

América do Sul: aspectos contemporâneos da dinâmica de integração

Haroldo Loguercio Carvalho¹

RESUMO

O trabalho faz uma abordagem comparativa entre as décadas de 1990 e atual, procurando delimitar as principais características da ação diplomática desempenhada pelo Brasil, seja na atuação individual ou na mediação via Mercosul em relação aos temas da agenda econômica, política e cultural. O pressuposto orientador do trabalho diz respeito à percepção de mudanças de foco e objetos como caminhos para viabilizar a constituição de um processo efetivo de integração física do sub-continente. Esta percepção decorre da consolidação democrática na região e da identificação de interesses comuns que passam gradativamente ao papel de prioritários numa clara ação estratégica de desenvolvimento.

A atualidade da discussão sobre a ação diplomática do Brasil em relação aos seus vizinhos diretos da América do Sul permite diagnosticar elementos de permanência na política exterior do país, traço importante na trajetória do Itamaraty, assim como algumas redefinições ou mudanças de foco e ênfase entre as décadas de 1990 e os anos que se seguem a partir de 2002 com a eleição do Presidente Lula.

A conjuntura dos anos 90 encontrou a maior parte da região sul-americana envolvida em profundos desajustes estruturais em termos econômicos, financeiros e sociais o que limitava em muito a autonomia e soberania dos estados. A dependência internacional esteve refletida na absorção local dos diagnósticos de organismos como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e agências da ONU, como a Unesco e o Unicef, que evidenciavam a necessidade de ajustes de fôlego para que a região pudesse recuperar-se dos efeitos perversos dos diversos ciclos conflagradores de crises persistentes.

As respostas políticas a esta situação foram também contaminadas pelo olhar exógeno que propunha soluções pelo receituário ortodoxo. Assim, adentrou-se a década sob a inspiração de que o futuro da América do Sul estava em ancorar-se aos núcleos principais do sistema mundial, notadamente, os EUA, a Europa Ocidental e ao Japão. Se o mundo globalizava-se em uma velocidade ainda não vista, e os padrões de inserção internacional guiados pela lógica exclusiva do capital, também aqui deveriam buscar esta adaptação, tida como único caminho para o ingresso na ‘modernidade’. A memória recente das crises, o colapso soviético e o otimismo acrítico da grande imprensa regional, condicionou as populações a acreditarem que o controle estatal estava na origem dos males a serem

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Passo Fundo – www.ppgh.upf.br – haroldo@upf.br. Doutor em História das Sociedades Ibérica e Americanas.

superados. Neste sentido, é explicativa a expressão como a cunhada pelo então ministro das relações exteriores da Argentina Domingo Cavallo de que aspiram a ser *normais* os novos governos da América Latina ao adotarem a liberalização do comércio, a abertura da economia e o programa de privatizações como único caminho para legitimarem-se junto aos países promotores da nova ordem internacional.²

A ação diplomática brasileira também emitia sinais claros nesta direção. O governo Collor de Melo pela voz de Francisco Rezek, seu Ministro de Relações Exteriores ou do próprio presidente afirmavam a necessidade de o governo privatizar o labirinto brasileiro de empresas estatais, que asseguraria, ao descartar o protecionismo e alienando este patrimônio público colocar o país no “Primeiro Mundo”.³

Em termos de América do Sul, tanto no Brasil quanto na Argentina, a opção deu-se pelo reforço do caráter essencialmente comercial da integração regional, especialmente através do Mercosul que ao lado do aumento significativo do comércio intra-bloco, pelo menos até 1998, foi responsável pelo elevado desvio de comércio com o restante do mundo, evidenciando que tal estratégia, ao contrário do que apregoado, isolou ainda mais a região diante da elevada competitividade que vinha se evidenciando.

