

ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT: O DESAFIO BRASILEIRO DE REATIVAR A UNASUL E FORTALECER O MERCOSUL

Leonardo Granato¹

A Em seu terceiro mandato presidencial, o presidente Lula vem dedicando boa parte da agenda governamental à política externa, orientada ao fortalecimento da capacidade do país para fazer avançar seus interesses, e, dentro da referida política pública, à reconstrução das relações de integração com os países vizinhos. Frente à propagação de nacionalismos e posturas protecionistas em meio a uma cena internacional complexa marcada pelos impactos da pandemia do Covid-19, da guerra na Ucrânia, e das tensões entre os Estados Unidos e a China, a opção brasileira é pela defesa da paz, o diálogo e a cooperação, a começar pelo seu entorno estratégico representado pela América do Sul e o Mercosul.

No que diz respeito à região sul-americana, a capacidade do governo brasileiro de convocação e unificação de perspectivas foi desafiada pela heterogeneidade de agendas e prioridades dos distintos países, mesmo entre os países com governos progressistas. De fato, o chamado “Consenso de Brasília”, declaração conjunta decorrente da reunião presidencial de 30 de maio de 2023, coloca em evidência o tamanho do referido desafio, uma vez que sequer houve menção, na referida declaração, à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e à sua reativação. Frente ao seu desmantelamento no período do governo Bolsonaro, levar adiante o objetivo prioritário do governo brasileiro de reativar a UNASUL demandará, talvez mais do que no passado, de amplo esforço de formação de consensos.

Já no relativo ao Mercosul, também sob um quadro de retrocesso nos últimos anos, o Brasil desempenhará, durante o segundo semestre de 2023, a presidência pró-tempore do bloco, o que representará a oportunidade para o Estado brasileiro projetar suas prioridades de política externa, assim como os princípios que balizam suas políticas públicas internas. No próprio discurso do presidente Lula na 62ª Reunião de Cúpula do Mercosul, que teve lugar em Puerto Iguazú (Argentina) no dia 4 de julho de 2023, ficaram retratados os grandes assuntos a serem privilegiados durante a sua gestão à frente do bloco.

¹ Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil.
E-mail: leonardo.granato@ufrgs.br

Tais assuntos remetem, essencialmente, ao fortalecimento do Mercosul em suas múltiplas dimensões, e à conclusão do acordo birregional com a União Europeia.

No que diz respeito à dimensão econômico-comercial do bloco mercosulino, em destaque neste texto, emergem os fluxos comerciais intra-Mercosul e extra-Mercosul e os fluxos de investimentos como três frentes interdependentes. No relativo ao comércio intra-Mercosul, que em 2022 somou mais de 45 bilhões de dólares, o presidente Lula defendeu no seu discurso a necessidade de ampliar seu volume mediante a adoção de uma moeda de referência para o comércio regional e o fortalecimento da tarefa de eliminação das barreiras não tarifárias. Em relação ao comércio extra-Mercosul, a aposta do governo brasileiro será a de aperfeiçoar a Tarifa Externa Comum, protegendo a competitividade regional frente à concorrência externa, e descartando qualquer tipo de retrocesso em direção a uma zona de livre comércio e à flexibilização da cláusula relativa à condução conjunta das negociações externas.

Ainda no relativo ao aspecto em questão, o Mercosul deve continuar a contribuir para a abertura de novos mercados para os produtos de exportação dos seus países. No seu discurso, o presidente Lula afirmou, nesse sentido, que quer ampliar e aprimorar acordos comerciais já existentes com outros países sul-americanos, e que deseja avançar nos acordos que estão sendo negociados com Canadá, Coreia do Sul e Singapura, assim como explorar novas frentes de negociação com China, Indonésia, Vietnã e países da América Central e Caribe.

