e, mais ainda, as tendências a que está submetido o sistema internacional e as alternativas de uma nova ordem mundial que se configura para a segunda metade do século, os países membros de Mercosul não disporão, isoladamente, de condições para preservar um mínimo satisfatório de autonomia internacional e doméstica.

O caso do Brasil, por suas dimensões semicontinentais, merece um breve esclarecimento. De todos os países sul-americanos, o Brasil é o único que, em princípio, poderia preservar, isoladamente, um projeto nacional satisfatoriamente autônomo, se Mercosul deixasse de existir. Para esse efeito, todavia, o Brasil necessitaria satisfazer, pelo menos, três condições fundamentais. A primeira diz respeito à capacidade de manter, vigorosamente, um projeto nacional autônomo, a despeito de poderosíssimas pressões internacionais e, mais ainda, lograr que a opinião pública e os setores dirigentes do país sustentem tal propósito, a despeito da penetração, na imprensa e em importantes grupos locais, de uma insidiosa propaganda em contrário. A segunda condição é a de ser capaz de empreender por conta própria, acelerada e exitosamente, um grande programa de desenvolvimento social e econômico-tecnológico. A terceira, é a de lograr apoios internacionais suficientes para contrabalançar as pressões da potência hegemônica. Resultam evidentes as imensas dificuldades que teria o Brasil para atender, satisfatoriamente, essas três condições e sua baixa probabilidade de êxito, se intentasse fazê-lo.

Opostamente, na medida em que Mercosul se consolide e expanda, os países membros se beneficiarão de crescentes possibilidades de se desenvolverem e de preservar sua autonomia. Como mercado comum, Mercosul dispõe de condições para proteger o sistema produtivo de seus partícipes da devastadora supercompetitividade das economias dominantes. Disporão tais países, concomitantemente, de um mercado zonal suficientemente amplo para lhes assegurar satisfatória margem de auto-suficiência e proporcionar a seus setores mais competitivos condições de ascenderem a um patamar de competitividade internacional.

Os grandes benefícios que Mercosul pode proporcionar a seus partícipes requerem, entretanto, o atendimento de três condições fundamentais: (1) consistente preservação, por cada país membro, de seu projeto autonômico; (2) reformulação de Mercosul, como sistema, de sorte a dar-lhe satisfatória institucionalidade e reorientá-lo para a otimização econômica de seus partícipes; (3) ampliação de Mercosul para outros países sul-americanos, não ingresso de seus partícipes em ALCA e formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americano-ALCSA.

Condição fundamental de que depende Mercosul é a consistente manutenção, por parte dos países membros, de seu propósito de preservar sua autonomia nacional. Tal preservação, como precedentemente se observou, não é mais individualmente viável, nas presentes condições do mundo, para os partícipes de Mercosul, inclusive o Brasil. Por outro lado, essas mesmas condições exigem que certos aspectos da soberania nacional sejam delegados, dentro de um regime de controle democrático, ao sistema integrador, no caso, Mercosul. Tal delegação é radicalmente distinta do que ocorre quando um país não dominante, por falta de um sistema integrativo protetivo, se confronta, isoladamente, com o mundo. Neste último caso, como se pode observar por inúmeras ilustrações correntes, inclusive na América Latina, o país se torna um mero segmento do mercado internacional, dirigido por forças exógenas, como as multinacionais, a superpotência e as grandes potências. Conserva as aparências de soberania: hino nacional, bandeira, exércitos de parada. Mas seus dirigentes, voluntariamente ou não, são compelidos, pelos irresistíveis condicionamentos a que estão submetidos, a se converterem em meros gerentes de interesses alienígenas.

A segunda condição de que depende a validade de Mercosul consiste em uma ampla reformulação do sistema. Tal reformulação envolve dois principais aspectos: o institucional e o de um projeto econômico comum. A acentuada assimetria da posição do Brasil em Mercosul não permite, enquanto não se amplie significativamente o número de partícipes, a adoção de mecanismos equivalentes aos da União Européia. Mas é certamente possível e necessário aumentar o nível de institucionalidade do sistema. Entre as medidas convenientes e possíveis mencione-se a instituição de um sistema judiciário de Mercosul, cujas decisões se sobreponham às dos tribunais nacionais em tudo o que se refira a transações no âmbito de Mercosul. Acrescente-se a necessidade de se dotar Mercosul de uma importante Secretaria Técnica, que tenha satisfatória margem de iniciativa.

O segundo aspecto a considerar, ainda mais relevante, consiste em se adotar uma orientação que conduza à otimização econômica de todos os partícipes. Essa era a

orientação originária de Mercosul que, entretanto, por influência do neoliberalismo que veio a prevalecer em anos mais recentes, tornou Mercosul um mero sistema de intercâmbio comercial. É indispensável e urgente retornar a uma concepção de otimização econômica para todos os partícipes. Isto importa numa política industrial comum, que assegure condições satisfatórias de produção e exportação para cada país membro, tanto zonal como extrazonalmente. Mercosul só poderá subsistir se cada país membro constatar que dele retira significativos benefícios e que dele não participar seria extremamente desvantajoso. Mencione-se, entre as muitas iniciativas a adotar a esse respeito, a necessidade de se criar grandes “tradings” de Mercosul, de tal sorte que as exportações dessas “tradings”, independentemente do produto que exportem e do território de onde partam, sejam vantajosas para todos os partícipes.