Um indício de que o Brasil poderia romper com o padrão ‘normal’ de inserção internacional foi dado pelo governo de Itamar Franco. Mesmo que não tenha produzido resultados concretos nem imediatos, a idéia de contrapor-se o Nafta com a Área de Livre Comércio Sul-Americana – Alcsa, através do ajuste entre Mercosul e Comunidade Andina de Nações sinalizou na direção de uma atuação conjunta no plano internacional, sobretudo na defesa do sistema multilateral nos planos econômico e político, estratégia que iria consolidar-se mais adiante na formação do G-20⁴ e reforço do Grupo do Rio⁵. Objetivamente buscou-se a associação do Chile e da Bolívia ao Mercosul.

Foi, contudo, na gestão de Fernando Henrique Cardoso que a *diplomacia presidencial* alcançou sua maior expressão. Sua imagem de político ético associado à sua intelectualidade

² Sobre o conceito de Estado Normal, ver CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Brasília: Editora da UnB, 2ª ed., 2002.

³ Uma abordagem sistemática deste discurso encontra-se em MACHADO, Silvio Romero Martins. *Ideologia e discurso diplomático*. Passo Fundo: Ediupf, 2006.

⁴ O G-20 é um grupo de países em desenvolvimento criado em 20 de agosto de 2003, na fase final da preparação para a V Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancun, entre 10 e 14 de setembro de 2003. O Grupo concentra sua atuação em agricultura, o tema central da Agenda de Desenvolvimento de Doha.

Disponível em: http://www.g-20.mre.gov.br/history_port.asp. Acesso em 13 de abril 2007.

⁵ O Grupo do Rio é um mecanismo singularmente dotado para consultas políticas no mais alto nível, com grande maleabilidade de procedimentos e um grau mínimo de institucionalização. Tem sido um importante instrumento na contenção de processos que colocam em risco a ordem democrática. Além disso, tornou-se um foro privilegiado de concertação de posições latino-americanas e caribenhas em questões regionais e internacionais.

Disponível em: <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/relext/mre/orgreg/gruporio/index.htm>. Acesso em 05 de abril 2007.

contribuiu para alargar o universalismo da política externa brasileira. Os pontos centrais de sua ação diplomática podem ser assim resumidos: a) avançar na integração regional pelo reforço do Mercosul; b) buscar a ampliação de parceiros nas relações bilaterais; c) reforçar o papel das instituições multilaterais, especialmente a OMC; d) criar a imagem do país como potência internacional como forma de angariar presença no Conselho de Segurança da ONU. Internamente, entretanto, deu continuidade ao projeto de globalização econômico-financeira, intensificando as privatizações nas áreas da aeronáutica, petroquímica e siderurgia.

No que tange ao caráter regional da política externa, foi também em sua gestão que se iniciou a substituição da ênfase na América Latina para América do Sul. Concretamente, a partir de 1994 o Mercosul adquire personalidade jurídico-institucional, configurando-se com uma união aduaneira para os países membros. Destacam-se neste terreno a importância renovada em dois projetos de aproximação efetiva: O Tratado da Bacia do Prata⁶ e o Tratado de Cooperação Amazônica⁷.

Outro aspecto que exemplifica esta mudança de foco pode ser vista pelas palavras do então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Lafer quando faz a abertura do significativo seminário sobre a América do Sul - *A Organização do Espaço Sul-Americano: seu significado político e econômico*, ocorrido em Brasília, de 31 de julho a 2 de agosto de 2000:

Na análise das relações internacionais cabe mencionar o que Renouvin e Duroselle chamam de forças profundas, ou seja certos fatores, como a geografia, a economia, a história, a cultura, as ideologias que pesam de maneira mais persistente no tempo na formulação da política externa.

A hipótese do trabalho que norteia a organização deste seminário, - que o prof. Hélio Jaguaribe e eu tivemos a satisfação de estruturar, sob os auspícios do IEPES, em proveitosa colaboração com o Instituto Rio Branco dirigido com competente dinamismo pelo Embaixador André Amado, e com o apoio do IPEA e do BID - é a de que a América do Sul, enquanto tal, é uma força profunda, de natureza positiva, que modela de maneira significativa a política externa dos estados que a integram. Esta força profunda tem o seu fundamento num conjunto de circunstâncias e predicados que conferem à América do Sul interesses e perspectivas que a diferenciam de outras regiões do mundo.