No contexto do objetivo da abertura de novos mercados, há ainda o desafio de conclusão do acordo com a União Europeia, assinado em 2019. Sem dúvida, é de interesse do governo Lula fechar esse acordo com os europeus durante sua presidência do bloco mercosulino, mas ainda restam pedras no caminho. A primeira delas se refere à questão ambiental, pois no intuito de impedir a entrada de produtos agrícolas provenientes de áreas desmatadas ou degradadas, a União Europeia, no chamado “Anexo Verde”, formulou exigências que o Estado brasileiro considera excessivas e muito rígidas. Além disso, o que parece haver por trás dessas exigências ambientais é o receio da entrada de produtos agrícolas competitivos no mercado interno europeu, recriando-se, portanto, sob novas roupagens, a tradicional política agrícola protecionista. Valendo-se dos compromissos que o país vem assumindo na área ambiental (desmatamento zero na Amazônia até 2030), no seu discurso na reunião de cúpula do Mercosul, o presidente Lula criticou o bloco europeu por fomentar a desconfiança em relação ao Brasil, e afirmou que parceiros não negociam com base em “ameaça de sanções”.

A segunda das pedras remete à questão da abertura das compras governamentais, por meio de tratamento nacional a fornecedores europeus, e às limitações que tal abertura acarretaria ao fomento do desenvolvimento interno. No seu discurso na cúpula do Mercosul, o presidente Lula afirmou, a respeito do assunto, que “é inadmissível abrir mão do poder de compra do Estado, um dos poucos instrumentos de política industrial que nos resta”. O Brasil defende, assim, a necessidade de garantir um acordo equilibrado (ou seja, com aberturas e concessões recíprocas), que favoreça a margem de manobra nos países do Mercosul para adoção de políticas públicas que promovam a industrialização e a integração produtiva, evitando o tradicional extrativismo europeu. “Não temos interesse em acordos que nos condenem ao eterno papel de exportadores de matérias primas, minérios e petróleo”, disse o presidente Lula no seu discurso. Nesse sentido, a questão que hoje se coloca diz respeito a se as expressivas reservas de lítio e cobalto e a produção de hidrogênio verde, funcionais aos objetivos de descarbonização produtiva da Europa, representarão oportunidades reais para promover o desenvolvimento industrial na região.

Para além dos fluxos comerciais, há ainda a frente dos fluxos de investimentos, pois, conforme retratado no discurso do presidente Lula, uma integração mais profunda demanda investimentos produtivos, criadores de riqueza social nova (emprego qualificado, e produção de ciência, tecnologia e inovação), e investimentos em infraestrutura física e digital. A respeito desse ponto, na 37ª Reunião de Cúpula da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a União Europeia, que teve lugar em Bruxelas em 17 e 18 de julho de 2023, o mandatário brasileiro afirmou no seu discurso que “iniciativas de mobilização de recursos e investimentos são bem-vindas e devem contemplar transferência de tecnologia e real integração de cadeias produtivas. Precisamos de uma parceria que ponha fim a uma divisão internacional do trabalho que condena a América Latina e o Caribe ao fornecimento de matéria-prima e de mão-de-obra migrante mal remunerada e discriminada”. O presidente Lula tem reforçado publicamente que as objeções ao acordo em questão respondem ao interesse do Brasil em defender seu patrimônio produtivo, e que uma nova contraproposta será apresentada nas próximas semanas no intuito de dar continuidade às negociações, evidenciando-se, em tal postura, a convicção do governo brasileiro acerca de que uma inserção externa não subordinada passa por evitar a alienação de aberturas irrestritas, apelando a aberturas negociadas e concessões recíprocas.

Por fim, para além da questão dos fluxos comerciais e de investimentos, o revigoramento do Mercosul passará também, para o governo Lula, por defender a democracia; aprimorar as instituições políticas do bloco; robustecer

o enfrentamento às assimetrias, fundamentalmente em relação a Paraguai e Uruguai; recuperar a agenda cidadã e socialmente inclusiva, incluindo assuntos como o da participação social; e avançar na agenda climática. Frente à complexidade dos desafios a serem enfrentados no campo da integração regional, talvez deva-se esperar do Brasil forte pragmatismo para equacionar interesses diversos, mas sem renunciar às reivindicações basilares da sua política externa orientadas à inserção soberana do Sul Geopolítico na ordem mundial capitalista.

*Recebido em 20 de julho de 2023
Aprovado em 06 de agosto de 2023*