A terceira condição fundamental da validade e do êxito de Mercosul tem a ver, por um lado, com o projeto ALCA e, por outro, correlatamente, com o projeto de ampliação de Mercosul e de urgente formação da ALCSA.

Uma característica fundamental de um projeto de mercado comum, como Mercosul e como União Européia, é a adoção de uma tarifa externa comum. Independentemente dos importantes aspectos negativos que caracterizam o projeto de ALCA – notadamente no que se refere à unilateral preservação, pelos EUA, de suas barreiras não tarifárias – esse projeto é incompatível com Mercosul, precisamente por eliminar sua tarifa comum. Tudo indica, no que se refere à ALCA, que as negociações em curso não lograrão suprimir as ressalvas protecionistas que o Congresso americano unilateralmente impôs, a favor dos EUA, no projeto ALCA. Mas, para simples argumentação, supondo-se que tal viesse a ocorrer, continuaria a existir uma incompatibilidade estrutural entre Mercosul e ALCA. Adirir a ALCA significa, de parte de países membros de Mercosul, renunciar a este.

Opostamente a Mercosul, ALCA, mesmo sem um protecionismo unilateral a favor dos EUA, não somente não favorece um desenvolvimento autônomo do país sul-americano que aderir ao projeto como, ao contrário, o submeterá, sem defesa, à supercompetitividade das empresas americanas, reduzindo-o à condição de mero produtor de artigos primários. Enquanto um Mercosul reformulado conduzirá a uma racional e equitativa distribuição, entre os países membros, da capacidade industrial e tecnológica da zona, ALCA devolverá os países sul-americanos que a ela aderirem à condição em que se encontravam, nos anos 30, de meros produtores de “commodities”, e importadores de produtos e serviços americanos de elevada tecnologia.

Não basta, entretanto, que os partícipes de Mercosul se recusem a aderir a ALCA. Importa ampliar o sistema e o articular, apropriadamente, com a Comunidade Andina. Há que incorporar a Mercosul os países sul-americanos que desejem ingressar no sistema, estudando-se, para tal, apropriadas modalidades de inserção. Mais importante, ainda, todavia, é a pronta instituição de ALCSA.

É necessário, a esse respeito, salientar duas questões fundamentais. Uma consiste no fato de que a integração da América do Sul, num sistema de livre comércio, apoiado por concomitante integração física, constitui a única forma de se assegurar um destino histórico próprio aos países do continente. Isoladamente, os países sul-americanos não

pertencentes a Mercosul se converterão, aceleradamente, em meros segmentos do mercado internacional. Se o projeto ALCA subsistir, sem a adesão dos países de Mercosul e sem ALCSA, os demais do continente serão levados a ingressar em ALCA, com os resultados alienantes precedentemente indicados.

A outra questão importante a registrar diz respeito ao fato de que seria extremamente detrimental, para as relações entre os países de Mercosul e os Andinos, a não instituição, com a possível celeridade, de ALCSA. Se, sem a prévia constituição de ALCSA, os países andinos aderirem a ALCA e os de Mercosul não o fizerem, o intercâmbio entre Mercosul e a Comunidade Andina ficará profundamente prejudicado, pelo fato de ser obstado pelas tarifas de Mercosul e dos Andinos, enquanto estes, no âmbito de ALCA, ficarão à mercê das grandes empresas americanas. Se, diversamente, se constituir ALCSA, os Andinos terão livre acesso ao mercado de Mercosul e este, competitivamente com os EUA, ao mercado andino, eliminando o risco de um oligopólio americano da área Andina, com decorrente fortalecimento da autonomia interna desses países.

#### **IV. CONCLUSÕES**

As considerações precedentes conduzem, inequivocamente, a duas principais conclusões.

A primeira, diz respeito à imperiosa e urgente necessidade de se reformular, consolidar e expandir Mercosul. Mercosul precisa se tornar, novamente, um sistema de otimização econômica para todos os partícipes. Para tal importa adotar uma política industrial comum. Importa elevar o nível de institucionalidade do sistema. E importa acelerar os esforços de compatibilização macroeconômica dos partícipes, de sorte, entre outras medidas, a se adotar uma moeda comum.

A segunda conclusão diz respeito à necessidade, por parte dos países de Mercosul, de recusar ALCA e, por parte de todos os países sul-americanos, de se instituir ALCSA. ALCA – ainda que utopicamente fossem eliminados os dispositivos unilaterais do protecionismo americano – seria incompatível com Mercosul, quando este constitui um instrumento indispensável para a sobrevivência histórica de seus partícipes. Por outro lado, a pronta constituição de ALCSA constitui a única modalidade de se assegurar a preservação da autonomia dos países andinos, ainda que estes venham, concomitantemente, aderir à ALCA. Constitui, igualmente, a única modalidade de preservar o acesso competitivo de Mercosul aos mercados andinos e destes ao de Mercosul, na hipótese de os andinos aderirem a ALCA.

O Dossiê CEBRI é uma publicação temática não periódica, sobre temas relevantes das relações internacionais como um todo e, em particular, da política externa brasileira.

Cada volume traz um artigo elaborado por um especialista no tema abordado, a convite do CEBRI.



CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
Rua Guilhermina Guinle, 127, Botafogo  
CEP 22270-060 Rio de Janeiro, RJ  
Tel: (21) 2219-4468 Fax: (21) 2537-5305  
E-mail: [cebri@cebri.org.br](mailto:cebri@cebri.org.br)