Permito-me neste sentido, no intróito desta apresentação fazer duas observações de ordem mais geral. A primeira é a de que a América do Sul não é, e não foi, um foco de tensão presente no centro do cenário internacional. Este dado de localização geográfica no mundo é um fator que nos diferencia de outras regiões, como por exemplo, a Europa, a Ásia, o Oriente Médio e mesmo o Caribe, que no século XX enfrentaram conflitos que diziam respeito aos problemas

⁶ Concluído entre o Brasil, a Argentina, a Bolívia, o Paraguai e o Uruguai, em Brasília a 23 de abril de 1969, define em seu artigo 1º que “As partes contratantes convêm ezm conjugar esforços com o objeto de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável”. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/m_67084_1970.htm. Acesso em 02 de abril 2007.

⁷ O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) nasceu de uma iniciativa brasileira, inspirada na necessidade de institucionalizar e orientar o processo de cooperação regional. Foi assinado em 1978, em Brasília. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/tratado/opapel.asp. Acesso em 02 de abril 2007.

da paz e da guerra, inerentes a própria configuração do sistema internacional. A segunda é a de que os países da América do Sul são um desdobramento histórico da expansão econômica, demográfica e cultural do universo europeu, iniciado no século XVI. É certo que este desdobramento possui em cada um dos países da América do Sul, especificidades próprias. Têm no entanto, em comum, uma matriz ibérica e caracterizam-se por terem surgido para a vida independente, como atores do sistema internacional, no século XIX, com a ruptura que exprime o processo mais amplo, político e econômico, da desagregação do sistema colonial.⁸

É inegável que o simbolismo destas afirmações possui grande intensidade, uma vez que enaltece uma das características marcantes destes países que é a longa tradição de convivência pacífica que deveria converter-se em lastro para o aprofundamento da integração regional.

Em que pesem estes indícios de (re)configuração da diplomacia regional do Brasil, mostrando, inclusive, que o pensamento de longo prazo não fora descartado de forma absoluta, pois ao projetar a ampliação da integração na América do Sul, o país está sinalizando que o *desenvolvimentismo* e o *interesse nacional* estariam á procura de novos impulsos diante da nova ordem internacional. Portanto, o que temos, em realidade, é uma necessidade de mudança, ou pelo menos de mostrar que se quer mudança, face às exigências de inserção internacional em uma época marcada pela indefinição de futuro.

Assim, segundo aponta Amado Cervo, a gestão Fernando Henrique Cardoso ao romper a longa tradição do *Estado desenvolvimentista*, que tinha na diplomacia um dos principais suportes para o desenvolvimento nacional, e introduzir elementos substitutos do ponto de vista conceitual a orientar a ação diplomática, como por exemplo: democracia, estabilidade monetária e abertura econômica, em realidade estavam-se esvaziando, ou pelo menos marcando uma diferença, entre a nova prática e a tradição do Itamaraty.⁹ A tradução desta orientação recebeu o nome de *boa governabilidade*, mas engendrou uma série de incoerências ao confundir democracia com imperialismo de mercado, competitividade com abertura econômica e desenvolvimento com estabilidade monetária.

A realidade vivida pelo Brasil foi também, em alguma medida, similar nos vizinhos Sul-Americanos, isto é, vencidos os anos iniciais de ampliação comercial no âmbito interno e regional, ficava evidente que a incapacidade de ampliar as relações com outras áreas do mundo globalizado havia sido acentuada devido a fragilização do Estado em conjugar crescimento econômico com desenvolvimento. Nesse sentido, ao lado do insucesso econômico, viria a ficar mais evidente a fragilidade dos sujeitos políticos que governaram a região ao longo dos anos 1990.

⁸ Instituto de Estudos Políticos e Sociais. Seminário A Organização do Espaço Sul-Americano. Brasília: 2002. Disponível em www2.mre.gov.br/irbr/Seminário. Acesso em: 4 maio de 2003.

⁹ CERVO. Op. cit., p. 458-459.

Ao deteriorarem-se as bases de sustentação internacional da região, a instabilidade daí derivada, conjugada com a derrota dos democratas nas eleições americanas, iria evidenciar que a autonomia e soberania dos países da América do Sul poderiam ser novamente tratadas como moeda de troca para a diplomacia norte-americana, e que de fato ameaçou realizar-se, mas não sem produzir uma reação.

O lançamento do Plano Colômbia de ajuda ao combate ao narcotráfico, lançado pelos Estados Unidos em 31 de agosto de 2000, e a realização simultânea da Cúpula de Brasília, reunindo os dirigentes sul-americanos, explicitou duas tendências opostas que vinham se desenvolvendo na América do Sul. Trata-se de duas respostas distintas ao fim da estabilidade político-econômica estabelecida no início da década. Esta, teria afirmado a primazia da economia de mercado, aberta no plano internacional como parte da globalização, e o estabelecimento de políticas neoliberais privatistas e desregulamentadoras no plano interno. Paralelamente, afirmou-se a democracia liberal, com o fim dos regimes autoritários e o refluxo da esquerda.

A nova situação, ao contrário do que se afirmava oficialmente, gerou profundos problemas sociais, que mais cedo ou mais tarde iriam afetar o âmbito político e econômico. Este problema, longamente camuflado pela estabilidade financeira, revelou-se com força quando das sucessivas quedas das bolsas de valores a partir de 1997, fenômeno que atingiu o ápice com as fugas de capitais especulativos e a desvalorização do Real no início de 1999. Ao longo deste período ocorreram diversas crises políticas, como as do Paraguai, Equador, Venezuela e, mais recentemente, Peru, para não falar de explosões sociais localizadas em quase todos os países da região.

Finalmente, o Brasil apresentava-se para os Estados Unidos como um duplo problema: por um lado, o governo encontrava-se desgastado e a oposição crescia; por outro, em decorrência desta situação e da crise do Real, o próprio governo acenou com uma certa alteração de rumos no plano internacional. A preocupação de grande parte do empresariado, devida à prolongada recessão e aos riscos que uma possível adesão à Área de Livre Comércio das Américas - ALCA, fez com que o governo buscasse alternativas internacionais. Paradoxalmente, a resposta à crise do Mercosul centrou-se na ampliação da integração para toda a América do Sul. Assim, a iniciativa de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana - Alcsa, proposta pelo Brasil em 1993, acabaria se concretizando por vias transversas, com a decisão da Cúpula de Brasília de iniciar em outubro de 2000, as tratativas

para o estabelecimento de uma Zona de Livre Comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina.¹⁰

Caberia agora explicitar alguns dos aspectos significativos da política externa do governo Lula para traçar elementos de comparação entre uma época e outra, definindo o que é continuidade e o que é novidade.

Um primeiro ponto a ser destacado na política externa de Lula diz respeito à indicação de Celso Amorim para chefiar o Itamaraty, fora dele, quando ocupou o cargo pela primeira vez no governo Itamar Franco, a projeção de ampliar o espectro do Mercosul para toda a América do Sul. Além disso, outros temas são apontados por ele próprio quando do início de sua gestão.

Ao assumir o comando da nação, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva afirmou que as negociações comerciais são hoje de importância vital para o Brasil. Além de um esforço interno de aumento da competitividade de nossos produtos e diversificação de nossa pauta exportadora, deixou claro que não poderíamos prescindir do combate, no plano internacional, pela abertura de novos mercados e por regras mais justas, respeitado o direito soberano do povo brasileiro de decidir sobre seu modelo de desenvolvimento. Nesse espírito, o governo Lula tem procurado reforçar o Mercosul, promover a integração da América do Sul, explorar novas parcerias comerciais -sobretudo com os grandes países em desenvolvimento- e participar ativamente dos exercícios negociadores em curso: na OMC, no processo da Alca e entre o Mercosul e a União Européia.

No que se refere à Alca, deparamos com um contexto negociador complexo do ponto de vista dos interesses brasileiros, sujeito a um calendário que nos deixava escassa margem para uma eventual correção de rumos. Tal como vinha se desenvolvendo nas negociações, o projeto da Alca ia muito além do que denota a expressão "livre comércio" em sentido estrito. Com efeito, as propostas em discussão incluíam aspectos normativos para serviços, investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual que incidem diretamente sobre a capacidade reguladora dos países.¹¹

No que se refere a ação política regional da diplomacia do novo governo, a crise da Venezuela de abril de 2002 foi decisiva para marcar a busca da liderança regional necessária à legitimação internacional buscada a tempos pelo país. A iniciativa de criar o Grupo dos Países Amigos da Venezuela foi decisiva para evitar a desestabilização daquele país. Por outro lado, tal condição de proeminência regional acabou forçando, por iniciativa dos EUA, o país a intervir na crise do Haiti, que mesmo dando-se através da ONU, foi um claro desvio de rota (em direção ao Caribe) e ferindo um aspecto muito caro à sua diplomacia, interferir em assuntos internos de outras nações.

A busca do Brasil em ampliar sua presença internacional, seja politicamente no apoio a sua candidatura a permanente no Conselho de Segurança, seja na economia e comércio,

¹⁰ VIZENTINI, Paulo F. *Plano Colômbia e Cúpula de Brasília: a autonomia sul-americana em questão*. Disponível em: http://educaterra.terra.com.br/vizentini/artigos/artigo_08.htm. Acesso em 22 março 2007.

¹¹ AMORIM, Celso. A Alca possível. Folha de São Paulo, 08 de julho de 2003.

levou a país a redefinir sua estratégia em direção aos países em desenvolvimento. Com isso, Lula efetivou uma dinâmica nova na chamada cooperação Sul-Sul, estreitando os laços com a África, Oriente Médio, Índia e China. Atualmente, nossa pauta de exportações com estas regiões mais os países sul-americanos representa mais de 50% de nossas vendas.

Um dos aspectos que dão mais visibilidade da nova estratégia brasileira em relação à América do Sul é dado pela iniciativa das visitas bilaterais do Brasil a todos os países do sub-contidente, com vistas a dar novo impulso a aproximação do Mercosul e Comunidade Andina de Nações- CAN, além do lançamento da Comunidade Sul-Americana da Nações - CASA, ocorrida em dezembro de 2004 no Peru. Pela dimensão da iniciativa, é possível caracterizar a relação com a América do Sul, como o ponto central da estratégia brasileira no que diz respeito a um novo patamar da busca de inserção nacional e regional frente à ordem internacional. A criação deste conjunto geográfico de mais de 361 milhões de habitantes, que é uma nova etapa no caminho para a integração do continente, foi formalizada na "Declaração de Cuzco". A Comunidade Sul-Americana das Nações forma um espaço político e econômico com 17 milhões de metros quadrados, onde vivem mais de 361 milhões de pessoas com um produto interno bruto (PIB) que ultrapassa os 800 mil milhões de dólares por ano e uma dívida externa de mais de 315 mil milhões de dólares.

Em termos concretos pode-se destacar também o reforço a projetos de integração física do continente. Um exemplo disso é a ampliação dos pressupostos da Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana – IIRSA, criada em 2000 na Cúpula de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, que é um processo multisetorial que pretende desenvolver e integrar as áreas de transporte, energia e telecomunicações da América do Sul, em dez anos. O objetivo dessa reunião “foi estimular a organização do espaço sul-americano a partir da contigüidade geográfica, da identidade cultural, e dos valores compartilhados dos países vizinhos sul-americanos”.

Conforme Elisangela Soldatelli Paim aponta, “Entre os encaminhamentos desse encontro definiu-se que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) elaboraria um plano de ação para a integração proposta. O estudo *Un Nuevo Impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur*. Nesse documento, entre outros assuntos, são apresentados os problemas que inibem o comércio intra-regional e as alternativas para melhorar o fluxo de mercadorias; a situação da infra-estrutura e seus principais entraves, ou seja, as barreiras naturais da América do Sul, como o próprio texto descreve: ‘...Concluindo cabe destacar os principais problemas que para a integração física delinea a geografia através

de formidáveis barreiras naturais tais como a Cordilheira dos Andes, a Selva Amazônica e a Bacia do Orinoco”¹².

No estudo também são identificados os eixos com maior fluxo de intercâmbio, nesse ponto, enfatiza-se que estudos mais precisos poderão detalhar quais desses eixos possuem potencial para serem desenvolvidos, assim como identificar novos eixos de intercâmbio e, posteriormente, elaborar uma carteira de projetos. Essa sugestão foi desenvolvida e apresentada mais tarde pelo próprio BID, com a colaboração da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e, assim, definiu-se os Eixos de Integração e Desenvolvimento da América do Sul.¹³

Destaca ainda a mesma autora, que entre os possíveis projetos apresentados no estudo, um já é realidade, o Gasoduto Bolívia-Brasil.

Conforme o Seminário Subregional organizado pelo Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA, em setembro de 2003, em Lima, esta integração está voltada para alcançar três objetivos:

- Apoiar a integração de mercados para melhorar o comércio intra-regional, aproveitando primeiramente as oportunidades de integração física mais evidentes;
- Apoiar a consolidação de cadeias produtivas para alcançar a competitividade nos grandes mercados mundiais;
- Reduzir o custo sul-américa através da criação de uma plataforma logística vertebrada e inserida na economia global.

Além destes aspectos, outro merece destaque por evidenciar o quanto há de consenso entre os governos da América do Sul, trata-se da criação do Banco do Sul, proposto pelo Presidente do Equador Rafael Correa. A proposta seria de um banco de desenvolvimento e gestor de um fundo de estabilização para impulsionar o crescimento econômico e social da América do Sul. É, por isso, uma alternativa a organismos multilaterais como o Banco Mundial (Bird) ou o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A idéia é constituir um fundo que reúna as reservas monetárias dos seis países com as funções do Fundo Monetário Internacional (FMI), quando algum dos sócios tiver problemas de déficit. Seria ainda um banco para financiar projetos de desenvolvimento nos setores de infra-estrutura e luta contra pobreza. Evidentemente que uma iniciativa como esta aceleraria a necessidade de

¹² Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (2000). Relatório Anual, 2000, p. 33.

¹³ PAIM, Elisângela Soldatelli. *Núcleo Amigos da Terra/Brasil*. Dezembro 2003. Disponível em: <http://www.riosvivos.org.br/arquivos/2118962134.pdf>. Acesso em 02 maio 2007.

criação de uma moeda única, realidade possível em médio prazo assim como a institucionalização de outros mecanismos reguladores para a ação estratégica de integração.

Para concluir, concordando com Vizontini, dizemos então que no balanço da idéia de América do Sul entre as décadas de 1990 e a atual, mesmo que ocorram elementos de continuidade, o que há de novo é a ênfase na execução dos objetivos traçados como fundamentais para a inserção qualificada da região na ordem internacional. Nesse sentido, a diplomacia levada a efeito pelo governo Lula difere em relação à anterior nos seguintes aspectos: a dimensão econômica pode ser vista como realista, a política como de resistência e afirmação, e a social como propositiva.¹⁴

¹⁴ VIZENTINI, Paulo F. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2ª ed., 2005, p. 109.